

# **Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo**

## **In or Beyond Aid: The Difficult Path of Policy Coherence for Development**

**Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA**  
jorge.gutierrez@ehu.es  
Universidad del País Vasco (UPV/  
EHU) (España)

**Natalia MILLÁN-ACEVEDO**  
Instituto Complutense de Estudios  
Internacionales (España)

**Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ**  
Universidad del País Vasco  
(UPV/EHU) (España)

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. El debate teórico sobre la CPD:  
surgimiento y evolución**
- 3. La reflexión del CAD y la OCDE  
sobre la coherencia de políticas**
- 4. La consideración de la CPD en las conferencias  
y declaraciones promovidas por el CAD  
en los últimos años**
  - 4.1. De la declaración de París a  
la Agenda de Acción de Acra**
  - 4.2. La Cumbre de Busan  
y la creación de la Alianza Global**
  - 4.3. Los primeros pasos de la Alianza Global**
- 5. Los retos de la CPD en el nuevo marco  
del desarrollo y la cooperación**
  - 5.1. El debate sobre la Agenda del Desarrollo  
y los objetivos de la cooperación**
  - 5.2. El debate sobre los actores  
y los instrumentos de cooperación**
  - 5.3. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible:  
¿punto de encuentro para la CPD  
y la reforma del sistema de ayuda?**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

# Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

## In or Beyond Aid: The Difficult Path of Policy Coherence for Development

**Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA**  
jorge.gutierrez@ehu.es  
Universidad del País Vasco (UPV/  
EHU) (España)

**Natalia MILLÁN-ACEVEDO**  
Instituto Complutense de Estudios  
Internacionales (España)

**Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ**  
Universidad del País Vasco  
(UPV/EHU) (España)

### Citar como:

Gutiérrez-Goiria, J., Millán-Acevedo, N., Martínez-Martínez, I. (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 26-49

### Resumen

Desde que, hace más de dos décadas, comenzaron a plantearse en la OCDE los análisis sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), estos han ido evolucionando, al tiempo que lo hacían los debates sobre la necesaria reforma del sistema de cooperación internacional. Sin embargo, las sucesivas reuniones de Roma, París, Acra o Busan, que dieron forma a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, se centraron en una visión tecnocrática y unilateral de la eficacia, alejada del enfoque de CPD. Posteriormente, la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo no ha supuesto tampoco un cambio de rumbo en esta cuestión. En el artículo se muestra la llamativa ausencia de la CPD en las reuniones y declaraciones, lo que contrasta con su notable evolución en el plano doctrinal y plantea las potencialidades que presenta la Agenda 2030 para la CPD.

**Palabras clave:** Coherencia de Políticas para el Desarrollo, OCDE, Ayuda Oficial para el Desarrollo, cooperación al desarrollo.

### Cite as:

Gutiérrez-Goiria, J., Millán-Acevedo, N., Martínez-Martínez, I. (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 26-49

### Abstract

Analyses of Policy Coherence for Development (PCD) began to arise in the OECD more than two decades ago. These approaches have evolved while the discussions about the necessary reform of the system of international cooperation were taking place. However, the meetings in Rome, Paris, Accra and Busan, and the Aid Effectiveness Agenda, focused on a technocratic and unilateral vision of efficiency, away from the approach of CPD. Subsequently, the creation of the Global Partnership for Effective Development Cooperation has not meant a change of course on this issue. The article shows the striking absence of the CPD at conferences and declarations, which contrasts with its remarkable evolution in the doctrinal level, and raises the potentialities of the 2030 Agenda for the CPD.

**Keywords:** Policy Coherence for Development, OECD, Official Development Assistance, Development Cooperation.

# 1 Introducción

A lo largo de las dos últimas décadas la noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha ocupado un lugar relevante en los debates sobre la agenda del desarrollo y las políticas de cooperación. Ello se ha puesto de manifiesto tanto en el plano académico como en el ámbito de los estudios e informes realizados por algunos organismos internacionales.

La importancia de la CPD radica en la capacidad de esta aproximación teórica para cuestionar e incidir en la totalidad de las políticas implementadas por los Gobiernos (y también crecientemente por un amplio conjunto de actores de naturaleza no estatal). De este modo, su rol de transformación es potencialmente muy superior al enfoque basado en la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), que se ha manifestado insuficiente para responder a los retos que se plantean. El propósito de la CPD supone un compromiso integral y global del Gobierno en la promoción del desarrollo humano, algo que, sin duda, se desvela como ambicioso y no exento de problemas de implementación. Se trata, en definitiva, de una aproximación sugerente a los problemas de desarrollo, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas, para integrar de manera transversal la perspectiva del desarrollo humano. Avanzar en CPD implica promover Gobiernos más sensibles a la problemática del desarrollo, que sean capaces de poner en el centro de su planificación el cuidado y la protección de la vida.

Adicionalmente, en tanto las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y la agenda adquiere una dimensión «interméstica» (Evans *et al.* 1993), la visión de la CPD deberá afectar tanto a las políticas domésticas como a las internacionales; se asume que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas (Millán 2014).

Por último, cabe destacar que la amplitud de los problemas de desarrollo recogidos en la Agenda 2030, donde se incluyen bienes (o males) públicos que se han vuelto globales, y que se enmarcan en un mundo globalizado, requieren necesariamente respuestas cooperativas y coherentes como las que este enfoque promueve.

Sin embargo, existen dudas razonables sobre el alcance y la consideración real de las propuestas sobre CPD que han venido siendo planteadas y discutidas hasta el momento y sobre la forma en que Gobiernos y cumbres las tienen en cuenta. En esta línea, la cuestión clave que el trabajo plantea es: ¿qué reflejo han tenido las preocupaciones asociadas a la CPD en el debate oficial sobre la Agenda del Desarrollo y la reforma del sistema de cooperación?

Nuestro análisis parte de constatar que se ha producido una evolución contradictoria en la manera de tratar la CPD y de incorporarla —o no— al debate internacional sobre la reforma del sistema de ayuda, lo que apunta a posibles aspectos que dificultan la aceptación de la CPD como elemento básico para reformar y ofrecer más consistencia al sistema de cooperación al desarrollo.

Para abordar estos temas, se ha realizado un análisis en profundidad de la bibliografía sobre CPD y se ha analizado y contrastado críticamente el contenido de las declaraciones y cumbres internacionales relacionadas con la reforma del sistema de cooperación. Hemos optado por centrar nuestro estudio en el ámbito institucional en el que la CPD ha tenido una mayor difusión, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) forma parte.

Con este objetivo, se comienza por examinar brevemente los aspectos más relevantes de la reflexión teórica sobre la CPD y su evolución, al objeto de identificar las distintas aproximaciones existentes y su influencia en el debate internacional. Posteriormente, hemos analizado tanto los trabajos y las propuestas de la OCDE sobre CPD como la realidad del tratamiento otorgado en las cumbres promovidas por el CAD, órgano perteneciente a dicha organización. El siguiente epígrafe aborda de forma más amplia los retos de la CPD y su tensión frente al enfoque de eficacia, en el marco de los debates recientes sobre desarrollo, sus objetivos y agentes y los cambios en cuanto al sistema de cooperación y la nueva agenda. Finalmente se presentan algunas conclusiones que tratan de arrojar luz sobre las cuestiones mencionadas.

## 2 El debate teórico sobre la CPD: surgimiento y evolución

Ya en 1991, en el marco de una reunión de alto nivel del CAD, se planteaba la necesidad de que cuestiones referidas a la gestión macroeconómica, las finanzas, el comercio o la AOD se trataran de manera integrada para avanzar en el desarrollo internacional. Esto llevó a una posición favorable a que la coherencia de políticas fuera un elemento característico para las futuras estrategias (DAC-OECD 1992). Posteriormente, la propia OCDE (1996) publicaría el relevante documento *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Cooperation* donde, además de inspirar algunos de los debates que condujeron a la adopción de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) (Hulme 2007), se fijarían algunas líneas que han marcado los debates sobre la AOD desde entonces. La CPD ocupa un papel importante en este documento.

