

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 58
Marzo 2004

Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea

Pablo Aguiar

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y doctorando en RRII en la misma universidad.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

© Institut Universitari d'Estudis Europeus. Todos derechos reservados al IUEE. All rights reserved.

Introducción¹

En la actualidad resulta complicado encontrar algún documento (legislación, artículo académico o demanda proveniente de las ONG's) en que los términos *coherencia* y *cooperación para el desarrollo* no aparezcan relacionados. Sin embargo ésta concurrencia no era común hasta que a principios de la década de los noventa tanto el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE como la Unión Europea incluyeron la coherencia como una de las directrices de las políticas de cooperación para el desarrollo. Precisamente la Unión, y sus diferentes políticas de acción exterior, han sido el objeto de análisis predilecto de aquellos que han tratado de examinar la coherencia. Indudablemente la obligación jurídica, contenida en los artículos C y 130V del Tratado de Maastricht,² así como el proceso político europeo, complejo y fragmentado, han supuesto un fructífero caldo de cultivo para estos estudios. No obstante irrupciones tan violentas tienen sus costes, descontando algunas notables excepciones³ diversos análisis se desarrollaron sin haber realizado una previa, y necesaria, clarificación del concepto. El previsible resultado ha sido la pluralidad de análisis aplicados a una pluralidad de coherencias. A fin de superar este escollo inicial la primera sección del presente trabajo tratará de definir y establecer una tipología de los análisis de coherencia, es decir ¿Qué es exactamente coherencia? ¿Cómo podemos aplicar este concepto al análisis de políticas?. Posteriormente repasaré los recientes cambios en la política de cooperación para el desarrollo, entre los cuales destaca la inclusión, de forma generalizada, de la coherencia entre las prioridades de los donantes. La cuarta sección tiene como objeto la aplicación de la tipología de coherencia a la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea. Para finalizar trataré de extraer algunas conclusiones.

1. Definición y Clases de Coherencia

El término *coherencia* no resulta sencillo de aprehender, tanto en los documentos de la UE como en las investigaciones académicas ha sido generalmente utilizado de manera extensiva y, a veces, imprecisa. Las definiciones empleadas no suelen establecer diferencias con otros conceptos como coordinación o armonización y, tal y como nos recuerda Hoebink (1998:19), los diccionarios de Ciencias Sociales o Relaciones Internacionales no recogen ésta voz.⁴ Conviene por tanto detenerse, aunque sea de forma breve, para tratar de explicar las razones de éste descuido.

En primer lugar, el término coherencia empleado en textos legislativos, o como elemento a partir del cual examinar las políticas, es relativamente reciente.⁵ No ha sido hasta finales de los años ochenta, y en una coyuntura concreta posteriormente analizada, que la coherencia ha comenzado a formar parte de las agendas investigadoras. Por otra parte, con excesiva frecuencia coherencia⁶ y consistencia⁷ han sido empleados como sinónimos. La legislación comunitaria ha añadido confusión al emplear ambos términos en las diferentes versiones lingüísticas del Tratado.⁸ A este respecto la distinción más clara entre ambos

¹ El presente trabajo está basado en la memoria de investigación "Coherencia y cooperación para el desarrollo de la Unión Europea", presentada en octubre de 2002 y dirigido por Rafael Grasa.

² El Tratado de Ámsterdam, actualmente en vigor, no modificó el contenido de dichos artículos pero sí su numeración pasando a ser el artículo 3 y 178 respectivamente.

³ Cabe destacar por su meticulosidad en la aplicación del término los trabajos de Hoebink (1998); Forster y Stokke (1999) y Hydén (1999).

⁴ Las obras citadas por el autor holandés son: *Blackwell Encycloedia of political Thought* (1987), *International Encyclopedia of Social Sciences* (1968), *Political Science Dictionary* (1973), *Handlexikon zur Politikwissenschaften* (1970) cabe añadir *Diccionario de Ciencias Sociales* (1975), *A dictionary of Social Sciences* (1969), *Encyclopaedia of the Social Sciences* (1963), *The Social Science Encyclopedia* (1996), *Diccionario de Política* (1982), *International Encyclopedia of Government and Politics* (1996), *The International Relations Dictionary* (1988), *The Oxford Companion to Politics of the World* (1993), *Encyclopedia of the European Union* (2000), *Europa de la A a la Z* (1998).

