

# MEJORAR LA COHERENCIA ENTRE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y OTRAS POLÍTICAS A NIVEL DESCENTRALIZADO

*Nadja Gmelch*

---

## **La política de cooperación para el desarrollo y la influencia de otras políticas**

El objetivo de la cooperación para el desarrollo es crear y fomentar condiciones de vida dignas en los países socios. En ello no está actuando sola. Existen otras políticas que, aunque persiguen sus propios objetivos, influyen, voluntariamente o no, el desarrollo de los países socios. Pueden ayudar al empeño de la cooperación para el desarrollo. Pero también lo pueden disminuir o frustrar.

En el primer caso, nos encontramos con coherencia de políticas, vista desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo, en el segundo caso con incoherencia. Si el resultado del esfuerzo de la política de cooperación para el desarrollo depende al mismo tiempo de las influencias de otras políticas, la política de cooperación para el desarrollo no se puede concentrar solamente en fomentar proyectos y programas de cooperación para el desarrollo sino que tiene que contemplar también las otras políticas, intentando de ejercer una influencia sobre ellas para prevenir incoherencias y crear sinergias.

Para poder influenciar las otras políticas desde la perspectiva de la cooperación para el desarrollo, primero hay que saber cuáles son las interrelaciones existentes entre la política de cooperación para el desarrollo y estas otras políticas. Durante los últimos años, se ha analizado, mayoritariamente desde la perspectiva de la Unión Europea y algunos Estados, el impacto que causa, entre otras, la política agraria, la política pesquera, la política comercial, la política migratoria o la política medioambiental sobre el desarrollo de los países socios (Consejo de la Unión Europea, 2007; IOM, 2005; OECD, 2007b; 2006a; 2006b; Thierry, 2006). Una vez identificadas estas interrelaciones, se puede comenzar a trabajar para mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo, tarea que la Unión Europea y algunos estados miembros están fomentando desde hace varios años.

No solamente la Unión Europea y los estados miembros, sino también los gobiernos descentralizados<sup>1</sup>, elaboran políticas que influyen, aunque en menor medida, sobre el desarrollo de los países socios. Partiendo del ejemplo de la Generalitat de Catalunya, la presente comunicación demuestra la importancia de fomentar coherencia de políticas para el desarrollo (PCD según sus siglas en inglés) en gobiernos descentralizados. Para ello, primero se definen los diferentes tipos de (in)coherencia de políticas para el desarrollo a los que se enfrentan este tipo de gobiernos. Después se concretan las políticas relevantes que hay que considerar a la hora de trabajar PCD en un gobierno descentralizado. Finalmente, se presentan algunos mecanismos para fomentar PCD a nivel descentralizado y se analiza el papel que juegan las universidades en ello.

### **La importancia de fomentar coherencia de políticas para el desarrollo en gobiernos descentralizados**

En muchos países europeos los gobiernos descentralizados representan una parte significativa de la cooperación nacional. En el caso de España, por ejemplo, las CCAA son responsables de un 11% de la ayuda oficial para el desarrollo (ADO) española (año 2006).

Asimismo, se puede observar que la ADO de algunas CCAA ha aumentado significativamente durante los últimos años. La ADO que destina la Generalitat de Catalunya a proyectos y programas de cooperación al desarrollo se ha incrementado de 13 millones de euros en el año 2000 a más de 57 millones de euros en el año 2006.

Por último, las CCAA tienen amplias competencias en diferentes ámbitos políticos entre las cuales también hay políticas que pueden influenciar sobre los países socios. Para que los gobiernos descentralizados puedan, por lo tanto, cumplir con su cada vez mayor compromiso de contribuir al desarrollo de los países socios, no se pueden concentrar únicamente en fomentar programas y proyectos de cooperación. Tienen que contemplar también las otras políticas de su gobierno e intentar de lograr un alto nivel de PCD.

---

<sup>1</sup> Cuando en esta comunicación se habla de gobiernos descentralizados, se refiere, sobre todo, a gobiernos regionales como las Comunidades Autónomas en el caso de España.

## **Tipos de (in)coherencia de políticas para el desarrollo en gobiernos descentralizados**

Los gobiernos descentralizados se encuentran en una compleja red de relaciones con otros gobiernos (estatales, internacionales,...) así como con otros actores que hay que tomar en cuenta a la hora de fomentar la PCD. Existen los siguientes tipos de (in)coherencias que se pueden dar y que necesitan, por lo tanto, ser trabajadas en un gobierno descentralizado.

