



auci

AGENCIA URUGUAYA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

COHERENCIA DE POLÍTICAS Y ACCIÓN COLECTIVA

EL PROBLEMA DEL DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Temas de Cooperación #4



PRESIDENCIA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



auci

AGENCIA URUGUAYA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

COHERENCIA DE POLÍTICAS Y ACCIÓN COLECTIVA

EL PROBLEMA DEL DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Temas de Cooperación #4



ACERCA DE LA AUCI

La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) fue creada por ley en diciembre de 2010. Funciona en la órbita de la Presidencia de la República y cuenta con un Consejo Directivo integrado por el Canciller, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y un miembro designado por el Presidente de la República, quien preside el Consejo. Entre los cometidos de la AUCI están la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, recibida y otorgada por Uruguay, para dar cumplimiento a las prioridades nacionales de desarrollo del país.

AUTORIDADES

Consejo Directivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional:

Dr. Diego Cánepa

Prosecretario de la Presidencia de la República
Presidente

Emb. Luis Almagro

Ministro de Relaciones Exteriores
Director

Ec. Gabriel Frugoni

Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Director

Director Ejecutivo:

Mag. Martín Rivero Illa

CRÉDITOS

Coordinación general del documento:

Mag. Martín Rivero Illa (AUCI)

Redacción del documento:

Dra. Natalia Millán
(Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid)

Edición:

Mag. Karen Van Rompaey (AUCI)

Montevideo, octubre de 2013

Este documento forma parte de una serie de documentos de trabajo sobre temas de cooperación internacional de la AUCI.



ÍNDICE

PREFACIO	7
1. COHERENCIA DE POLÍTICAS Y ACCIÓN COLECTIVA: EL PROBLEMA DEL DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO	8
1.1 Introducción: trascendiendo la AOD, la coherencia de políticas	8
2. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO	11
3. COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO	12
3.1 Concepto de CPD: algunas consideraciones	12
3.2 La dimensión política de la CPD	14
4. DIMENSIONES DE LA CPD	16
5. EL TRABAJO POR LA CPD EN EL MARCO GUBERNAMENTAL	18
5.1 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional	18
5.2 Las tres fases de la CPD	21
6. LA IMPORTANCIA DE LAS ONGD EN LA PROMOCIÓN DE LA CPD	24
7. REFLEXIONES FINALES: ¿QUÉ SUPONE LA CPD PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO?	26
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28





PREFACIO

El documento *Coherencia de políticas y acción colectiva. El problema del desarrollo en un mundo globalizado* forma parte de una serie de trabajos sobre cooperación internacional producidos o encargados por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) para contribuir el debate sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo y la agenda de desarrollo Post-2015.

Creemos que este estudio se constituye como un aporte a estos debates en tanto redimensiona y ubica el rol de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el contexto más amplio del resto de las políticas nacionales e internacionales que impactan sobre el desarrollo y reflexiona sobre el rol de los sistemas de cooperación desde un abordaje cosmopolita. El trabajo plantea que en un mundo profundamente interdependiente, la AOD no bastará para luchar contra la pobreza, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y promover el desarrollo global, sostenible y equitativo entre los pueblos. Por tanto, la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo son necesarias para encontrar soluciones eficientes a largo plazo, tanto a escala nacional como global.

En la AUCI creemos que es importante concertar desde la región latinoamericana espacios de acuerdo que nos permitan posicionarnos de manera más coordinada y articulada frente a los desafíos del nuevo escenario global. Esto nos permitirá incidir desde América Latina y desde el Sur con una voz más fuerte en la agenda de la cooperación internacional al desarrollo para la construcción de un sistema de cooperación internacional más eficaz, justo y solidario.

Martín Rivero Illa
Director Ejecutivo
Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)



1. COHERENCIA DE POLÍTICAS Y ACCIÓN COLECTIVA: EL PROBLEMA DEL DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

1.1 Introducción: trascendiendo la AOD, la coherencia de políticas

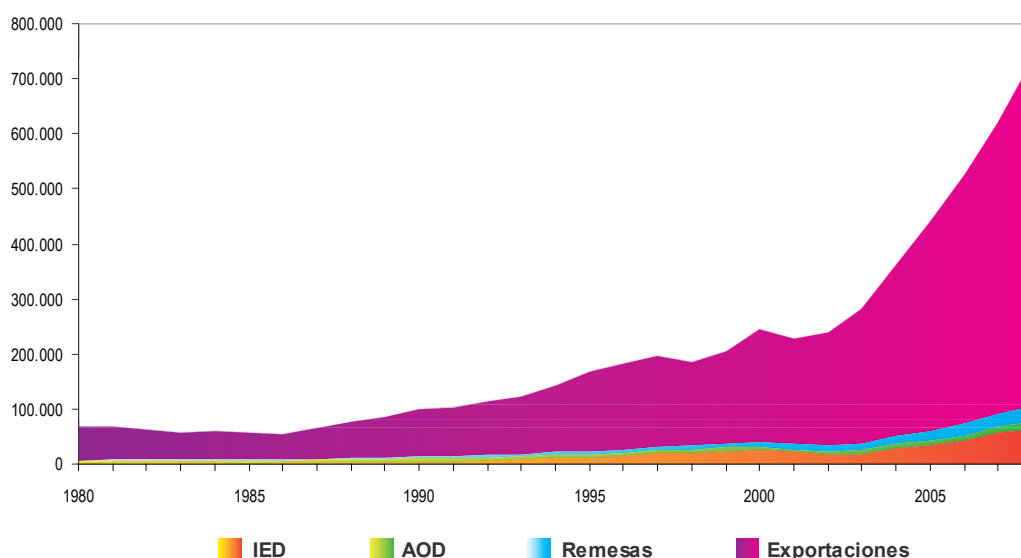
La globalización ha generado importantes transformaciones en las dinámicas que estructuran las relaciones entre los diferentes Estados, actores, instituciones y personas. En el nuevo escenario internacional se ha reconfigurado la naturaleza del poder de los Estados, han emergido nuevos actores no estatales 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 este sentido, 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.

En tal sentido, con el objeto de promover el desarrollo, corregir las asimetrías globales y combatir la pobreza, desde 1960 los países ricos han emprendido una serie de políticas de cooperación al desarrollo. En este contexto, el sistema internacional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) consiste, precisamente, en un conjunto de políticas discrecionales y unilaterales que un grupo de países donantes asumen con el propósito de promover el desarrollo de los países más pobres (Alonso, 2006b). Siguiendo tal propósito, la arquitectura internacional de la AOD se ha dotado de una serie de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de los diferentes programas que se instrumentan en terreno. De esta manera, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos con el fin de promover un mayor desarrollo en los países más pobres. De acuerdo a las cifras del CAD, la AOD ha aumentado sus recursos de manera sistemática: de 33.000 millones de dólares en 1960 a 132.500 millones de dólares en 2011 (en términos netos), de acuerdo a los datos del CAD (CAD, 2011)¹.

Ahora bien, hay diversas particularidades que ponen de manifiesto la limitada capacidad de este sistema para lograr con eficacia sus objetivos de desarrollo:

1 - Como consecuencia de la crisis financiera, los principales donantes europeos ya han anunciado importantes recortes en sus presupuestos de AOD. En 2011, los mayores donantes fueron los Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia, Japón, Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia. En términos reales, los mayores incrementos de la AOD se registraron en Italia, Nueva Zelanda, Suecia y Suiza. Por el contrario, la AOD disminuyó en dieciséis países del CAD, con las mayores reducciones registradas en Austria, Bélgica, Grecia, Japón y España. EEUU sigue siendo el mayor donante por volumen, con flujos de AOD neta por valor de 30.700 millones de dólares, lo que representa una caída del -0,9% en términos reales a partir de 2010 (OCDE, 2012). Nota de prensa OCDE, disponible en: http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html. Fecha de consulta: 20/05/2012.

Gráfico 1. Evolución de los flujos hacia los países en desarrollo, en millones de dólares constantes, 1980-2009



Fuente: UNCTAD DATABASE, 2011

En primer lugar, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países en desarrollo, en tanto existe otra serie de políticas domésticas e internacionales puestas en práctica por los países donantes que ocupan un rol cardinal (Sanahuja, 2007; Alonso et al., 2010). En este sentido, las políticas relacionadas con los flujos económicos y financieros, comerciales, migratorias, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o de participación en los conflictos armados (por sólo mencionar algunos ejemplos) poseen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, y en muchas ocasiones explican las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional. Un ejemplo ilustrativo de lo expuesto anteriormente resulta de analizar los flujos de capital que se destinan a las economías en desarrollo, para comprobar que la AOD refiere a un porcentaje mínimo del total de los fondos que afectan a la financiación del desarrollo (Gráfico 1). En tal sentido, los flujos comerciales, la inversión extranjera directa (IED) o las remesas de emigrantes ostentan una importancia significativamente mayor para el progreso de buena parte de las economías en desarrollo.