De manera paralela, se abrían paso reflexiones sobre la CPD en ámbitos académicos. Es el caso de Box y Koulaïmah-Gabriel (1996), quienes remarcan la necesidad de la CPD para cualquier acción de Gobierno, o de Forster y Stokke (1999), quienes hacen aportes en la línea de proponer planos diversos en el análisis de la CPD. También se plantean los trabajos de Fukasaku *et al.* (1995), en el marco de la OCDE.<sup>1</sup> En el siglo XXI, y en línea con los replanteamientos en cuanto a los objetivos de desarrollo y el sistema de cooperación, el debate sobre la CPD ha ido ampliándose.

De un modo amplio, la coherencia de políticas se entiende necesaria para una buena acción gubernamental; se evitan también efectos negativos y pérdidas de eficacia, eficiencia, así como posibles incongruencias de base (Ashoff 2005). Aún sin disponer de una definición ampliamente compartida sobre el concepto de CPD, se cuenta con un creciente marco doctrinal, que se ha ido construyendo desde los años noventa. Así, partiendo de las políticas de cooperación, hay consenso en la necesidad de estudiar otras políticas y su impacto con el desarrollo, tanto en términos globales y de sostenibilidad como en lo que se refiere a su relación con lo que ocurre en los países de menor renta (Alonso 2003; Picciotto 2004; Carbone 2009).

Con todo, se observan diferentes aproximaciones teóricas, que implican formas diversas de entender la CPD (Picciotto 2005), en el marco de una progresiva ampliación de perspectiva en lo que esta coherencia supone.

En un primer enfoque se estudiaría la coherencia entre las políticas de cooperación y otras políticas desde una lógica de impactos o resultados de políticas. Se trataría de una concepción de carácter restrictivo para limitar las incoherencias o inconsistencias, de forma que otras políticas no perjudiquen los resultados de la cooperación (Hoebink 2003; Ashoff 2005). Esto pudo suponer un inicio para el trabajo en este campo (Barry *et al.* 2010).

Desde una perspectiva más ambiciosa, la CPD se plantearía en relación con los objetivos de la política (y no tanto con sus resultados o impactos). Las políticas de cooperación y desarrollo podrían así compartir objetivos con otras políticas y la CPD se basaría en la búsqueda de complementariedades y sinergias entre ellas (Gauttier 2004; Portela y Raube 2009). En esta línea, en ocasiones se distingue entre consistencia y coherencia: «La noción de consistencia se refiere a la ausencia de contradicciones, mientras que la noción de coherencia se relaciona más con la promoción de sinergias positivas» (Hoffmeister 2008, p. 161). Por su parte, Forster y Stokke (1999), también en esta línea y de forma más completa, asocian la coherencia de las políticas a la formulación de objetivos, instrumentos y a su consecuencia en los resultados que se esperan.

En otras visiones se plantea universalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción del Gobierno, de forma que se integre en

1 Buena parte de las publicaciones sobre CPD en las últimas décadas han sido promovidas por el CAD/OCDE, por lo que sus documentos cobran especial relevancia. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que algunos de estos estudios publicados por estas instituciones son, en realidad, obra de diferentes autores que no siempre representan el punto de vista institucional.

todo su proceso desde el diseño a la evaluación, a partir de la cosmopolitización de los problemas del desarrollo (Millán 2011).

### 3

## La reflexión del CAD y la OCDE sobre la coherencia de políticas

Tal como se ha explicado, la OCDE y el CAD han tenido un papel fundamental en el debate sobre el concepto y la práctica de la CPD. Cabe destacar que la importancia de la CPD radica en la capacidad que tiene esta aproximación teórica para cuestionar la totalidad de las políticas desarrolladas por los Gobiernos y, por tanto, su rol de transformación es potencialmente muy superior al enfoque basado en la AOD. En este sentido, tanto la OCDE como el CAD han hecho diversas aportaciones a la reflexión sobre la CPD, que no siempre han sido coincidentes.

En primer lugar, veíamos que, ya en 1996, se planteaba la necesidad de ir más allá de la mejora en términos de funcionamiento de la AOD (su coherencia interna o sus instrumentos) para adentrarse en la relación entre la política de ayuda y el resto de políticas. Sin embargo, desde finales de la década de los noventa, es la OCDE, y no tanto el CAD —más centrado en el desarrollo del marco de políticas e instrumentos para la gestión de la AOD—, la que asume el principal impulso doctrinal en materia de CPD.

En esta línea, en el documento ministerial *The OECD Action for a Shared Development Agenda* (OECD 2002), se plantea trabajar para el desarrollo con un enfoque transversal, donde se incluiría el estudio de los impactos en los países en desarrollo de las políticas de la OCDE, la reorientación de políticas que puedan perjudicar su desarrollo y competitividad y el impulso de la CPD en todos los países miembros. Posteriormente, se pondría en marcha un programa orientado a mejorar el compromiso de los países miembros con el desarrollo y los ODM.

Ya en 2008, se formulaba la Declaración Ministerial sobre CPD donde, además de asumir los compromisos de 2002, se fijaban ámbitos concretos de avance (políticas agrícolas y pesqueras, medioambientales, comerciales, financieras, de seguridad, energía, etc.). Igualmente se señalaba la necesidad de dialogar sobre estas cuestiones con los países socios, mediante la promoción de un esfuerzo coordinado internacionalmente (OECD 2008).

Siguiendo este camino de compromiso, el Consejo de la OCDE de 2010 insiste en avanzar en la CPD, recomendando el refuerzo de estructuras orientadas a la coherencia, la elaboración de un marco integrado para promoverla y pasar del compromiso político a la práctica (OECD 2010). De forma complementaria, se insiste en la necesidad de ampliar las sinergias entre diferentes políticas y

evaluar el impacto de las propias políticas nacionales de los países de la OCDE en los países en desarrollo. El documento invita a países no miembros a compartir este esfuerzo y al CAD a promover estas recomendaciones.

En línea con lo apuntado en el epígrafe anterior (en cuanto a los enfoques de la CPD y su evolución), el discurso de la OCDE se caracterizaba, en primer lugar, por entender la CPD como la reorientación de las políticas dañinas para otros países, no ya para minimizar los daños sino para que la ausencia de elementos contradictorios con el desarrollo pueda quedar fuera del diseño y la implementación de políticas. De manera complementaria la CPD, tal y como se contempla en este discurso, es una llamada a la búsqueda de sinergias entre la política de AOD y el resto de políticas públicas. En segundo lugar, el impulso de la agenda de CPD recaía básicamente en los países ricos y, más concretamente, en los de la OCDE. Por último, y aunque paulatinamente se incluyeran cuestiones como las migraciones, la seguridad alimentaria o la sostenibilidad, lo económico primaba en el análisis.

En la profundización de este enfoque se sitúan algunas reflexiones del documento *Policy Coherence for Inclusive and Sustainable Development* (OECD 2013), que supone un marco interpretativo más amplio para la CPD. Entre sus planteamientos se incluye la ampliación en la responsabilidad de la promoción de la CPD, que pasaría a incluir a todo tipo de países. Por otro lado, se avanza un enfoque de limitación de daños a la hora de plantear la posibilidad de crear escenarios *win-win*. En el abordaje propuesto se pretende superar el ámbito de las políticas sectoriales, para avanzar hacia un trabajo transversal, coherente con los problemas que se afrontan. Además, se insta a fijar objetivos comunes y claros en un marco global.

Tras este nuevo avance, un documento posterior vincula estas ideas sobre CPD con las discusiones sobre la Agenda Post-2015 y la importancia de que tenga un carácter universal, transformador e integral, lo que nos remite a un necesario aumento en el grado de coherencia a diferentes niveles (OECD 2014).