### **Coherencia interna**

Este tipo de coherencia se refiere a la coherencia de la política de cooperación para el desarrollo en si misma y se concentra en el análisis de los objetivos, instrumentos, programas etc. de la cooperación para el desarrollo. En el caso de la Generalitat de Catalunya, analizando la coherencia interna, se debería investigar, por ejemplo, si los objetivos del Plan director de cooperación para el desarrollo son coherentes entre ellos, si los Planes anuales son coherentes con el Plan director o si las convocatorias son coherentes con los objetivos del Plan director y los Planes anuales. Dado el sistema dual de cooperación al desarrollo de la Generalitat de Catalunya, en el cual una parte de la ADO proviene de la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo (ACCD) y otra de los diferentes departamentos de la Generalitat, un reto para fomentar la coherencia interna es alinear la ADO de los departamentos con los objetivos del Plan director y los Planes anuales.

En el caso de la coherencia interna, se puede constatar una relación estrecha entre la calidad de la cooperación al desarrollo y el nivel de coherencia. Puede que para un gobierno descentralizado uno de los aspectos más destacados en esta relación es intentar de ser lo más coherente posible consigo mismo y concentrarse en hacer cooperación que aporte valor añadido al ser cooperación descentralizada.

### **Coherencia horizontal y vertical**

Como ya se mencionó, los gobiernos descentralizados se encuentran en una compleja red con otros actores políticos que también se dedican a hacer cooperación para el

desarrollo (en el caso de la Generalitat de Catalunya estos actores son, entre otros, el Gobierno Central, la Unión Europea, los ayuntamientos, las diputaciones, etc.). Por lo tanto, es importante, coordinarse tanto de forma horizontal como de forma vertical con estos otros actores políticos y aumentar así el nivel de coherencia de la política para el desarrollo.

### **Coherencia externa**

Mientras que la coherencia interna se refiere, sobre todo, a mejorar la calidad de la cooperación al desarrollo en si y las coherencias horizontal y vertical hacen referencia más bien a la coordinación entre diferentes gobiernos, la coherencia externa es la que podríamos denominar „coherencia verdadera“. Según la OCDE, lograr un mayor grado de coherencia externa significa „working to ensure that the objectives and results of a government’s development policy are not undermined by other policies of that same government, which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives where feasible” (OECD, 2005). Para poder fomentar la PCD a nivel descentralizado, primero es necesario e definir cuáles son las políticas que impactan en los países socios.

### **Identificación de políticas relevantes para fomentar la coherencia externa en un gobierno descentralizado**

Hay dos maneras de identificar políticas que son relevantes a la hora de fomentar la PCD en un gobierno descentralizado. Por una parte, se pueden tomar como base políticas que a nivel estatal o europeo ya se identificaron como políticas con una influencia sobre los países socios y estudiar, política por política, cuáles competencias tiene el gobierno descentralizado en esta política y cuáles actividades realiza. Por otra parte, se pueden identificar políticas específicas de gobiernos descentralizados que tienen un impacto sobre los países socios. Con esta diferenciación, se pueden definir los siguientes tipos de políticas relevantes para fomentar la coherencia externa en un gobierno descentralizado:

*Primero:* políticas relevantes para fomentar la PCD en las cuales el gobierno descentralizado no tiene competencias. En el caso de la Generalitat de Catalunya, políticas de este tipo son la política de seguridad o el comercio de armas. Lo único que desde un gobierno descentralizado se puede hacer en este caso es velar estas políticas a nivel estatal y europeo y denunciar, por si acaso, incoherencias observadas.

*Segundo:* políticas en las que el gobierno descentralizado solamente tiene competencias ejecutivas, es decir que no puede tomar decisiones sino que solamente ejecutar decisiones tomadas en un gobierno de otro nivel, ya sea nacional o supranacional. En el caso de la Generalitat de Catalunya, ejemplos para este tipo de política son la política agrícola o la política medioambiental. Aunque el Estatuto de Cataluña otorga la competencia exclusiva en estas políticas a la Generalitat de Catalunya, solamente el gobierno central tiene la posibilidad de influir a la hora de tomar decisiones en estos ámbitos, ya que las competencias de estas políticas se transfirieron mayoritariamente a las instituciones de la Unión Europea. Sin embargo, esto no significa que desde la Generalitat de Catalunya no se pueda hacer nada en estos ámbitos para aumentar la PCD. Se pueden redactar posicionamientos relacionados con estas políticas, intentando de influenciar de esta manera en la toma de decisiones y mejorar la PCD. Además de esto, en el caso, por ejemplo, de la política de medio ambiente, se podría ir todavía más allá de las decisiones tomadas por parte de la Unión Europea y, al reducir las emisiones de CO2 más de lo requerido por parte de la Unión Europea, aumentar su contribución a frenar el cambio climático y fomentar de esta manera también la PCD ya que sabemos que los países y los colectivos más afectados del cambio climático son los países socios y los empobrecidos.