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 (Tezanos, 2008; Sanahuja, 2007; Alonso, 2006; Sogge, 2002). Este hecho genera importantes asimetrías en las relaciones entre donantes y socios en diversas dimensiones, entre las que interesa destacar: i) al ser discrecional, la AOD puede depender de diferentes agendas de los países donantes, desconociendo los intereses y estrategias nacionales de los países socios -lo que se entiende como instrumentalización de la ayuda-; en este sentido, en diversas ocasiones la política de AOD ha priorizado objetivos comerciales, geopolíticos, migratorios o culturales antes que los legítimos objetivos de desarrollo que este sistema



sostiene perseguir²; ii) el hecho de que la ayuda no sea vinculante supone que los donantes no están sometidos a ninguna obligación legal que garantice el cumplimiento de los compromisos asumidos formalmente con el sistema internacional y los países socios³; iii) la definición de las acciones de cooperación, en tanto se ha realizado de forma unilateral por parte de los donantes, ha suscitado importantes problemas de coordinación, y armonización entre los actores, lo que ha derivado en fragmentaciones, solapamientos y duplicaciones que cuestionan profundamente la ya limitada eficacia del propio sistema de ayuda (Tezanos, 2008; OCDE, 2009a).

En definitiva, aun cuando se parta del supuesto de que la AOD presenta niveles aceptables de eficacia en la consecución de sus objetivos -aspecto que, de hecho, ha sido altamente cuestionado por parte de los autores especialistas en esta área-, se trata, no obstante, de una política global de entidad y capacidad reducida. En consecuencia, la AOD es un instrumento que presenta importantes restricciones en la promoción del desarrollo global, no sólo por las limitaciones presupuestarias de que adolecen los montos internacionales destinados a este efecto, sino por las condiciones discrecionales que caracterizan a estas políticas y que cuestionan la capacidad real de estos programas para generar autonomía y desarrollo en un sistema que es intrínsecamente asimétrico y unilateral (Alonso, 2006; Sanahuja, 2007). En este sentido, la AOD ocupa un vacío en las relaciones internacionales que deriva de la inexistencia de una institucionalidad vinculante⁴ a la que la comunidad internacional hubiera encomendado la tarea de corregir las inmensas desigualdades entre países y promover un crecimiento económico equitativo y sostenible (Iglesia-Caruncho, 2005).

Partiendo de estos supuestos, el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (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 estatales, tanto domésticas como internacionales, de todos los países (Millán, 2011). De ahí que el presente trabajo 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 economías del mundo -y no únicamente a los países más vulnerables-. Como consecuencia, desconocer la problemática del desarrollo global, y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto, afectará las posibilidades de progreso, bienestar y seguridad para todos los países independientemente de su estadio de desarrollo (OCDE, 2009).

2 - Existe en la historia del sistema de AOD una diversidad de ejemplos de instrumentalización de la ayuda, como puede ser la ayuda ligada a la compra de productos o contratación de empresas del país donante, la ayuda condicionada a la mejora de controles migratorios de países socios en frontera, la ayuda humanitaria que ha acompañado a ciertos ejércitos -lo que erosiona la neutralidad del espacio humanitario- o la ayuda al desarrollo utilizada como instrumento geopolítico con objeto de garantizar la "seguridad nacional" principalmente durante la Guerra Fría (Sanahuja, 1999).

3 - De acuerdo a Oxfam sólo un 70% de la ayuda comprometida es efectivamente desembolsada (Internón Oxfam, 2007). Un ejemplo de incumplimiento ha sido la cumbre de Gleneagles de 2005, donde el G8 se comprometió a incrementar su AOD en 50.000 millones de dólares (en dólares de 2004). Esto elevaría la cifra de AOD a 145.700 millones de dólares en 2010, pero sólo se ha alcanzado la cifra (récord) de 128.700 millones de dólares en ese año. Esto equivale al 0,32 % del PIB de los países CAD, muy lejos de la promesa asumida por la comunidad internacional de alcanzar el 0,7% del PIB. Adicionalmente, y como consecuencia de la crisis internacional, buena parte de los países donantes han anunciado importantes recortes en sus partidas de AOD. De acuerdo a los datos del CAD, en 2011 la AOD experimentó una reducción del 2,7% en términos reales con respecto a 2010. Esta disminución se debe a las restricciones fiscales en varios países del CAD que han afectado a sus presupuestos de AOD. En 2011, la AOD disminuyó en dieciséis donantes del CAD, entre los que se destacan principalmente Austria, Bélgica, Grecia, Japón y España.

4 - Un rol similar al que cabría atribuirles, en el interior de las fronteras nacionales, a las políticas fiscales y de gasto social en los Estados de bienestar, cuyo objetivo es garantizar el acceso a determinados derechos que se consideran fundamentales para la ciudadanía reduciendo ciertas desigualdades entre la población.



2. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESARROLLO

Como se ha explicado, el campo de estudio de la CPD pretende abordar un ámbito de análisis complejo que cuestione y analice tanto las bases estructurales que promueven las relaciones asimétricas entre países y personas, como los modelos de crecimiento y consumo que han generado en un mundo transversalizado por desigualdades multidimensionales. Por tanto, parece pertinente que el análisis teórico que contiene este capítulo refiera al concepto de desarrollo al que se alude cuando se utiliza el concepto de CPD.

En este estudio se entiende por desarrollo el concepto de desarrollo humano, el cual remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas. En tal sentido, el premio nobel de economía Amartya Sen describe el desarrollo como libertad; libertad para que las personas puedan elegir cómo vivir sus vidas, para lo cual se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos (Sen, 1990).

Esta visión del desarrollo es asumida, al menos en el ámbito discursivo, por buena parte del conjunto de actores tanto estatales como multilaterales del sistema internacional.

Desde esta perspectiva, no serían políticas de desarrollo aquellas que promovieran o garantizaran las libertades de determinados grupos en detrimento de las opciones y libertades de otros ciudadanos, independientemente de la región o país al que pertenezcan. Asimismo, si bien el crecimiento económico se presenta como una condición positiva que genera oportunidades, éste no parece ser condición suficiente para garantizar la ampliación de las libertades y opciones de las personas. En tal sentido, cabe destacar que ha existido tradicionalmente una tendencia a identificar el bienestar humano con el crecimiento económico como uno de los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia económica (Unceta, 2009). Así, durante décadas se ha evaluado el desarrollo considerando sólo las actividades monetizables sobre otras consideraciones teóricas, como pueden ser la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la calidad de las instituciones (Unceta, 2009). En este sentido, cabe señalar que las políticas de crecimiento económico podrían ser contraproducentes para la promoción del desarrollo en tanto supongan la vulneración de los derechos económicos, ambientales, culturales o sociales de grupos, comunidades, países o personas.

Por tanto, aun cuando los paradigmas y la teoría del desarrollo han variado durante las últimas cuatro décadas, y a pesar de que no existe un consenso universal sobre lo que significa desarrollo, se ha elegido como referencia conceptual la visión de desarrollo humano. Este concepto supone que el desarrollo debe orientarse a proveer las mismas oportunidades para que todas las personas sean libres; cualquier privación o vulneración de derechos, como pueden ser los problemas del hambre, la pobreza, la exclusión social, la discriminación o la falta de libertades políticas, se convierten en serios obstáculos para el desarrollo de los pueblos. En este sentido, es necesario ampliar la mirada hacia una visión cosmopolita e intergeneracional.



3. COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

3.1 Concepto de CPD: algunas consideraciones

El concepto de 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 (Millán, 2011). En este sentido, los estudios sobre CPD tradicionalmente han remitido a la acción de los gobiernos en su compromiso integral con el trabajo por el desarrollo. De acuerdo con esto, abordar un análisis sobre el concepto de CPD implica, necesariamente, el estudio de un ámbito complejo y multidimensional. Complejo, porque desde la perspectiva gubernamental la coherencia debería aludir a la necesaria consistencia entre valores e intereses de un sistema de gobierno; y multidimensional, porque esta práctica supondría evaluar todas las áreas de acción pública, las posibles sinergias o contradicciones entre ellas, y la incidencia del conjunto de estas políticas en la ampliación (o reducción) de las posibilidades de progreso de los países en desarrollo.