## **4**

### **La consideración de la CPD en las conferencias y declaraciones promovidas por el CAD en los últimos años**

En este epígrafe se analizan algunos de los aspectos más relevantes de las declaraciones suscritas en los últimos años en las conferencias sobre el sistema de ayuda convocadas desde el CAD de la OCDE en Roma, París, Acra o Busan, o la celebrada más re-

cientemente en México en el marco del Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) auspiciada conjuntamente por el CAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Desde finales de los años noventa, las dudas sobre la efectividad de la AOD se plasmaron en una serie de debates sobre la orientación y los objetivos del sistema de cooperación que darían lugar a distintas reuniones y conferencias. En ellas se suscribieron algunas declaraciones que marcan la posición asumida oficialmente por los actores que forman parte de dicho sistema. Para realizar un análisis de lo que estas declaraciones han significado desde el punto de vista de la CPD, las hemos dividido en tres bloques: por un lado, la constitución del High Level Forum on Aid Effectiveness y su expresión en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Acra; en segundo término, la cumbre de Busan y la creación del GPEDC, que reconoce la necesidad de ir más allá del propio CAD a la hora de discutir sobre el futuro del sistema de ayuda y, finalmente, la declaración suscrita por dicha alianza en su primera reunión mantenida en México en 2014.

#### **4.1. De la declaración de París a la Agenda de Acción de Acra**

Las dudas sobre el sistema de cooperación y su capacidad para hacer frente a los retos del desarrollo abrieron un proceso de reflexión sobre su orientación, que desembocaría en la Declaración de París de 2005, precedida por las reuniones celebradas en Roma (2003) y Marrakech (2004), centradas en el debate sobre la *armonización* y la *gestión para obtener resultados de desarrollo*, respectivamente.

En los llamados *principios* de París, se trataba de encontrar una nueva definición y caracterización de las relaciones de cooperación y las partes que intervenían en ellas. Se planteó, en primer lugar, una relación más horizontal, de forma que se hablara de países socios y no de donantes y receptores y que se incluyera una corresponsabilidad. Además, se definieron cinco principios que expresaran esta nueva relación (apropiación, alineación, armonización, resultados y mutua responsabilidad) y se formularon compromisos al identificarse 12 indicadores. A todo ello se unían propuestas de nuevas herramientas, con una perspectiva de obtención de resultados cuantificables a corto plazo.

Desde la perspectiva de la CPD, y más allá de los escasos resultados obtenidos en la línea propuesta, conviene señalar que la propia filosofía que implica la Declaración de París ha sido abiertamente cuestionada (Messner y Wolf 2005; Alonso 2006). Los principios de París suponían una posible mejora para quienes estaban descontentos con la tradicional visión vertical y las condicionalidades del sistema de cooperación, pero, en realidad, en este marco



se dio una clara desconexión entre los planteamientos de la declaración y la llamada *agenda* del desarrollo con sus debates, objetivos y procesos (Martínez y Zabala 2014). Es significativo que la CPD no aparezca citada en ningún momento en la Declaración de París, centrada en la AOD y la eficacia de la cadena de la ayuda.

Con posterioridad, en la cumbre celebrada en Acra en 2008 se plantearon algunas cuestiones orientadas a profundizar en la Declaración de París, concretadas en la llamada Agenda de Acción; aquí se abordaban temas como la transparencia y la previsibilidad de la ayuda o la necesidad de asociaciones más eficaces e inclusivas. Además, y pese a que en la Agenda de Acción de Acra tampoco se mencionó explícitamente la CPD, en ella apareció una idea novedosa respecto a la Declaración de París, referida a la necesidad de establecer un diálogo sobre políticas.

Además, Acra representó un primer cambio en la consideración de los actores de la cooperación ya que, a diferencia de la Declaración de París —centrada de manera casi exclusiva en los Gobiernos—, en la Agenda de Acción de Acra se subrayaba la importancia de la complementariedad entre actores y la necesidad de espacios de asociación para el desarrollo de carácter inclusivo. En este sentido, la agenda dedicaba una atención específica a la necesidad de contar con los países de renta media y la cooperación Sur-Sur, si bien planteando la conveniencia de que estos incorporen los principios contenidos en la declaración de París. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil merecerían una mención expresa, por lo que se los invitó también a contemplar la aplicación de esos principios. Todo lo relativo a la consideración de los diversos actores tendría, sin embargo, un mayor alcance en la Cumbre de Busan, a la que nos referiremos más adelante.

En todo caso, no se dio en París ni en Acra un debate expreso sobre la coherencia de políticas, lo que marca una clara diferenciación con el avance doctrinal sobre la CPD que impulsaba la OCDE en esas fechas. Lo que refleja el proceso de París y Acra es, más bien, un análisis tecnocrático de los problemas de la AOD. De hecho, algunos de los principios con mayor capacidad de transformación de las relaciones del sistema de ayuda —los que tienen una naturaleza más política, como el de apropiación y el de mutua responsabilidad— son los menos enfatizados y desarrollados en la Declaración de París (Booth 2008; Schulz 2010; Martínez 2011).

## **4.2. La Cumbre de Busan y la creación de la Alianza Global**

La Declaración de Busan (2011) supuso un cambio en los debates sobre el sistema de cooperación. En esta cumbre, el llamado High Level Forum on Aid Effectiveness quedó formalmente disuelto, para dar paso a la Alianza Global, en un giro que no resulta ajeno a los malos resultados del proceso seguido hasta Acra, que

apenas obtuvo uno de los 12 objetivos marcados (Oxfam 2012). La principal novedad fue quizá reconocer la pujanza de la cooperación Sur-Sur y sus diferencias respecto a la cooperación Norte-Sur tradicional. En cuanto a los principios de París, quedaba patente que no representaban un consenso para guiar las relaciones entre nuevos socios y formas de entender la cooperación cada vez más variadas.

Busan supuso aceptar la realidad de actores como los *nuevos donantes del Sur*, lo que evidencia las dudas que el CAD suscitaba como entidad representativa del sistema de cooperación global. Esta misma cuestión había quedado patente en la Constitución, en el marco del Ecosoc (NN. UU.), del Development Cooperation Forum (DCF), a raíz de la Cumbre Mundial de 2005.

Posiblemente, por todo ello, esa nueva realidad llevó a un documento de compromiso en el que prevaleció, sobre todo, el interés por evitar el rechazo de algunos países, particularmente los Brics (Besharati 2013). Además, en el acuerdo de Busan se resaltó también con especial énfasis el papel del sector privado en las estrategias de cooperación, si bien la presencia en la cumbre de dicho sector no se correspondió con la expectativa creada de promover un marco apropiado (Mawdsley *et al.* 2013).

En lo que se refiere a los contenidos de la cooperación al desarrollo, en Busan se insiste en la necesidad de incorporar aspectos como los derechos humanos, la sostenibilidad o la gobernanza, además de la tradicional lucha contra la pobreza. Asimismo, se reconoce la existencia de una agenda de desarrollo global, con fines comunes y que afectaría a todo tipo de países.

En lo que se refiere a la CPD, Busan no significó un salto cualitativo, pero sí hizo emerger algunas contradicciones. En primer lugar, a diferencia de París y Acra, en la declaración se señala la necesidad de considerar la coherencia e interdependencia de todas las políticas públicas, aunque no se planteen orientaciones ni medidas en este sentido. Por otro lado, en Busan se plantea que la AOD solo puede ser una parte de la solución, lo que requiere ir más allá. En realidad, esto no sirvió para ampliar las ideas sobre CPD sino, más bien, para intentar que algunos de los llamados emergentes asumieran algunas responsabilidades en términos de desarrollo (Knoll 2014).

Como resultado de todo ello, la declaración no supone una reclamación de un avance en la CPD sino un llamamiento a una cooperación al desarrollo más eficaz. Ciertamente, esta ampliación del foco de la eficacia (de la AOD al conjunto de la cooperación, con una perspectiva más amplia) supone un paso adelante pero sin vincular esta eficacia con la CPD.<sup>2</sup>

En resumen, y pese a reconocerse la necesidad de superar el marco de la ayuda, la CPD seguía en un segundo plano y desvinculada de los debates de eficacia.