*Tercero:* políticas con competencias compartidas. Al tratarse de un gobierno descentralizado, en muchos casos existen políticas con competencias compartidas, como por ejemplo en el caso de la política de migración, donde el gobierno central mantiene las competencias sobre el núcleo duro de la materia de extranjería en el sentido clásico (determinación de los flujos migratorios, el control de las fronteras, las condiciones y requisitos para otorgar las autorizaciones de trabajo y de residencia de los inmigrantes) mientras que la Generalitat de Catalunya tiene amplias competencias en el ámbito de la integración. Otro tema en el cual hay muchas instituciones involucradas con diferentes

competencias cada una es la contratación de extranjeros, como por ejemplo la contratación de médicos de países socios. En este tipo de políticas es de suma importancia, analizar primero cuáles actores están involucrados y cuáles competencias tiene cada uno así como definir el impacto concreto que tienen las diferentes acciones políticas sobre los países socios. Una vez analizado todos estos puntos, se puede comenzar a fomentar la PCD en estos ámbitos.

*Cuarto:* políticas con competencias exclusivas. Hay ámbitos políticos en los que tradicionalmente los gobiernos descentralizados tienen competencias exclusivas y los que pueden tener un impacto indirecto sobre los países socios. Ejemplos de estas políticas serían la política de investigación, la política de educación o la política cultural.

### **Mecanismos para fomentar la coherencia externa**

Tal como se ha demostrado en diferentes estudios recientes sobre los mecanismos para fomentar PCD (ECPDM/ICE, 2007; ECPDM/ICE, 2006; McLean Hilker, 2004; OECD, 2005), es imprescindible (pero no suficiente) que por parte del gobierno o del presidente del mismo existiera un fuerte compromiso en la lucha contra la pobreza o con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hecho que comprometería a todos los departamentos a tomar en cuenta también aspectos de cooperación al desarrollo en sus políticas. Solamente si la cooperación al desarrollo es aceptada como tema transversal por parte de todos los departamentos y, por lo tanto, está presente en todas las políticas, se puede aumentar la PCD.

Asimismo, siendo un tema relativamente nuevo a nivel descentralizado, es necesario crear amplios conocimientos sobre las diferentes políticas y sus impactos en los países socios. Hay que estudiar casos concretos como, por ejemplo, el ya mencionado de la contratación de médicos en el extranjero, y demostrar interrelaciones existentes entre esta acción y los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo. Es aquí donde las universidades tienen un papel destacado, ya que es necesario que colaboren estrechamente con las administraciones públicas y ayuden a crear este conocimiento. Temas centrales que habrá que investigar durante los próximos años desde la perspectiva de los gobiernos descentralizados serán, sobre todo, la relación entre

migración y desarrollo, con un enfoque especial en el codesarrollo así como la educación y la investigación para el desarrollo.

Igualmente, hay que fomentar mecanismos de coordinación y mejorar la comunicación entre los diferentes departamentos.

## **Conclusión**

Trabajando para mejorar la PCD uno siempre tiene que considerar que es imposible lograr coherencia absoluta, ya que el proceso de toma de decisiones políticas es demasiado complejo. No obstante, para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo, es imprescindible aumentar el nivel de PCD en todos los gobiernos involucrados. También los gobiernos descentralizados tienen que aportar su parte y lograr, por una parte, que su esfuerzo en el ámbito de la cooperación al desarrollo tenga más impacto en los países socios, y, por otra parte, que mejore el impacto global de la cooperación de su país así como de la Unión Europea.

## Bibliografía

- Consejo de la Unión Europea (2007): *Council Conclusions on coherence between EU migration and development policies*, Bruselas.
- Direcció General de Cooperació al Desenvolupament i Ajut Humanitària (2008): *Pla anual de cooperació al desenvolupament 2008*, Barcelona.
- ECDPM/ICE (2007): *Evaluation of the EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development*, Amsterdam.
- ECDPM/ICE (2006): *EU mechanisms that promote policy coherence for development – A scoping study*, Maastricht.
- International Organisation for Migration (IOM) (2005): “Pursuing policy coherence in migration and development policy agendas”, *Workshop on Migration and Development Mainstreaming Migration into Development Policy Agendas*, 2-3 Febrero, Ginebra.
- McLean Hilker, Lyndsay (2004): “A comparative Analysis of Institutional Mechanisms to Promote Policy Coherence for Development. A Case Study Synthesis: The European Community, United States and Japan”, paper prepared for the OECD policy workshop *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development*, 18-19 May.
- OECD (2007b): *Policy Coherence for Development 2007 - Migration and Developing Countries*, Paris.
- OECD (2006a): *The Development Dimension - Trade, Agriculture and Development - Policies Working Together*, Paris.
- OECD (2006b): *The Development Dimension, Fishing for Coherence - Fisheries and development policies*, Paris.
- OECD (2005): *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, The Development Dimension*, Paris.
- Thierry, Mayer (2006): *Policy Coherence for Development - A background paper on foreign direct investment*, OCDE Development Centre, Working Paper No. 253, Paris.