Desde una perspectiva general, el propósito de la coherencia es un objetivo deseable para cualquier acción gubernamental (Di Francesco, 2001; Stokke, 2003), dado que las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para la eficacia -imposibilidad para lograr los objetivos propuestos-, la eficiencia -falta de optimización en la gestión de los recursos públicos- y la credibilidad del país en su conjunto (Ashoff, 2005). Asimismo, el avance hacia una mayor coherencia de políticas supone una mejora en la calidad, la coordinación y la transparencia de la gestión pública, ya que permite detectar interferencias e identificar complementariedades (Alonso, 2003). De ahí que la coherencia se constituya en una dimensión obligada para una gobernanza eficiente y de calidad (Alonso, 2010).

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso global del gobierno en la promoción del desarrollo, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso (Millán, 2012) y con importantes problemas de implementación (OCDE, 2008; Alonso et al., 2010). Se trata, pues, de un concepto sugerente para la perspectiva 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 de desarrollo. Dentro del marco de la globalización, las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y porosas, y la agenda adquiere una dimensión "intermística" (Evans, 1993; Sanahuja, 2008). Por tanto, la visión del desarrollo deberá transversalizar tanto las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

Dentro de este contexto, y como es lógico inferir, en un sistema democrático el desarrollo no podrá ser la única o la principal prioridad en el diseño de políticas públicas de los países (Alonso, 2003; Haver, 2008); no obstante, el entender la CPD como un eje transversal de trabajo supone que el interés de los países más pobres debe estar presente de forma sistemática en los procesos públicos de toma de decisiones. Asimismo, los fenómenos de interdependencia y transnacionalización han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción pública que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitan promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para el sistema internacional.



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.

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. Así, la Coordinadora de ONG españolas entiende que la CPD debe perseguir “mejorar el impacto positivo de la cooperación asegurándose que las demás políticas están en consonancia con los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza” (Coordinadora, 2009:). Asimismo, la OCDE establece 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, 2005). En la misma línea, CONCORD define 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 (CONCORD, 2009)⁵. Cabe destacar que se trata de concepciones que entienden la CPD en un sentido restrictivo o reactivo, dado que consiste en “evitar” o “limitar” las inconsistencias o daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación (Hoebink, 2003; Ashoff, 2005), aun cuando algunos autores consideran estas definiciones como el punto de partida sobre el cual empezar a trabajar en el ámbito de la coherencia (Barry et al., 2010).

En segundo lugar, existen aproximaciones que pudieran considerarse más ambiciosas dado que abordan la promoción de sinergias o complementariedades entre políticas públicas. Aquí es posible ubicar a los autores que disciernen entre los conceptos de coherencia y consistencia. Para Hoffmeister “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” (2008: 161), visión que comparte los trabajos de Portela y Raube (2009), que identifican la coherencia con la promoción de sinergias entre políticas, más que con evitar contradicciones entre ellas. El concepto de sinergia es fundamental en la visión de CPD que proponen Fukasku e Hirata, al definirla como la necesaria congruencia entre los objetivos e instrumentos aplicados por los miembros de la OCDE y que puedan tener efectos sobre el progreso de los países del Sur (Fukasku et al., 2005). En la misma línea, Picciotto define la CPD como “la identificación de los intercambios y sinergias entre los ámbitos de la política hacia la consecución de los objetivos de desarrollo” (Picciotto, 2004: 8). Para la UE, “el concepto de coherencia de las políticas para el desarrollo tiene como objetivo crear sinergias entre las políticas y objetivos de desarrollo” (Unión Europea, 2007: 9). Una concepción más integral es la que han construido Foster y Stokke. Estos autores señalan que puede ser definida como coherente aquella política que: en primer lugar, presente objetivos internos formulados en forma clara y armonizada dentro de un marco dado, objetivos que deben ser consistentes con los perseguidos por otras políticas -o, como mínimo, no debieran ser contradictorios-; en segundo lugar, donde las estrategias y los instrumentos se encuentren en sintonía con los objetivos planteados -o como mínimo no sean conflictivos con estos objetivos o con los compromisos y las intenciones asumidas por el resto de las políticas gubernamentales-; y, en tercer lugar, donde los resultados se correspondan a las intenciones y objetivos -o como mínimo no entren en conflicto con éstos- (Forster y Stokke, 1999).

En el último nivel, 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 (Ashoff, 2005; Barry et al., 2010). A esta perspectiva algunos donantes la han llamado “the whole of government approach” o enfoque de la acción global del gobierno. En teoría, asumir este “enfoque integral

5 - CONCORD es la Confederación Europea de Urgencia y de Desarrollo de ONG. Sus 22 asociaciones nacionales y 19 redes internacionales representan a más de 1.800 ONG.



orientado al desarrollo” supondría que los países donantes deberían considerar la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones públicas. Así lo han concebido algunos donantes del CAD aun cuando se trata de países que han demostrado progresos muy dispares en la promoción de este objetivo (Millán, 2010a). En tal sentido -más allá de las brechas existentes entre el discurso y la realidad que parecen caracterizar buena parte del trabajo de los donantes en este ámbito (Alonso et al., 2010) -, 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 (Millán, 2011). 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. Dentro de este contexto, la CPD supone tomar en consideración las necesidades e intereses de los países en desarrollo a la hora de diseñar las políticas ajenas a la AOD (Carbone, 2009).

Con respecto a esta última concepción sobre la CPD cabe realizar la siguiente consideración. El enfoque integral de políticas entendido como “the whole of government approach” o acción global del gobierno, que implica avanzar hacia acciones más coherentes, no siempre se ha utilizado para promover agendas orientadas a la promoción del desarrollo global. Así, en diversas ocasiones los gobiernos esgrimen el argumento de la coherencia de políticas como coartada para supeditar diversos programas a la promoción de intereses nacionales bajo el paradigma de la Realpolitik (Sanahuja y Schüneman, 2012). Un ejemplo ilustrativo son las políticas de seguridad desarrolladas por algunos donantes (principalmente EEUU) que, siguiendo la narrativa de la “Guerra Global contra el Terror”, han utilizado la ayuda en un marco fuertemente securitizado que responde a objetivos internos y externos de seguridad del Estado (Sanahuja y Schüneman, 2012). Así, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria se han reorientado en función de necesidades estratégicas de seguridad, con objeto de ganar aliados y mantener gobiernos afines (Sanahuja y Schüneman, 2012). En tal sentido, cabe destacar que la coherencia debe ser entendida como la promoción de objetivos de desarrollo y no de agendas “nacionales” impulsadas por los intereses cortoplacistas de los diferentes Estados donantes.

3.2 La dimensión política de la CPD

El diseño de políticas coherentes requiere un manifiesto compromiso político por parte de los gobiernos, así como el diseño de una estrategia consistente que permita avanzar, progresivamente, hacia políticas convergentes con el desarrollo humano. En este sentido, la dimensión política es el elemento primordial en la promoción de la CPD. Por ello, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores con capacidad de incidencia, las estrategias electorales, las cuotas de poder que ostentan los diferentes ministerios y agencias gubernamentales y las presiones específicas de cada grupo de interés, son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un gobierno para avanzar hacia una mayor CPD (Millán, 2012).

De acuerdo con esto, el compromiso transversal con el desarrollo parece presentar sistemáticas resistencias institucionales. Ello es debido a que, en diversas ocasiones, parecen contraponerse los intereses nacionales (a corto plazo) de un Estado con la promoción del desarrollo humano global y sostenible. Así como en buena parte de los países del mundo, las campañas políticas de los países desarrollados se centran en temas que atraen los intereses del electorado, los cuales se confinan a las fronteras nacionales. De esta manera, los problemas o prioridades de desarrollo de los países más pobres se abandonan en pos de lo que se entiende, a corto plazo, como el interés nacional del donante (OCDE, 2008). En muchas ocasiones -especialmente en contextos de crisis- el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos, dado que puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional. En este sentido, defender y promover una visión cosmopolita que contemple derechos de otros ciudadanos (como los inmigrantes) o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con el llamado “interés nacional”. Si bien esta situación no puede generalizarse como una realidad monolítica a todos los Estados, parece ser la tónica dominante en buena parte de los países del mundo que se han construido en función del concepto de Estado nación y el nacionalismo metodológico.