2 Un dato significativo en este sentido fue la reclamación planteada por China en el último momento para sustituir la mención a la *eficacia del desarrollo* —concepto más cercano a la CPD— por la de *eficacia de la cooperación al desarrollo*. Esto conduce a limitar la reflexión a las políticas directamente relacionadas con la cooperación externa y se deja fuera del debate lo que se refiere a los resultados en cuanto a un desarrollo más equitativo o sostenible.

### 4.3. Los primeros pasos de la Alianza Global

La última fase de estos debates es la que se refiere al período comprendido desde la cumbre de Busan hasta hoy. Ahora bien, si hasta Busan el protagonismo de las cumbres había correspondido de manera casi exclusiva al CAD, desde entonces, la nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo sería ya patrocinada conjuntamente por el PNUD y el propio CAD. Esto constituyó una clara señal orientada a incorporar más fácilmente a los nuevos actores del Sur, aunque no significara la superación de las tensiones y las diferencias existentes sobre la manera de considerar la cooperación Sur-Sur (Gore 2013).

Fueron dos los factores fundamentales que sirvieron para la transformación paradigmática de la cooperación surgida en Busan: por un lado, la consideración de que la ayuda no era, por sí sola, suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo compartidos (Knoll 2014) y, por otro, el reconocimiento de una arquitectura de la cooperación cada vez más compleja, con mayor variedad de instrumentos y actores (Killen y Rogerson 2010; GPEDC 2014b). El primero de estos dos factores desembocó en el giro experimentado en la consideración de la eficacia que pasó, de estar centrada en la AOD (y los problemas de la cadena de la ayuda), a proyectarse hacia la cooperación en su conjunto. El segundo aspecto se concretaría en la creación de la nueva alianza.

En lo que respecta a la CPD, no aparece citada como tal en la declaración de la primera reunión de Alto Nivel de la Alianza Global (GPEDC) celebrada en México. Al contrario, las nuevas ideas respecto a la eficacia de la cooperación no se vinculan a la CPD y la lógica de eficacia que se plantea sigue las ideas de París, con un énfasis añadido en cuanto a la ampliación de agentes, con alianzas que den cabida a los donantes del Sur y también a otros actores (sociedad civil, sector privado, Gobiernos locales, etc.).

La creación de la Alianza Global se ha acompañado simultáneamente con el inicio del Development Cooperation Forum en el marco del Ecosoc (NN. UU.), lo que ha generado debates sobre la legitimidad o la representatividad de ambos foros en temas de cooperación (Gore 2013; Janus *et al.* 2014). En este sentido, en la declaración de la GPEDC, tras su reunión en México, se plantea un reparto de funciones que solventaría este problema. El papel de las Naciones Unidas (NN. UU.) se orientaría hacia el diseño de una Agenda Post-2015 universal y sostenible, mientras que la alianza promovería una cooperación al desarrollo más eficaz en dirección hacia la eliminación de la pobreza. Para esto es necesaria la coordinación entre DCF y GPEDC (GPEDC 2014a), aunque no se hacen alusiones a la CPD ni a cómo vincular unos objetivos con un plazo más corto (luchas contra la pobreza), con otros que plantean retos a mayor plazo (desarrollo incluyente y sostenible). En lo que se refiere a la CPD, debe resaltarse también que, en el ámbito de

|                               | Eficacia/coherencia  | Principios de actuación mencionados  |
|-------------------------------|--|--|
| <b>HLF 1 (Roma, 2003)</b>     | Eficacia de la ayuda   | Armonización   |
| <b>HLF 2 (París, 2005)</b>    | Eficacia de la ayuda   | Armonización, apropiación, alineamiento, mutua responsabilidad, gestión de resultados                                |
| <b>HLF 3 (Acra, 2008)</b>     | Eficacia de la ayuda   | Armonización, apropiación, alineamiento, mutua responsabilidad, gestión de resultados, transparencia, previsibilidad |
| <b>HLF 4 (Busan, 2011)</b>    | Eficacia de la cooperación<br>Coherencia de políticas públicas | Armonización, apropiación, alineamiento, mutua responsabilidad, gestión de resultados, transparencia, previsibilidad |
| <b>GPEDC 1 (México, 2014)</b> | Eficacia de la cooperación                                     | Apropiación, mutua responsabilidad, gestión de resultados, transparencia, previsibilidad                             |

(\*) La Cumbre del GPEDC de México 2014 fue promovida conjuntamente por el CAD de la OCDE y el PNUD.

### Tabla 1

Agendas de la Eficacia y la Coherencia en las cumbres promovidas por el CAD de la OCDE

NN. UU. (con mayor representatividad), no se ha elaborado una reflexión sobre CPD que pueda incorporarse a la estrategia.

La consecuencia que parece derivarse de todo ello es que el proceso seguido desde Busan hasta hoy no ha servido para avanzar en el debate sobre la CPD, cuya consideración formal ha retrocedido, de hecho, dentro de las declaraciones oficiales, que han seguido centrando la atención en la lógica de la eficacia derivada de París, como puede observarse en la tabla 1. En este sentido, la reclamada necesidad de ir más allá de la AOD, presente en las primeras aproximaciones a la CPD, no ha permeado en la agenda oficial de la cooperación internacional, la cual parece haberse concretado en proponer la *eficacia de la cooperación* en lugar de la *eficacia de la ayuda*, si bien manteniendo en lo sustancial una visión de la efectividad alejada del concepto de coherencia de políticas, hasta hace poco defendido.

## 5 Los retos de la CPD en el nuevo marco del desarrollo y la cooperación

Lo señalado en los epígrafes anteriores muestra el dinamismo de algunos debates planteados en los últimos años en el ámbito de la cooperación. En este contexto, algunos autores plantean la disyuntiva entre una nueva cooperación centrada en los problemas globales o la transformación del actual sistema de ayuda como punto de partida para ese propósito (Janus *et al.* 2015). Por otra parte, del análisis llevado a cabo en el epígrafe anterior se desprende la existencia de una tensión permanente entre eficacia y coherencia en las diferentes cumbres celebradas y en los debates abiertos so-

bre la reforma del sistema de ayuda, centrados, sobre todo, en los objetivos, los actores y los instrumentos de financiación (Martínez y Zabala 2014; Unceta y Gutiérrez-Goiria 2012).

La apuesta por una visión de promoción del desarrollo, centrada principalmente en los flujos de AOD, refleja el carácter burocrático y tecnocrático que tradicionalmente ha planteado la agenda de eficacia. Mientras que, en la visión avanzada de la CPD, se cuestionan las políticas en su conjunto (con una visión crítica de las causas que generan pobreza y desigualdad), la agenda de la eficacia se orienta a paliar las consecuencias de las políticas globales sin cuestionar sus raíces.

A continuación, examinaremos la relación entre dicha tensión y visiones contrapuestas —resuelta claramente en contra de la CPD— y las cuestiones mencionadas, para terminar planteando las posibilidades que la Agenda 2030 abre en relación con la CPD.

### **5.1. El debate sobre la Agenda del Desarrollo y los objetivos de la cooperación**

Los importantes cambios producidos en los últimos años en la comprensión de los retos del desarrollo constituyen una referencia básica para el debate sobre la CPD y su toma en consideración en las propuestas para la reforma del sistema de cooperación y la configuración de la Agenda 2030. Dichos cambios tienen que ver con cuestiones de muy diverso calado, como la nueva geografía de la pobreza (Tezanos y Sumner 2013), el aumento de la desigualdad, la cuestión de los Bienes Públicos Globales y la necesidad de un enfoque integral para las cuestiones de género, entre otras.