Dentro de este contexto, buena parte de las administraciones públicas parecen asumir que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares -y en algunos momentos corporativos- de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros Estados y personas. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, es convergente con la visión del nacionalismo metodológico de Beck (2005). De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía. Sólo desde esta perspectiva es posible entender las incoherencias y asimetrías que caracterizan al sistema internacional y que forman parte de la visión teórica del realismo político.

Como se ha explicado, esta forma de conceptualizar el interés nacional supone que cada país desarrolla políticas unilaterales y discrecionales para gestionar bienes que se han transnacionalizado y que requieren de una acción global y colectiva para ser administrados de forma efectiva. En tal sentido, la mirada nacional es ciertamente una aproximación insuficiente para abordar las diferentes dimensiones del desarrollo. En consecuencia, parece existir en diversos ámbitos de la administración pública una inercia a reproducir una realidad aprehendida que supone priorizar la competencia, el corporativismo, los resultados tangibles y a corto plazo, y los intereses particulares, sobre lo que se pudiera conceptualizar como bienestar colectivo -que necesariamente también implica una acción conjunta y a largo plazo-. De ahí que el concepto de CPD suponga un desafío significativo para la práctica y la teoría política porque implica una suerte de ruptura con las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción política (Millán, 2012).

Esta forma de entender la acción política y el interés nacional no parece ser potestad de ningún tipo de nación en particular, sino que, en principio, forma parte del know how político de buena parte de los Estados del planeta -independientemente de su renta per cápita, capacidades institucionales o niveles de pobreza-. No obstante, como es evidente, las visiones y comportamientos políticos son divergentes dependiendo de cada uno de los Estados, y por esto es necesario desarrollar casos de estudio para valorar cuáles son los comportamientos y percepciones de los actores en el seno de cada Estado.

Cabe destacar que, a diferencia de las percepciones descritas, no se trata de un dilema de suma cero, donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo son un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo, tanto a escala nacional como global. El desafío radica entonces en comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible y eficaz para afrontar los nuevos desafíos globales. El problema radica en el hecho de que, en general, es la mirada a corto plazo la que impide avanzar hacia soluciones comunes y concertadas. Desde esta perspectiva, es preciso ampliar el concepto de CPD, que no debe ser un mandato restringido al espacio de los países desarrollados, sino que debería entenderse como un compromiso global concerniente a todos los Estados del planeta independientemente de su estadio de desarrollo, tamaño o capacidades institucionales (Millán, 2012).

En suma, el desafío más importante que supone la práctica de la CPD reside en el cambio radical de enfoque para los teóricos y diseñadores de políticas públicas. Como se explicará a lo largo de este capítulo, la CPD también debe suponer la promoción de un marco institucional democrático tendiente a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos sin discriminación por raza, sexo o nacionalidad. Esta visión es convergente al ideario cosmopolita, defendido por teóricos como Ulrich Beck, David Held, Daniel Archibugi o Mary Kaldor, donde la acción colectiva se presenta como el único camino "realista" (Beck, 2005) para garantizar la sostenibilidad de un sistema global que, al mismo tiempo que se vuelve progresivamente interdependiente y transnacionalizado, se constituye como un mundo profundamente asimétrico y desigual.



4. DIMENSIONES DE LA CPD

En lo que respecta al análisis de las dimensiones, es necesario considerar la multidimensionalidad del campo de trabajo al que remite la CPD. En este sentido, y de acuerdo a la OCDE (2002), estas dimensiones se pueden analizar en tres esferas.

La primera dimensión alude a lo que se entiende como coherencia vertical o interna de una política. De acuerdo a José Antonio Alonso, se trata de asegurar una correspondencia entre los objetivos que persiguen los ciudadanos, y los medios y acciones que se implementan desde el ámbito político (Alonso, 2010: 15). Este autor, por tanto, refiere a la necesaria rendición de cuentas que las políticas públicas deberían asumir con la ciudadanía. Asimismo, la coherencia vertical remite a la convergencia entre valores, compromisos, acciones y sistemas de una política en particular (Millán, 2011). Aunque este concepto se encuentra estrechamente vinculado a la eficacia (Alonso et al., 2010), también se refiere a la necesaria convergencia e integración de actores y agendas que forman parte de una política pública. Por ende, la coherencia vertical garantiza que todas las instancias de diseño, implementación y evaluación respondan a los compromisos y objetivos que una política específica presume perseguir. Esta visión de la coherencia refiere a cualquier ámbito de la acción pública, por lo que es posible analizar la coherencia vertical en cualquier marco de políticas como puede ser la política comercial, migratoria, de defensa o medioambiental (Stokke, 2003). Asimismo, esta dimensión de la coherencia también pudiera aplicarse a otros ámbitos que no remiten únicamente a las acciones públicas, sino también a la actuación de otros actores de desarrollo como pueden ser las empresas o las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). En tal sentido, la convergencia entre los compromisos, los discursos, la comunicación pública y las acciones de estos actores es un ámbito que es preciso empezar a analizar bajo la óptica de la CPD.

Dentro de este contexto, la CPD también puede remitir a la propia coherencia interna de la política de AOD. La AOD de un país donante es canalizada a través de una diversidad de programas e instrumentos, prevaleciendo la ayuda bilateral (de Estado a Estado), seguida de la AOD multilateral y, por último, la ayuda bilateral gestionada a través del sector privado y las ONG. La mejora de la coherencia de la política de AOD, que debe estar orientada al desarrollo, es una perspectiva que permite analizar esta política de forma integral, atendiendo a las estructuras administrativas de las que depende su aplicación, los instrumentos, mecanismos y procesos con los que se pone en práctica y, también, a los resultados observables que genera en tanto política pública que pretende promover cambios en la realidad social. Todos estos elementos de la política de cooperación deben formar un conjunto consistente internamente y congruente con el fin de esta política, que es la promoción del desarrollo global (Millán, et al., 2012).

En segundo lugar, y siguiendo a la OCDE, la coherencia horizontal alude a la convergencia entre diferentes políticas públicas. En general, ésta es la dimensión más analizada en los estudios de CPD, y es desde esta perspectiva que se pretende que las diferentes políticas gubernamentales promuevan el desarrollo creando sinergias con el sistema de cooperación o, en sentido negativo, que otras políticas no entren en contradicción con los objetivos de esta política. Esta dimensión de la coherencia alude a la acción global del gobierno, lo que muchos donantes y teóricos han denominado “the whole of government approach” (Alonso, 2010). En esta dimensión también se encuadra el concepto de coherencia como sistema (Millán, 2010a), que supone el diseño de mecanismos interrelacionados entre sí. Es decir, para avanzar en una meta tan compleja como la CPD es necesario el diseño de un sistema de instrumentos relacionados que afecten a la variedad de políticas e instrumentos gubernamentales. Un enfoque realmente integral no puede alcanzarse a través de instrumentos



aislados o puntuales, y cada sistema deberá estar adaptado a las capacidades, estructuras administrativas y culturas institucionales que caracterizan a los diferentes donantes; como en todo ámbito de desarrollo, no existe, por tanto, una receta universal idónea para promover la CPD (OCDE, 2008).

En tercer lugar, se alude a la dimensión temporal de la coherencia, que se relaciona con la consistencia que a largo plazo debe asumir una política pública si pretende alcanzar verdaderos resultados en cualquier ámbito de acción. En el caso del desarrollo, es necesario destacar que el avance hacia una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere un compromiso de largo plazo que exceda el ciclo político de un gobierno específico (ECDPM e ICEI, 2006). Por esto, el consenso entre todo el espectro político acerca de la importancia del desarrollo debe considerarse como un requisito fundamental para avanzar en este campo (Millán, 2011). Desde la perspectiva de desarrollo, este objetivo parece complejo si se considera la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora y que hacen más dificultoso, si cabe, que los responsables políticos asuman compromisos a largo plazo (y que los cumplan). La reciente crisis económica que ha afectado a gran parte de los países desarrollados parece dar cuenta de las dificultades, interferencias y presiones que se ejercen sobre los gobernantes y que limitan los espacios de toma de decisiones nacionales. En tal sentido, y para que la dimensión del desarrollo pueda mantenerse como una prioridad a largo plazo, es necesario contar con una opinión pública firme y comprometida con los problemas del desarrollo global. En consecuencia, el trabajo de las ONGD y de los movimientos sociales es indispensable para movilizar y sensibilizar a la población.

Aparte de estas dimensiones, Stokke define cuatro marcos conceptuales para analizar la CPD que involucran a las políticas establecidas en el interior de un sistema nacional de un país donante, las políticas internacionales que pueden ser bilaterales, regionales o multilaterales, las relaciones con otros donantes y las relaciones entre donante y receptor (Stokke, 2003).

Como se ha señalado, de todas las dimensiones mencionadas, la agenda de la coherencia se centra en el análisis de la coherencia horizontal, analizando la acción unilateral de los Estados y la definición y consecuencias de sus diversas políticas en la promoción (o limitación) de las posibilidades de progreso de los países en desarrollo.

Ahora bien, más allá de las dimensiones mencionadas anteriormente, y teniendo en cuenta los procesos de interdependencia e interrelación derivados de la dinámica de la globalización, la CPD debería integrar también una "dimensión transnacional" que promueva la acción colectiva, concertada y democrática entre todos los países. Debido a que la problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde respuestas nacionales y segmentadas, no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes con el desarrollo, sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados del planeta. En este sentido, la dimensión transnacional, que alude a la necesaria acción colectiva y coordinada orientada al desarrollo, parece ser el elemento fundamental para afrontar desafíos y amenazas que escapan al control de los Estados y cuestionan la sustentabilidad del sistema en su conjunto (Millán, 2011).



5. EL TRABAJO POR LA CPD EN EL MARCO GUBERNAMENTAL

5.1. Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional

Teniendo en cuenta los procesos de transnacionalización mencionados, la promoción de la CPD deberá abarcar diferentes ámbitos de trabajo que deben (re)interpretarse en diferentes escalas (local, nacional, regional y global) desde una perspectiva multinivel. Ahora bien, debido a que el mundo se ha organizado en Estados territoriales, es necesario avanzar desde la óptica del Estado nación hacia una visión colectiva y coordinada que comprometa a todos los países. De ahí que el presente epígrafe se centre en el análisis del trabajo por la CPD en el marco gubernamental, valorando las principales interconexiones que se establecen en este ámbito así como los elementos que favorecen o retardan el trabajo por la promoción de la CPD. En tal sentido, una vez descritos los elementos generales del trabajo por la coherencia, es necesario realizar algunas consideraciones específicas sobre esta problemática en el plano nacional.

Lo primero a destacar es que la CPD es un proceso eminentemente político que responde a diferentes intereses del ámbito nacional. Como se ha explicado en epígrafes anteriores, el ámbito político es el campo fundamental para entender el avance (o retroceso) hacia una mayor CPD. Siguiendo el modelo burocrático de Graham Allison, es posible afirmar que el Estado está compuesto por diferentes actores subnacionales que persiguen sus propios intereses y motivaciones políticas (Allison, 1971). Así pues, la acción de un gobierno es el resultado de procesos políticos que están influenciados por las capacidades y acciones de los actores que forman parte de los procesos de toma de decisiones públicas. Como se ha mencionado, se puede analizar este hecho estudiando cuáles son los intereses y las motivaciones políticas que influyen en el diseño de una política en particular. En el caso de la política de ayuda y cooperación es posible identificar actores con diferentes intereses y agendas, a veces competitivos, que influyen en el diseño de esta política (Sanahuja, 2009). Así, se ha analizado esta política como el resultado de diferentes agendas, a veces contrapuestas, que se orientan tanto a la promoción del desarrollo global como a intereses considerados nacionales (Tezanos, 2008; Sanahuja, 1999; Sanahuja, 2007; Alonso, 2006; Sogge, 2002).

En segundo lugar, es necesario destacar que la coherencia posee un “valor instrumental” que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo no es necesariamente una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Así pues, la coherencia sólo adquiere sentido en tanto se definen objetivos claros y unívocos con respecto a los cuales evaluar las políticas públicas (Picciotto, 2004). Por ello, es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción estatal, se asuma que ésta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas (es decir, al desarrollo) y no a intereses particulares y cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar las agendas nacionales. Como se ha mencionado, es relativamente sencillo encontrar ejemplos de prácticas de



donantes (tanto donantes tradicionales como emergentes) que han desarrollado (y desarrollan) políticas coherentes con sus propias estrategias nacionales, pero que en algunos momentos han demostrado estar en franca contraposición con la dimensión del desarrollo global. La instrumentalización de la ayuda con intereses comerciales, migratorios o de seguridad podría ser un ejemplo ilustrativo de coherencia de políticas públicas que persiguen objetivos particulares desconociendo su impacto en las posibilidades de progreso de los países más pobres. Por tanto, es fundamental clarificar en todos los ámbitos de la actuación pública que la CPD se refiere a la promoción del desarrollo global y, especialmente, de los países más empobrecidos.

En tercer lugar, y como plantea Alonso, en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos que representan a la diversidad de opiniones y grupos que conforman un modelo político plural (Alonso, 2010). En este sentido, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Estas normas incluyen las expectativas culturales, la participación pública, las creencias morales y la diversidad de representaciones en los diferentes niveles de la administración pública (OCDE, 2000). Por tanto, sólo en los casos en los que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea, o en los que exista una dictadura absolutista, sería posible la coherencia absoluta (Alonso, 2010). Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier perspectiva respetuosa con la promoción de los Derechos Humanos y la libertad, alcanzar un grado absoluto de coherencia se convierte en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo (Ashoff, 2002).

En cuarto término, la gestión pública es el resultado de un complejo entramado de intereses donde confluyen diversas esferas políticas, administrativas y técnicas. Un modelo público basado en la interlocución y en una cultura que promueve el diálogo y el consenso, plantea un escenario más proclive a promover la coherencia que aquellos sistemas donde el proceso de toma de decisiones se produce de una manera relativamente compartimentada y vertical. Por ello, existe una estrecha relación entre la coordinación y consistencia en los procesos de toma de decisiones de un sistema democrático y la capacidad de avanzar hacia una mayor coherencia en cualquier ámbito en que ésta se persiga (Millán, 2011).

En quinto lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el trabajo informal es un elemento fundamental para el trabajo en CPD. El propósito de la coherencia es un proceso que supone un trabajo integral y comprehensivo en donde, idealmente, deberían ubicarse equipos interrelacionados que trabajen en la promoción del desarrollo. De acuerdo a la experiencia de los países donantes, el trabajo informal es una clave fundamental para avanzar en CPD, en tanto los mecanismos informales se constituyen como instancias de encuentro, análisis y debate entre responsables y funcionarios de distintos departamentos para identificar sinergias y resolver posibles contradicciones entre políticas (Alonso et al., 2010). De hecho parece difícil que la perspectiva de desarrollo llegue a impregnar las políticas públicas sin que necesariamente se instale una cultura de colaboración y trabajo en común para la que el trabajo informal es imprescindible. En este sentido, el diálogo, las instancias de interlocución y las relaciones fluidas entre el personal de diferentes ministerios y agencias estatales adquieren una relevancia fundamental para entender los avances u obstáculos en la promoción de la CPD.

En sexto lugar, el grado de consolidación del sistema de cooperación es fundamental para generar marcos favorables al avance en la CPD (Kapstein, 2004). Esto responde a criterios tanto de tipo político como técnico. Desde la perspectiva política, cuanto más fortalecida técnica, humana y financieramente se encuentre la estructura de cooperación, más capacidades institucionales tendrá para influir en otras decisiones gubernamentales y, por tanto, en el conjunto del sistema público. Es necesario recordar