Sin embargo, la reflexión y los debates sobre los nuevos retos del desarrollo van más allá de estos temas y llevan directamente a considerar la propia naturaleza de la Agenda del Desarrollo pendiente. Se trata, en definitiva, de superar la tradicional visión del desarrollo como un problema de determinados países, con un enfoque Norte/Sur, para considerarlo como algo que afecta y compromete a todos los países. Ello ha dado lugar a las propuestas de contemplar una Agenda Post-2015 de carácter universal, incluyente e integral, lo que, en teoría, debería suponer la superación del enfoque de los ODM centrado en la pobreza extrema que, como venía señalándose, representó una hoja de ruta ciertamente limitada para enfrentar los complejos problemas del desarrollo (Unceta 2013). En este sentido, como se planteará posteriormente, la Agenda 2030 ha significado un evidente avance respecto a su antecesora Agenda del Milenio.

Ahora bien, más allá de las declaraciones que reconocen la necesidad de dicho enfoque más amplio e integrador, persisten algunos interrogantes de gran importancia sobre la Agenda del Desarrollo, que afectan directamente a la consideración de la CPD. El primero de ellos se refiere a la relación entre el corto y el medio

plazo, entre la lucha contra la pobreza extrema, por un lado, y los problemas estructurales del modelo que generan privación, desigualdad o insostenibilidad, por otro, cuestión de gran relevancia en los debates sobre la estrategia seguida con los ODM (Saith 2006; Vandemoortele 2011). Hasta el momento, pese al reconocimiento de los problemas globales y de la necesidad de una perspectiva universal,<sup>3</sup> la agenda de la eficacia ha venido adoptando un enfoque centrado en la pobreza como parte de la «forma» de implementar esa nueva agenda mundial (GPEDC 2014a, p. 1), lo que, en la práctica, supone dejar de lado los retos que, para una cooperación más eficaz, plantean los problemas globales del desarrollo. Además, este enfoque no se encuentra suficientemente avalado por lo que ha sido la realidad de la AOD durante los últimos años y su incidencia real en aquellos países que más logros han alcanzado en la superación de la pobreza extrema (Unceta y Gutiérrez-Goiria 2012). La consecuencia de todo ello es la desconsideración paulatina de una agenda basada en la coherencia, la cual, sin embargo, resulta imprescindible para hacer frente a dichos problemas globales y a la reconocida multidimensionalidad del desarrollo (Knoll 2014).

El segundo interrogante tiene que ver con las dificultades observadas para concretar esa nueva filosofía universal que se reclama y su relación con la CPD. En efecto, algunos debates actuales sobre el desarrollo han puesto de manifiesto la existencia de diferentes visiones y paradigmas, que cuestionan, en mayor o menor medida, el modelo occidental sobre el que han venido descansando las estrategias de cooperación. La propia cooperación Sur-Sur ha tomado cuerpo partiendo de historias diferentes y siguiendo inspiraciones, premisas y modelos que no siempre concuerdan con los defendidos por la cooperación tradicional Norte-Sur (Besharati 2013; Domínguez 2016). Ello explicaría el escaso éxito de los esfuerzos por extender a los países emergentes del Sur —como China, India o Brasil— la idea de responsabilidad asociada a la CPD (Knoll 2014), así como las controversias surgidas por las prácticas de algunos de estos países en lo relativo a los derechos humanos o la sostenibilidad medioambiental en los territorios en los que cooperan.

Todo ello pone de manifiesto que, pese a la importancia que la CPD tiene para poder avanzar hacia una agenda más integral, persisten notables dificultades derivadas de la manera en que se interpretan los objetivos globales y su relación con la lucha contra la pobreza.

## **5.2. El debate sobre los actores y los instrumentos de cooperación**

La cuestión de los actores es otro de los asuntos que más han incidido en la evolución de los debates sobre la eficacia y la coherencia. Uno de los factores más relevantes en este sentido se refiere a la cada vez mayor influencia, diversidad y complejidad de la

3 Para la OCDE (2014, p. 2), dicha perspectiva requiere cambios en la forma en que el desarrollo se aborda en la agenda global, que ayuden a anticipar amenazas futuras y contribuyan a un cambio sistémico, teniendo en cuenta que la erradicación de la pobreza solo podrá lograrse si las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible se afrontan de una manera integrada y balanceada.

cooperación Sur-Sur (Walz y Ramachandran 2011). En efecto, tras años de discusiones sobre la calidad de la ayuda según el esquema planteado en París (y ligeramente ampliado en Acra), muchos países receptores habían comenzado a percibir los efectos de la cooperación brindada desde otros países no pertenecientes al CAD. Sin embargo, pese a su creciente influencia, la cooperación Sur-Sur era escasamente conocida o considerada en esta organización (Ayllón 2013). En ese contexto, proseguir los debates sobre la calidad y la eficacia de la ayuda sin la participación de los donantes del Sur implicaba el riesgo de perder vigencia y relevancia.

Una de las consecuencias más interesantes de la incorporación de estos nuevos actores ha sido la necesidad de plantear el debate en términos de *eficacia del desarrollo*, más allá del tradicional enfoque basado en la *eficacia de la ayuda* (De Renzio y Seifert 2014). Esto se vincula a la pérdida por parte del CAD del monopolio sobre estas cuestiones, así como a la emergencia de diferentes visiones sobre la realidad internacional y los procesos de desarrollo, subrayadas en diferentes aproximaciones a la cooperación Sur-Sur en general (Kragelund 2010) y al caso chino en particular (Tan-Mullins *et al.* 2010; Sörensen 2010; Bräutigam 2011; entre otros).

Pese a ello, no puede hablarse de un posicionamiento global de los nuevos donantes del Sur sobre los debates de la eficacia y la coherencia y cabe preguntarse sobre el papel de estos como catalizadores o inhibidores de dichos debates (Zimmermann y Smith 2011). Respecto al posicionamiento, la disparidad de criterios sobre la aceptación o no de los principios de París por parte de estos nuevos actores parece guardar relación con distintos asuntos, como su mayor o menor dependencia respecto a la AOD proveniente de los donantes tradicionales, sus intereses y objetivos a la hora de plantear las estrategias de cooperación, la posición que ocupan —o pretenden ocupar— en el escenario global o el carácter de sus alianzas internacionales.

Por lo que respecta a la coherencia de políticas, la realidad de la cooperación Sur-Sur plantea también algunos interrogantes. Por un lado, resulta evidente que se trata de un modelo de cooperación que va más allá de la ayuda convencional y que pone en juego muy diversos mecanismos e instrumentos, lo que le confiere un importante potencial para plantear alternativas en el marco de la CPD (Millán y Santander 2013; NN. UU. 2013). Ahora bien, la ampliación de instrumentos y objetivos que promueve la cooperación Sur-Sur también se refleja en una divergencia palpable muchas veces en lo concerniente a los modelos de desarrollo que se defienden. En este sentido, es preciso señalar que las políticas de cooperación de algunos donantes del Sur no siempre se alinean con la promoción de la sostenibilidad, la gobernabilidad democrática o la defensa de los derechos humanos, cuestiones que (aunque sea de manera retórica) han venido apareciendo recurrentemente en los documen-

tos del CAD. Ello se ha reflejado en la desconfianza de parte de la cooperación Sur-Sur hacia la idea de una agenda de la CPD.

Más allá de lo concerniente a los Gobiernos del Sur, el enfoque mantenido inicialmente por el CAD sobre la eficacia y la calidad de cooperación ha sido cuestionado también desde las organizaciones de la sociedad civil. Para muchas de estas es preciso plantear la eficacia real del desarrollo impulsado o resultante —y no únicamente la eficacia de la ayuda—, lo que representa un enfoque más cercano y que refleja mejor el objetivo de la coherencia de políticas de desarrollo (Oxfam 2012). Por su parte, la incorporación del sector privado —reclamada con insistencia en los últimos años por parte del discurso oficial— plantea nuevos interrogantes sobre la orientación que puedan tener en el futuro los debates sobre la eficacia y la coherencia.

En lo que se refiere al tema de los instrumentos, es preciso señalar que, desde la cumbre de Monterrey hasta nuestros días, los cambios en la estructura de los fondos externos orientados al desarrollo han sido muy notables. Ello ha afectado a la financiación pública y la AOD, pero ha incidido también en el debate y el análisis del papel del sector privado planteando diversos debates e interrogantes.