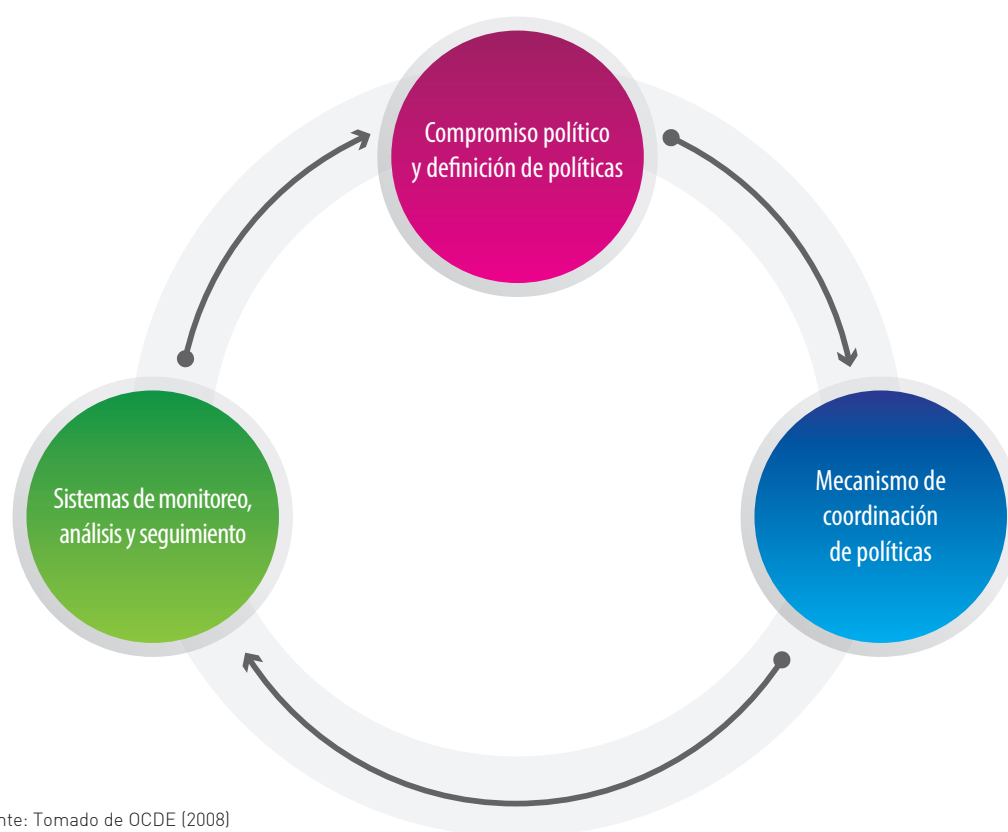
que el objeto último del trabajo por la CPD es modificar las diversas políticas públicas para que éstas integren la visión de desarrollo en su diseño y puesta en práctica. Asimismo, la disposición de un sistema de cooperación consolidado es cardinal para evitar que en los procesos de interlocución y negociación se genere el efecto contrario a lo que se persigue en el trabajo por la CPD: la supeditación de las políticas de cooperación a las lógicas e intereses de otras políticas públicas -seguridad, comercio, migraciones, etc-. De esta forma, en lo que se refiere a capacidad de negociación e incidencia, la fortaleza del sistema de cooperación puede generar, en una visión de máximos, mayores oportunidades para lograr que otras políticas públicas integren la óptica del desarrollo en su articulación, mientras que en una visión de mínimos reduce los riesgos de instrumentalización de las políticas de cooperación y de supeditación a otras agendas alejadas de la promoción del desarrollo de los países socios (Millán et al., 2012).

En lo que respecta a la dimensión técnica, la integración de la CPD al diseño de políticas públicas requiere de un profundo y extenso conocimiento que permita asesorar a otras esferas acerca de la integración de la perspectiva de desarrollo a su trabajo diario. En tal sentido, es el sistema de cooperación el que debe desarrollar un conocimiento experto que le permita orientar a otros ministerios sobre la manera más adecuada de integrar la perspectiva de desarrollo en la puesta en práctica de sus políticas habituales. Asimismo, es necesario que este sistema posea las herramientas y capacidades que le permitan evaluar las consecuencias e impactos en otros países de prácticas incoherentes con el desarrollo. Se trata de una práctica que debiera entenderse como parte de un aprendizaje continuo que permita ir modulando las políticas desplegadas, así como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía tanto del país que aplica las políticas como, fundamentalmente, del país que recibe dicha ayuda (Millán et al., 2012). Por tanto, un sistema de cooperación consolidado técnica y políticamente es una condición necesaria (aunque no suficiente) para avanzar en el trabajo por la CPD.

5.2 Las tres fases de la CPD

Por último, y de acuerdo a los documentos de la OCDE, el compromiso político, la capacidad de coordinación e implementación de políticas y los sistemas de evaluación son los pilares fundamentales para avanzar hacia una mayor CPD en el marco estatal (OCDE, 2008).

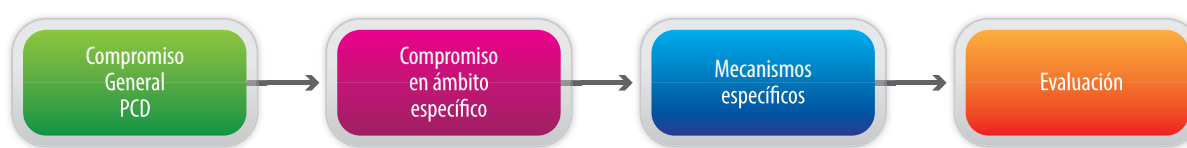
Figura 1: El círculo de la coherencia de acuerdo a la OCDE



Fuente: Tomado de OCDE (2008)

La primera fase del ciclo parte de un firme compromiso político de gran escala que, a continuación, supone definir objetivos y políticas en pos de un mayor desarrollo. Como se ha explicado, es la voluntad política el elemento crucial para promover acciones consistentes con la perspectiva de desarrollo. Por tanto, es necesario un compromiso político firme y sostenido que impregne diferentes estamentos de la acción gubernamental. No obstante, el compromiso general con la coherencia que han asumido progresivamente cada vez más donantes del CAD debe plasmarse luego en objetivos concretos que se conviertan en una hoja de ruta para cada ámbito de actuación gubernamental. Es decir, para avanzar verdaderamente en este campo no basta con un compromiso general y, por ende, abstracto, sino que es necesario definir metas concretas en diversos campos de la acción pública, como podrían ser el comercio, la agricultura, la seguridad o las migraciones, entre otros (Millán, 2010a).

Figura 2. Mecanismos en ámbitos específicos de trabajo



Fuente: Tomado de Millán (2010a)

De esta manera, en esta primera fase es necesario definir una agenda clara de prioridades y objetivos -que deben ser públicos y transparentes- así como identificar posibles incompatibilidades entre políticas (OCDE, 2008e). Esta primera fase también implica un intenso trabajo con distintos actores de la sociedad civil -centros de investigación, ONGD y movimientos sociales, entre otros- para crear conciencia y mejorar el compromiso de la ciudadanía con los problemas del desarrollo y la pobreza a largo plazo (OCDE, 2008).

La segunda fase se centra en asentar los mecanismos prácticos para definir la coordinación e implementación de políticas que permitan avanzar hacia una mayor CPD. Se trata de orientar el trabajo para modificar las diferentes políticas de modo que los intereses de desarrollo se encuentren presentes en los procesos de toma de decisiones. Los mecanismos de coordinación deben permitir tanto promover sinergias y complementariedades como resolver los conflictos o contradicciones entre políticas (OCDE, 2008). Como se ha explicado, en esta etapa es necesario el diseño de un sistema de instrumentos interrelacionados entre sí que afecten a la diversa variedad de políticas e instrumentos gubernamentales. Un enfoque realmente integral no puede alcanzarse a través de instrumentos aislados o puntuales, sino que cada sistema deberá estar adaptado a las capacidades, estructuras administrativas y culturas institucionales que caracterizan a los diferentes países donantes (Millán, 2010a). Asimismo, es en esta segunda fase donde cobran especial importancia tanto los mecanismos formales como los mecanismos informales de promoción de la CPD. Los mecanismos formales son fundamentales para asentar un sistema de promoción de CPD institucionalizado y asentado, susceptible de ser evaluado y que se pueda mantener en el largo plazo. Asimismo, el trabajo informal es cardinal para mejorar todo el sistema de coordinación mediante la interlocución regular entre ministerios y departamentos, la mejora de los canales de comunicación y la promoción de una cultura de trabajo en equipo.

De acuerdo a los trabajos de la OCDE (2008), los avances en CPD requieren claridad en las responsabilidades y mandatos que cada uno de los ministerios y agencias debe asumir en el trabajo por el desarrollo. En contraposición, la falta de claridad y las responsabilidades difusas pueden derivar en ausencia de compromiso con el desarrollo, solapamientos, interferencias e insuficiencia en la rendición de cuentas (OCDE, 2008). Por tanto, es fundamental que el compromiso con la CPD y el trabajo por la consecución de la misma sea asumido claramente por un agente del gobierno que tenga jerarquía y mandato suficiente para asumir tan importante tarea.

La tercera fase consiste en el desarrollo de sistemas para realizar el seguimiento, análisis y evaluación de la CPD. Esta fase proporciona un elemento fundamental para la rendición de cuentas y para el seguimiento y la mejora en la formulación de políticas públicas (OCDE, 2008). En lo que respecta a la evaluación y el seguimiento de la CPD, es ineludible avanzar en dos aspectos específicos. Por un lado, establecer mecanismos que permitan valorar la incidencia de las políticas públicas en el desarrollo global, lo que incluye la evaluación también en terreno; si bien se trata de un ámbito complejo, debido a la diversidad de variantes que habría que incluir en este análisis, parece claro que es fundamental contar con algún tipo de evidencia empírica que permita ilustrar claramente las consecuencias de determinadas políticas en las posibilidades de desarrollo de otros pueblos y sociedades. Por otro lado, es también necesario diseñar instrumentos que permitan analizar los mecanismos, actores y procesos que se operativizan en las administraciones públicas para avanzar en la CPD. En tal sentido, un sistema de transparencia y rendición de cuentas es un elemento indispensable para valorar los procesos internos, extraer lecciones e identificar obstáculos para el avance en esta materia.

A pesar de que los miembros de la OCDE difieren en cuanto a su tamaño, historia, cultura, política y estructuras de gobierno, estas tres fases son elementos fundamentales para el trabajo por la coherencia. No obstante, cada una de estas fases debe adaptarse a los elementos contextuales de cada gobierno en particular. Se trata, por tanto, de un modelo cíclico de promoción de la CPD que suministra un marco conceptual útil para analizar y comparar los distintos enfoques que los países donantes han adoptado en sus marcos institucionales de promoción de CPD (OCDE, 2008e).



6. LA IMPORTANCIA DE LAS ONGD EN LA PROMOCIÓN DE LA CPD

El papel cardinal de las ONGD¹ en la promoción de la CPD ha sido destacado por diversos estudios académicos (OCDE, 2008e, Alonso et al., 2010; CONCORD, 2009; Millán et al., 2012). Siguiendo estos análisis, la labor de las organizaciones de la sociedad civil es un ámbito fundamental en el trabajo por la denuncia, la incidencia política y la movilización de la ciudadanía. De este modo, en diversos ámbitos la labor de las ONGD ha impulsado un mayor compromiso de la opinión pública hacia los temas relacionados con el desarrollo, situando en la agenda pública (internacional y local) los problemas del hambre y la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, las desigualdades globales, las hambrunas, la deuda, los paraísos fiscales, las guerras o el comercio de armas, por sólo mencionar algunos.

Dos son los campos fundamentales en los que las ONGD parecen estar llamadas a asumir un rol prioritario en el trabajo por la coherencia. En primer lugar, el trabajo en incidencia política, que se basa en la denuncia y el seguimiento de posibles incoherencias tanto por parte de los Estados como de las instituciones y empresas nacionales y transnacionales. De acuerdo a Water Aid, la incidencia política remite al trabajo de diseño y seguimiento de acciones orientadas a promover cambios políticos en la acción pública de los gobiernos. Así, la incidencia política puede utilizar diversas herramientas, desde la puesta en práctica de campañas de sensibilización y denuncia hasta la comunicación directa con personalidades y dirigentes con capacidad de influencia en el diseño de políticas (Water Aid, 2007). El trabajo de incidencia política debe incluir tanto a la ciudadanía de los países donantes como a los actores de la sociedad civil de los países en desarrollo, involucrando a las comunidades de base y a las personas afectadas directamente por las prácticas nocivas de instituciones, países o empresas. De este modo, el trabajo debe orientarse a la generación de redes transnacionales de incidencia, promoviendo espacios de empoderamiento y autonomía para las poblaciones de los países en desarrollo (Millán et al., 2012). De esta manera, se mejora la capacidad de impacto transnacional, que afecta tanto a la ciudadanía de los países desarrollados como en desarrollo (Water Aid, 2007).

El segundo ámbito prioritario que se relaciona directamente con la CPD es la labor de educación para el desarrollo, que remite a la tarea que se debe llevar a cabo en las instituciones educativas y en los espacios educativos no formales (HEGOA, 2011). El objetivo de la educación para el desarrollo es influir en los valores y actitudes personales y colectivos para generar una ciudadanía informada, crítica y comprometida con la promoción del desarrollo equitativo y sostenible (HEGOA, 2011). Se trata, entonces, de un proceso cognitivo que suministra herramientas para entender los problemas del desarrollo y las desigualdades globales, generando una conciencia de ciudadanía global que fomente la acción participativa (Mesa, 2001).

[La educación para el desarrollo puede ser entendida como un proceso para] “generar conciencias críticas, hacer a cada persona responsable y activa (comprometida), a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur (...)” (Coordinadora, s.f: 6).

1- Si bien existen diferentes acepciones para el concepto de ONGD, de acuerdo a la Coordinadora Española de ONGD, una ONGD es una organización no gubernamental estable y con personalidad jurídica, que trabaja activamente en el campo de la cooperación al desarrollo y que no posee ánimo de lucro. Asimismo, la Coordinadora establece que las ONGD deben ser organizaciones independientes, con voluntad de cambio social y con respaldo y presencia social. Entre las principales tareas que desarrollan se destacan: proyectos de desarrollo, sensibilización y educación para el desarrollo, investigación y reflexión, incidencia política, comercio justo y ayuda humanitaria y de emergencia (Coordinadora, 1998).

Estos dos ámbitos de trabajo suponen una tarea ineludible para la CPD, dado que se trata de acciones que pretenden promover cambios estructurales en las relaciones sociales y en las dinámicas globales, nacionales y locales que inciden en los procesos de desarrollo (Millán et al., 2012).

Ahora bien, en tanto existen diversos agentes que trabajan e inciden en el desarrollo global y sustentable -como son las universidades, los sindicatos y las empresas, por sólo mencionar algunos-, parece lógico preguntarse cuál es el potencial único que poseen las ONGD en el trabajo por la CPD. Siguiendo el trabajo de Millán et al. (2012), cuatro son las dimensiones principales que diferencian a las ONGD de otros actores no gubernamentales que trabajan en el ámbito del desarrollo.

En primer lugar, debido al trabajo en terreno de las ONGD, se han creado redes que vinculan a los actores de la sociedad civil de los países desarrollados con las comunidades y actores de los países en desarrollo, lo que ha generado un tejido asociativo local y transnacional (Millán et al., 2012). Este es un elemento fundamental, en tanto, como se ha explicado, el trabajo por la CPD debe incluir necesariamente una dimensión transnacional.

En segundo lugar, las ONGD son actores que trabajan en ámbitos específicos de la cooperación y poseen una vasta experiencia que les permite conocer los diferentes problemas que afectan directamente al desarrollo. De ahí que estas organizaciones puedan aportar una visión crítica, y fundada en la experiencia directa, sobre la problemática de los países empobrecidos.

En tercer lugar, las ONGD poseen ciertas relaciones con los medios de comunicación, lo que les ha permitido transmitir mensajes a la ciudadanía acerca de las posibles incoherencias en las políticas públicas. Cabe destacar que el trabajo de vigilancia y denuncia no sólo se restringe a la actuación de los Estados, sino que ha incluido asimismo la actuación de las empresas privadas transnacionales.

Por último, cabe destacar que las ONGD canalizan la preocupación de diversos sectores de la opinión pública acerca de los problemas del hambre, la violencia y la desigualdad en el mundo. Como consecuencia, estas organizaciones han encauzado las reivindicaciones sociales de diversos colectivos comprometidos con la construcción de un mundo más equitativo y sostenible.

En suma, la CPD es un ámbito de trabajo complejo y multidimensional que compromete a diversos actores tanto de la administración pública como de la sociedad civil. En este sentido, las ONGD están llamadas a desempeñar un rol estratégico e irremplazable en la promoción de la coherencia, pues a diferencia de otros agentes sociales se trata de organizaciones que trabajan en ámbitos específicos del desarrollo, poseen un conocimiento profundo sobre esta problemática, han desarrollado redes transnacionales con la ciudadanía de los países en desarrollo y ostentan un importante potencial de movilización social, participación ciudadana y presión mediática (Millán et al., 2012).