Este tema se enmarca en una reflexión más amplia, referida a la consideración de algunos instrumentos de financiación del desarrollo distintos de los que tradicionalmente ha sido la AOD pero que se encontrarían muy próximos a ella. Algunos autores han planteado la diferencia existente entre AOD «tradicional» y «no tradicional» (en la que se incluirían la ayuda de países externos al CAD, fondos privados de fundaciones y ONGD, inversiones con finalidad social y otras), lo que subraya el crecimiento relativo de esta última que, según su estimación más conservadora, habría pasado del 8,1 al 30,7 % del total entre 2000 y 2009 (Greenhill *et al.* 2013). En esa línea cabría incluir también las recientes propuestas del propio CAD de la OCDE, sobre la conveniencia de adoptar un enfoque más amplio a la hora de medir el conjunto de la financiación pública al desarrollo, en lo que ha sido denominado *total official support*. Para ello, se sugiere la necesidad de tener en cuenta todos aquellos fondos destinados a enfrentar problemas globales (como la paz y la seguridad o el cambio climático) y también los de carácter privado que se movilizan gracias al impulso de la AOD (OECD 2014; DAC-OECD 2015).

La mayor significación atribuida al sector privado en la financiación y promoción del desarrollo se observa tanto en la declaración de Busan —en la que se planteó la necesidad de su participación en la concepción y aplicación de las políticas de desarrollo— como en la de México —lo que subraya expresamente el rol de las empresas y la necesidad de concordancia entre los negocios y los objetivos del



desarrollo—. <sup>4</sup> Esta incorporación progresiva de las empresas supone nuevos retos para la promoción de la CPD. Además, se ha reclamado también el papel de la AOD a la hora de incorporar la inversión privada a las estrategias de desarrollo, al hacerlas más inclusivas o sostenibles (Nelson 2011; Callan y Davies 2013; Trebilcock y Rosentock 2015).

Los tres aspectos hasta ahora señalados —objetivos, actores e instrumentos— se relacionan entre sí y condicionan conjuntamente la consideración futura de la CPD. King *et al.* (2012) han señalado la posibilidad de una doble agenda sobre CPD para los países del CAD y para los nuevos donantes del Sur, acorde con las distintas visiones sobre desarrollo existentes. Lo cierto es que la irrupción del sector privado incide también en el debate, lo que dificulta la adopción de un criterio comúnmente aceptado sobre la CPD y abre camino a la idea de distintos niveles y dimensiones de la misma (Knoll 2014) y que podría llevar a un esquema de responsabilidades compartidas pero también diluidas. Algunos de estos elementos han estado presentes en los debates para la construcción de la denominada Agenda 2030 y no han sido irrelevantes en su resultado final, como se plantea en el siguiente epígrafe.

### **5.3. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: ¿punto de encuentro para la CPD y la reforma del sistema de ayuda?**

Asistimos, en la actualidad, a un momento de intensa revisión, tanto de los debates del desarrollo y los objetivos de la cooperación como de los relativos a los actores y los instrumentos, especialmente a partir de la aprobación, en septiembre de 2015, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para el papel de la CPD, y la consiguiente mirada integral sobre el desarrollo, esta agenda supone un más que probable punto de inflexión. Los principios de universalidad, integralidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas, son una llamada a revisar no solo las prácticas de ayuda sino el conjunto de las políticas y actuaciones de cada uno de los actores de la sociedad internacional. Si bien esta agenda no consigue romper con el marco de voluntariedad —y, por lo tanto, de las responsabilidades diluidas—, a pesar de significar un avance en la multilateralización de la agenda de desarrollo, plantea, con claridad, que una actuación coherente y una acción colectiva y multinivel se vuelven fundamentales para dar respuesta a los problemas del desarrollo.

Con este planteamiento asumido por la Asamblea General de Naciones Unidas, y los jefes de Estado y de Gobierno participantes en ella, pierde cada vez más sentido la desvinculación de este proceso y el de la reforma del sistema de ayuda. En este sentido, puede observarse un giro en las propuestas del CAD de la OCDE en el Encuentro de Alto Nivel celebrado en febrero de 2016 en París.

4 La inclusión de las empresas supone un reto, en primer lugar, por la existencia de apoyo público a la internacionalización (en forma de subvenciones o garantías), que motivaría que las acciones de estas empresas deban cumplir los requisitos (económicos, políticos, sociales y ambientales) exigibles a las políticas públicas en el marco de la CPD; en segundo lugar, la cada vez más relevante acción de las empresas transnacionales hace que estas puedan tener un papel importante en el diseño de las políticas públicas de los países. Esto plantea el riesgo de que las políticas públicas se diseñen en función de objetivos e intereses privados y no en torno a la consecución del interés general (Pingeot 2014).

Tres eran los objetivos fundamentales de este encuentro: revisar el avance en la modernización del sistema estadístico del CAD, para pasar de la AOD a un sistema más amplio basado en la noción de Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD); examinar los resultados de la Cumbre de Adís Abeba sobre Financiación del Desarrollo de julio de 2015, y analizar la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 en Nueva York, en la que se aprobó la Agenda 2030.

De este encuentro emanaron una declaración y un comunicado (DAC-OECD 2016a, 2016b) finales. En la declaración los miembros del CAD reafirman su compromiso con la Agenda 2030 y los ODS para lo que, afirma la declaración, la AOD debe fomentar la inversión privada de manera estratégica y efectiva (DAC-OECD 2016a). En la declaración se hace también alusión a la necesidad de una mayor orientación de la AOD a los países menos desarrollados y a la necesidad de redefinición de la AOD en materia de paz y seguridad, en la búsqueda de una mayor eficacia y coherencia en el uso de la ayuda. Asimismo, en la declaración se asume la necesidad de llegar a un acuerdo para trabajar conjuntamente a favor de una solución a largo plazo que mejore la consistencia, comparabilidad y transparencia de la información sobre los costes de los refugiados para los donantes como parte de la AOD. Por último, en la declaración se reconoce también la necesidad de impulsar un proceso de transformación del CAD para asegurar su representatividad y maximizar su relevancia e impacto en el apoyo de la Agenda 2030, para lo que propone la apertura de una discusión a nuevos socios, lo que incluye los países receptores de AOD (DAC-OECD 2016a).

Esta declaración evidencia la tensión entre la necesaria revisión del sistema de ayuda para el logro de una mayor eficacia y la necesidad de abordar un marco más amplio de actuación a favor del cumplimiento de la Agenda 2030 para la respuesta a los problemas del desarrollo. A pesar de ello, en la declaración no se hace referencia a la CPD y sitúa las responsabilidades del CAD (en el marco de la Agenda 2030) en el papel de la AOD en su contribución de los ODS.

En el comunicado final de este encuentro, no obstante —un documento más amplio que recoge las principales reflexiones, debates y compromisos alcanzados—, se afirma que «el CAD está preparado para contribuir a los esfuerzos de la OCDE para la implementación de los ODS, en particular sobre la CPD sostenible y la integración de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer» (CAD-OCDE 2016b, p. 1). Parece observarse, con este planteamiento, un punto de inflexión en la vinculación del CAD con la agenda de CPD; se puede suponer así que la Agenda 2030 sea el fin de la existencia de vías paralelas entre el marco doctrinal sobre CPD desarrollado en el seno de la OCDE y los esfuerzos del CAD

por reformar el sistema de ayuda desde una lógica de eficacia de la ayuda hacia una lógica de responsabilidad global.

La centralidad del sector privado y el papel de lo público como elemento de apalancamiento (*leverage*) y movilizador de recursos privados incorpora contradicciones respecto al enfoque de CPD. Aunque es pronto para evaluar el alcance de este cambio de orientación, parece apuntarse hacia un nuevo escenario para la CPD, al menos en lo que a la posición oficial del CAD/OCDE se refiere. Constituye un escenario en el que, desde la defensa de un enfoque más amplio, transversal, y en el que quepan diferentes actores e instrumentos, pueden en la práctica diluirse las responsabilidades en materia de CPD, al tiempo que se difuminan las metas por alcanzar y se dificulta la reclamada evaluación de los avances o retrocesos en esta materia.

## 6 Conclusiones

Lo señalado hasta el momento permite, en nuestra opinión, plantear varias conclusiones que ayudan a entender algunas de las contradicciones presentes en el debate sobre la reforma del sistema de ayuda y sobre el horizonte post-2015. Ello se expresa también en la conflictiva relación observada entre los análisis teóricos sobre las limitaciones de la AOD y la necesidad de la CPD, por un lado, y las declaraciones suscritas en las cumbres internacionales, por otro, como puede verse en la tabla 2.

En nuestro análisis se plantean finalmente algunas conclusiones que ayudan a responder al interrogante planteado al comienzo de este trabajo: ¿qué reflejo han tenido las preocupaciones asociadas a la CPD en el debate oficial sobre la Agenda del Desarrollo y la reforma del sistema de cooperación? Si nos atenemos a lo sucedido en las cumbres auspiciadas por el CAD de la OCDE, cabe destacar algunas cuestiones.

En primer lugar, se debe poner de manifiesto la gran distancia existente entre los análisis relativos a la CPD auspiciados por la OCDE entre 1990 y 2013 y las declaraciones surgidas de las cumbres impulsadas por el CAD en el marco de la reforma del sistema internacional de ayuda. El alcance y la profundidad de algunos de los estudios publicados contrastan con la escasísima presencia de referencias a la CPD en todo el proceso monitoreado por el Foro de Alto Nivel desde Roma hasta Busan.

En todas las cumbres impulsadas por el CAD y el Foro de Alto Nivel, se ha puesto de manifiesto una clara prioridad a los asuntos referidos a la eficacia —dentro de la cadena de la ayuda—, sobre las cuestiones relativas a la coherencia —más allá de la ayuda—. Y ello se ha producido pese al reconocimiento de la necesidad de ir más

|   | Principales documentos CAD/OCDE sobre CPD  | Cumbres promovidas por el CAD de la OCDE (*) | Tratamiento de la CPD  |
|---|--|--|--|
| 1995-2005 (hasta la Declaración de París) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Shaping the 21st Century (1996)</li> <li>• Trade, Investment and Development: Policy Coherence Matters (1999)</li> <li>• OCDE Action for a Shared Development Agenda (2002)</li> </ul>  | HLF 1 (Roma, 2003)                           | No se menciona la CPD  |
|   |  | HLF 2 (París, 2005)                          | No se menciona la CPD  |
| 2006-2011 (entre París y Busan)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development (2008)</li> <li>• Building Blocks for Policy Coherence for Development (2009)</li> <li>• Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development (2010)</li> <li>• Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence (2011)</li> </ul> | HLF 3 (Acra, 2008)                           | No se menciona la CPD<br>Se hace alusión al «diálogo de políticas» |
|   |  | HLF 4 (Busan, 2011)                          | Se hace mención a la «coherencia de todas las políticas públicas»  |
| 2011-2015 (después de Busan)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Policy Coherence for Inclusive and Sustainable Development (2013)</li> <li>• Integrating PCD approaches into the Post-2015 Development Agenda (2014)</li> </ul>   | GPEDC 1 (México, 2014)                       | No se menciona la CPD  |

(\*) La Cumbre del GPEDC de México 2014 fue promovida conjuntamente por el CAD de la OCDE y el PNUD.

## Tabla 2

Consideración de la Coherencia de Políticas de Desarrollo en Cumbres y documentos

allá de la ayuda y pese a las claras limitaciones mostradas por el enfoque centrado en la eficacia, incluidos los fracasos observados en el cumplimiento de las metas planteadas en la Declaración de París.

Resulta destacable la existencia de una profundización, y un cierto replanteamiento, en el enfoque por parte de la OCDE a partir de 2014, en lo referente al tratamiento y la consideración de la CPD. Este posible avance no está exento, sin embargo, de ambivalencias, lo que se observa tanto en los documentos de la OCDE publicados a partir de esa fecha como en las declaraciones suscritas por la nueva Alianza Global. Como se ha mostrado en los epígrafes anteriores, esta nueva orientación sobre la CPD se ha producido paralelamente a los debates abiertos sobre la reforma del sistema internacional de cooperación y la necesidad de abrirlo a nuevos agentes e instrumentos.

En ese contexto, consideramos que el nuevo enfoque sobre CPD propuesto por la OCDE es consistente con el intento de incorporar al sistema a los nuevos donantes del Sur, algunos de los cuales se habían mostrado reacios a tratar algunos temas relacionados con la coherencia. También es, sin embargo, consistente con la insistencia en incorporar al sector privado que, por definición, no dispone de responsabilidades sobre las políticas públicas y, además, funciona con criterios que no tienen necesariamente que ver con las preocupaciones de la CPD.

La solución adoptada —sustituir la noción de eficacia de la ayuda por la de eficacia de la cooperación— supone un paso adelante y enlaza con la necesidad de ir más allá de la ayuda. No obstante, la ausencia de referencias a la CPD y a aquellas políticas que afectan negativamente al desarrollo hace que, en la práctica, acaben prevaleciendo las recomendaciones relacionadas con los principios de París, como se podía observar en la tabla 1.

La Agenda 2030 puede suponer un punto de inflexión en la relación existente, dentro del marco de la Agenda Internacional de Desarrollo, entre la CPD y la reforma del sistema de ayuda. Lo representa en la medida en que supone un evidente paso adelante en la «multilateralización» del desarrollo, cuya consecuencia lógica hace descansar, cada vez en mayor medida, la toma de decisiones en los espacios más representativos de gobernanza global.

Este avance en la multilateralización de la agenda de desarrollo significa un replanteamiento del histórico papel protagonista del CAD en la reforma del sistema internacional de ayuda, así como del papel de la ayuda en la gobernanza global del desarrollo. La reciente reflexión del CAD hacia una mayor inclusión y representatividad del organismo, así como el reconocimiento de la importancia de su contribución a la CPD, bien podrían significar un avance hacia la asunción de un marco de gobernanza global del desarrollo que reconozca la centralidad de la CPD.

## 7 Bibliografía

- ALONSO JA (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español. En: Alonso JA y Fitzgerald V (eds.). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 235-266.
- ALONSO JA (2006). Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. *Revista Cidob d’Affers Internacionals* 72:17-39.
- ALONSO JA, AGUIRRE P, MADRUEÑO R, MILLÁN N (2010). Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Documento de trabajo núm. 42. Madrid: Fundación Carolina.
- ASHOFF G (2005). Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU. En: Escuela Diplomática de España (ed.). El debate sobre la eficacia de la Cooperación Española al Desarrollo en la actualidad. Madrid: Escuela Diplomática (Colección Escuela Diplomática 10):45-73.
- AYLLÓN B (2013). La Cooperación Sur-Sur y Triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional? Quito: IAEN.
- BARRY F, KING M, MATTHEWS A (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges, IIIS Discussion Paper no. 335. Institute for International Integration Studies.
- BESHARATI NA (2013). Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development. Discussion Paper 26/2013. Johannesburgo: German Development Institute.
- BOOTH D (2008). Aid Effectiveness after Accra: How to Reform, the Paris Agenda. ODI Briefing Paper no. 39. Overseas Development Institute.