7. REFLEXIONES FINALES: ¿QUÉ SUPONE LA CPD PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO?

En consonancia con los nuevos desafíos globales que forman parte de la dinámica globalizadora, la agenda de la CPD ha adquirido una mayor relevancia en el marco internacional tanto a escala nacional como internacional. En el ámbito doctrinal, existe un consenso cada vez más extendido de que, en un mundo interdependiente y transnacionalizado, los programas de AOD no serán suficientes para luchar contra la pobreza, alcanzar los ODM y promover el desarrollo global, sostenible y equitativo entre los pueblos. Por tanto, países e instituciones deben asumir un enfoque global de promoción del desarrollo que genere entornos favorables (globales y nacionales) para el progreso de los países en desarrollo.

En convergencia con esta visión cosmopolita, se ha profundizado en el concepto de CPD como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo que se presentan en el actual mundo globalizado (Millán, 2011; Millán, 2012). En tal sentido, se ha abordado la necesidad de integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD -trascendiendo los análisis que tradicionalmente ubican a la CPD en los confines del Estado nación-, dimensión que promueva la acción colectiva entre los países partiendo de la premisa de que el desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados.

Dentro de este contexto de cambios estructurales que afectan a todos los países del planeta quizá sea el momento para cuestionar si la CPD debería ser una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados; en este sentido, los procesos de interdependencia mencionados exigen que todos los Estados entiendan que las políticas que se ponen en práctica en sus límites territoriales tienen una importante incidencia en las posibilidades de desarrollo de otros países y personas. En este sentido, la integración del concepto de CPD no sólo supondría mejorar las posibilidades de desarrollo para todos los Estados del planeta sino que los países en desarrollo asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades.

En este sentido, el diseño de políticas coherentes requiere un compromiso político por parte de los gobiernos, así como un cambio en las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción pública. Esto supone un verdadero desafío para los diseñadores de políticas públicas, tanto en el plano nacional como en lo que respecta a la acción colectiva internacional. No se trata, no obstante, de un dilema de suma cero donde los Estados deban elegir entre la conveniencia individual y el bien global, dado que la acción colectiva orientada al desarrollo es un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global. El desafío radica entonces en comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible para afrontar los nuevos retos globales.



En lo que respecta al plano nacional y gubernamental, entre los factores que favorecen la promoción de la coherencia destacan, principalmente, la constitución de un mandato político sostenido y que afecte a varios niveles de la administración pública, la consolidación de un sistema de cooperación con capacidades técnicas y políticas, y una cultura de gobierno que tienda al diálogo, la interlocución y el consenso.

Desde la perspectiva teórica, el concepto de CPD es extremadamente sugerente en tanto pretende trascender las competencias limitadas de una política en particular para asumir un compromiso global con el desarrollo. La construcción de un mundo más equitativo y sostenible no puede descansar en el diseño de políticas unilaterales que definen una serie de países privilegiados, sino que es necesario avanzar en una acción colectiva, democrática e inclusiva que permita generar verdaderas oportunidades de desarrollo para todos los países y todas las personas. Este parece ser el único camino “realista” para afrontar los diferentes retos que derivan de la globalización que ha generado nuevas formas de interdependencia, las cuales han creado un destino común para toda la humanidad.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allison, Graham (1971): *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Harper Collin Publishers, Boston.

Alonso, José Antonio (2003): "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español." en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Catarata. Madrid. Pp. 235- 266

Alonso, José Antonio (2006): *La Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 76.

Alonso, José Antonio, (2010): "Coherencia de políticas y desarrollo: aspectos introductorias" en Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán, (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid. Pp. 1- 22

Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán, (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid.

Ashoff, Guido. (2005): *Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU*. German Development Institute (DIE). Bonn.

Barry, Frank, Michael King and Alan Matthews (2010): "Policy Coherence for Development: Five Challenges" en *Irish Studies in International Affairs*. Vol. 21. Pp. 207-223.

Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós, Barcelona.

Carbone. Maurizio. (2009): "Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development" *Journal of European Integration*, Pp.323-342.

CONCORD (2009): *Spotlight on Policy Coherence 2009*. Bruselas.

Coordinadora de ONGD, (2009): *La coherencia de políticas para el desarrollo*. Urge Otra Europa. Disponible en: <http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Ficha%20CPD.pdf>

Coordinadora de ONGD (s.f.): *Educación para el Desarrollo, estrategia imprescindible para las ONGD*. Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.

Di Fancesco, Michael. (2001): "Process not outcomes in new public management? Policy coherence in Australia". *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* 1, (3) 103 -116.

ECDPM e ICEI (2006): *EU Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development. A Scoping Study*, Amsterdam. Askant Academic Publishers. Disponible en <http://www.three-cs.net>

Evans, Peter (2003): *Double - Edge Diplomacy. International Bargaining and domestic Politics*, University of California Press, California.



Foster, Jacques y Olav Stokke (eds) (1999): Policy Coherence in Development Cooperation. Frank Class Publishers. Londres.

Fukasaku, Kiichiro, Michael Plummer y Joseph Tan (comps) (1995): OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence, Development Centre Documents. OECD Development Centre, Paris.

Haver, Frederick (2008): Policy Coherence for development. Disponible en: http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/policy_coherence_for_development.pdf

HEGOA (2011): Página Web Educación. Consultado el 26 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.hegoa.ehu.es/es/educacion>

Hoebink, Paul (2003); "La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo" en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds), Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Catarata. Madrid. Pp. 181- 211.

Hoffmeister, Frank (2008): "InterPillar coherence in the European Union's civilian crisis management" en Blockmans, Steven, The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects. The Hague.T.M.C. Asser Press. Pp.157-180.

Intermón Oxfam, (2007): La Realidad de la Ayuda 2006- 2007. Madrid.

Kapstein. Ethan. (2004): "The Politics of Policy Coherence", Institutional approaches to policy coherence for development, OCDE, Paris.

Millán, Natalia (2010a): "El caso de España" en Alonso, (DIR) (2010): Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid. Pp145- 172

Millán, Natalia (2010b): "El caso de Suecia" en Alonso, (DIR) (2010): Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid. Pp. 23- 56.

Millán, Natalia (2011): "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", en Revista Sistema 220, año 2011 pp. 139- 161.

Millán, Natalia, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Anabel Garrido (2012): Coherencia de Políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos. Plataforma 2015 y más. Unigráficas. Madrid.

Millán, Natalia (2012) "Coherencia de políticas para una gobernanza global", Políticas coherentes para una ciudadanía global, Anuario Plataforma 2015 y más, Unigráficas, Madrid, Pp.39-47.

OECD (2002): OECD Action for a Shared Development Agenda. Paris. Disponible en: http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html

OCDE (2008): Are growing unequal? Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/48/56/41494435.pdf>

OCDE (2009): 2009 OECD Report on Division of Labour. Addressing fragmentation and concentration of aid across countries. Paris

Picciotto, Robert (2004) Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches. OECD Policy Workshop, Paris.



Portela, Clara; Kolja Raube (2009): (In)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies. Disponible en http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/portela_11B.pdf

Sanahuja, José Antonio (1999): Ayuda económica y seguridad nacional: la ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría, Entinema, Madrid.

Sanahuja, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Manuela Mesa (Coord.), Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). CEIPAZ. Madrid. Pp. 71-101.

Sanahuja, José Antonio (2008): "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007, Bilbao, Universidad del País Vasco.

Sanahuja, José Antonio y Julia Schünemann (2012): "El nexa seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", Sanahuja, José Antonio (coord.), Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores, Editorial Complutense, Madrid, Pp. 17-70.

Unión Europea (2007): EU Report on Policy Coherence for Development, Comisión Europea, Bruselas.

Sen, Amartya (1999): Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, España

Sooge, David (2002): Dar y tomar. Icaria. Barcelona.

Stokke, Olav (2003); "Coherencia de Políticas en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos, y oportunidades", Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds.), Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes, Los libros de la Catarata, Madrid, Pp. 181- 211.

Tezanos, Sergio (2008): Cooperación para el Desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española. Ensayo. Biblioteca Nueva. Madrid.

Unceta, Koldo (2009): "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina, 7, Pp. 1-34.

Water Aid (2007): Libro de consulta sobre incidencia política. Londres. Disponible en: http://www.wateraid.org/documents/plugin_documents/spanish_advocacy_sourcebook.pdf





auci

AGENCIA URUGUAYA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL



Torre Ejecutiva - Plaza Independencia 710 - Piso 7
Tel: (598 2) 150 int. 3418 y 3421 | Fax 2915 0832
Montevideo, URUGUAY
www.auci.gub.uy