- BOX L, KOULAÏMAH-GABRIEL A (1996). Towards Coherence? Development Cooperation Policy and the Development of Policy Cooperation. European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- BRÄUTIGAM D (2011). Aid with Chinese characteristics: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development* 23(5):752-764.
- CALLAN M, DAVIES R (2013). When business meets aid: analyzing public-private partnerships for international development. Development Policy Centre Discussion Paper 28. Australian National University.
- CARBONE M. (2009). Mission impossible: The European Union and policy coherence for development. *Journal of European Integration* 30(3):323-342.
- CONCORD (2009). Spotlight on Policy Coherence 2009. Bruselas: Concord.
- DAC-OECD (1992). Development Cooperation 1992 Report. París: DAC-OECD.
- DAC-OECD (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. París: DAC-OECD.
- DAC-OECD (2015). Measuring total official support for sustainable development, Third International Conference on Financing for Development (julio). Adís Abeba.
- DAC-OECD (2016a). Statement: Better Aid for more Effective Development. OECD.
- DAC-OECD (2016b). DAC High Level Meeting Communiqué. OECD.
- DOMÍNGUEZ R (2016). La cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 5(1):62-86.
- ECDPM (2015). Use of PCD indicators by a selection of EU Member States. A Brief Analysis and Overview. Discussion Paper no. 171.
- EVANS P, JACOBSON H, PUTNAM R (1993). Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics. Berkeley: University of California Press.
- FORSTER J, STOKKE O (eds.) (1999). Policy Coherence in Development Cooperation. Londres: Frank Class Publishers.
- FUKASAKU K, PLUMMER M, TAN J (1995). OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence. Development Centre Documents. París: OECD.
- GAUTTIER P (2004). Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union. *European Law Journal* 10:23-41.
- GPEDC (2014a). Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda. México: GPEDC.
- GPEDC (2014b). Making Development Co-operation more effective. 2014 Progress Report. GPEDC.
- GORE C (2013). The new development cooperation landscape: actors, approaches, architecture. *Journal of International Development* 25:769-786.
- GREENHILL R, PRIZZON A, ROGERSON A (2013). The age of choice: developing countries in the new aid landscape (WP 364). Londres: Overseas Development Institute.
- HOEBINK P (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo. En: Alonso JA y Fitzgerald V (eds.). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 181-211.
- HOFFMEISTER F (2008). Inter-pillar coherence in the European Union's civilian crisis management. En: Blockmans S (ed.). *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*. La Haya: TMC Asser Press, pp. 157-180.
- HULME D (2007). The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management in an Imperfect World. BPI Working Paper 16. Brooks World Poverty Institute.
- JANUS H, KLINGEBIEL S, MAHN T (2014). How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum. German Development Institute Briefing Paper 3/2014.
- JANUS H, KLINGEBIEL S, PAULO S (2015). Beyond Aid: a conceptual perspective on the transformation of development cooperation. *Journal of International Development* 27(2):155-169.
- KILLEN B, ROGERSON A (2010). Global Governance for International Development: Who's in charge? OECD Development Brief, Issue 2.

- KING M, KEIJZER N, SPIERINGS E, MATTHEWS A (2012). Measuring Policy Coherence for Development. Final report. ECDPM.
- KNOLL A (2014). Bringing Policy Coherence for Development into the post-2015 agenda – Challenges and Prospects. ECDPM Discussion Papers, no 163.
- KRAGELUND P (2011). Back to BASICS? The Rejuvenation of Non-traditional Donors' Development Cooperation with Africa. *Development and Change* 42:585-607.
- MARTÍNEZ I (2011). La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil? En: Gómez-Galán M (ed.). *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*. Madrid: Cideal, pp. 63-120.
- MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2014). La Reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post 2015, retos, propuestas y realidades. *Revista de Economía Mundial* 36:71-93.
- MAWDSLEY E, SAVAGE L, SUNG-MI K (2013). A «post-aid world»? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal* 180(1):27-38.
- MESSNER D, WOLFF P (2005). The millennium Development Goals. Thinking Beyond the Sachs Report. *Deutsches Institute für Entwicklungspolitik*. Briefing Paper no 5.
- MILLÁN N (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* 220:139-161.
- MILLÁN N (2014). La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 3(2):6-25.
- MILLÁN N, SANTANDER G (2013). Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur. Hacia una convergencia analítica. *Oasis* 18.
- NELSON J (2011). The Private Sector and Aid Effectiveness: Toward new models of engagement. En: Kharas H, Makino K, Jung W (eds.). *Catalyzing Development: A New Vision of Aid*. Washington DC: The Brookings Institution, pp. 83-111.
- OECD (1999). *Trade, Investment and Development: Policy Coherence Matters*. París: OECD.
- OECD (2002). *OECD Action for a Shared Development Agenda*. OECD. <http://www.oecd.org/dac/oeacdactionforashareddevelopmentagenda.htm> (consultado el 5 de marzo de 2015).
- OECD (2008). *Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development*. OECD. <http://www.oecd.org/pcd/ministerialdeclarationonpolicycoherencefordevelopment.htm> (consultado el 8 de marzo de 2015).
- OECD (2009). *Building Blocks for Policy Coherence for Development*. OECD.
- OECD (2010). *Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development*. OECD. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260&InstrumentPID=260&Lang=en&Book=False> (consultado el 5 de marzo de 2015).
- OECD (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. OECD.
- OECD (2013). *Policy coherence for inclusive and sustainable development. OECD and Post 2015 Reflections. Element 8, paper 1*.
- OECD (2014). *Integrating PCD approaches into the Post-2015 Development Agenda*. OECD Policy Coherence for Development Unit.
- OECD (2015a). *Policy Coherence for Sustainable Development in the SDG Framework*. OECD Policy Coherence for Development Unit. <http://www.oecd.org/development/pcd/Note%20on%20Shaping%20Targets.pdf> (consultado el 5 de abril de 2015).
- OECD (2015b). *Policy Coherence for Development and the Sustainable Development Goals*. OECD. <http://www.oecd.org/pcd/Concept%20Note%2017-18%20Dec%202014.pdf> (consultado el 5 de abril de 2015).
- OXFAM (2012). *Busan in a Nutshell. What next for the Global Partnership for Effective Development?* Oxfam Briefing Note.
- PICCIOTTO R (2004). *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches*. París: OECD Policy Workshop.

- PICCIOTTO R (2005). The evaluation of policy coherence for development. *Evaluation* 11(3):311-330.
- PINGEOT L (2014). La influencia empresarial en el proceso post-2015. 2015 y más.
- PORTELA C, RAUBE K (2009). (In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies. European Studies Association Bi-annual Convention. [http://aei.pitt.edu/33122/1/portela.\\_clara\\_%28282%29.pdf](http://aei.pitt.edu/33122/1/portela._clara_%28282%29.pdf) (consultado el 5 de abril de 2015).
- RENZIO P DE, SEIFERT J (2014). South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third World Quarterly* 35(10):1860-1875.
- SAITH A (2006). From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation. *Development and Change* 37:1167-1199.
- SCHULZ N-S (2010). Pastel para todos, del Norte al Sur. En: (Intermón Oxfam). La realidad de la ayuda 2009. Intermón Oxfam, pp. 105-142.
- SÖRENSEN JS (ed.) (2010). Challenging the Aid Paradigm. Western Currents and Asian Alternatives. Londres: Palgrave Macmillan.
- TAN-MULLINS M, MOHAN G, POWER M (2010). Redefining «Aid» in the China-Africa Context. *Development and Change* 41:857-881.
- TEZANOS S, SUMNER A (2013). Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries. *The Journal of Development Studies* 49 (2):1728-1745.
- TREBILCOCK M, ROSENSTOCK M (2014). Infrastructure Public-Private Partnerships in the Developing World: Lessons from Recent Experience. *The Journal of Development Studies* 51(4):335-354.
- UNCETA K (2013). Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 33:125-136.
- UNCETA K, GUTIÉRREZ-GOIRIA J (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.
- UNCETA K, MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2014). Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 1(2):100-116.
- UNITED NATIONS (2013). Strategic framework of the United Nations Office for South-South Cooperation, 2014-2017. Nueva York: United Nations.
- VANDEMOORTELE J (2011). The MDG Story: Intention Denied. *Development and Change* 42:1-21.
- WALZ J, RAMACHANDRAN W (2011). A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. Center for Global Development Working Paper 273.
- ZIMMERMANN F, SMITH K (2011). More actors, more money, more ideas for international development cooperation. *Journal of International Development* 23:722-738.