⁵ La primera ocasión en que dicho término es recogido en un tratado es en el Acta Única Europea.

⁶ Definido por Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (1992:502) como "Conexión, relación o unión de unas cosas con otras"

⁷ Definido por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (1992:548) como "Duración, estabilidad, solidez; 2. Trabazón, coherencia entre las partículas de una masa o los elementos de un conjunto"

⁸ Tratado de la Unión Europea artículo 3 versión en castellano "La Unión velará, en particular, por mantener la **coherencia** del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad de economía y de

vocablos proviene del ámbito lógico-matemático y jurídico⁹ que identifica *consistencia* con la ausencia de contradicciones y *coherencia* con la existencia de refuerzos positivos entre los diferentes elementos analizados. Por último en el ámbito del análisis de políticas no faltan los trabajos que examinan la coherencia, especialmente los relativos a la acción exterior de la Unión Europea, sin embargo no son tan abundantes los estudios centrados en esclarecer el significado del término. El previsible resultado es la pluralidad de definiciones "ad hoc"¹⁰ empleadas para explicar análisis concretos, es decir, se tiende a la elaboración de definiciones para explicar casos precisos, y no al desarrollo de definiciones genéricas que sean "testadas" mediante su aplicación a diversos marcos. Aún conscientes de las limitaciones del presente estudio trataremos, en la medida de lo posible, de arrojar algo de luz sobre tan escurridizo concepto.

1.1 ¿Por qué (in)coherencia?

Las sociedades contemporáneas son extremadamente complejas: el ingente número de agentes sociales, los diversos niveles (local, estatal, internacional...) y ámbitos (economía, inmigración, medioambiente, industria ...) de la acción pública hacen que alcanzar una coherencia absoluta resulte un objetivo utópico. Así lo señala un informe de la OCDE cuando afirma "*Governing in a democratic political system necessarily involves a degree of incoherence*" (PUMA 1996:8). Sin embargo, y pese a que esta es una realidad difícilmente contestable, lo cierto es que la mayoría de administraciones suelen asumir que la coherencia en la acción pública surge de manera espontánea de tal forma que, como apunta Mkandawire (2001:1), "*The main rationale for seeking coherence is the observed existence of policy incoherence*". Esta reactividad en el plano de la coherencia no es monopolio de las instituciones políticas, las agendas investigadoras obedecen a la misma pauta. No cabe duda que, siguiendo la distinción anterior, resulta mucho más complicado examinar la existencia de refuerzos positivos entre diversas políticas que analizar agravios o contradicciones entre los resultados de dos o más políticas.

Existen al menos otras dos claras evidencias en el ámbito de las políticas públicas que merecen subrayarse: en primer lugar el sentido común nos permite reconocer que a mayor número de actores o instituciones implicadas en una determinada política más difícil resultara de alcanzar una política coherente. A lo largo del siglo veinte una de las tendencias de la acción pública ha sido la de la compartmentalización, a través de la creación de ministerios u otros órganos político-administrativos que suponen un mayor grado de especialización pero también mayores posibilidades de resultados incoherentes. En segundo lugar el objetivo de lograr una mayor coherencia debiera figurar entre las prioridades de cualquier agente político, como destacan Box y Koulaïmah-Gabriel (1997): "*Policy coherence is a minimum requirement for government*",¹¹ sin embargo no siempre es así, el establecimiento de un compromiso político¹² a favor de la coherencia o la existencia de una clara priorización de los objetivos de la acción pública permitirían una mayor coherencia.¹³

desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha **coherencia** y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas"; Versión en inglés "The Union shall ensure the **consistency** of the external activities as a whole in the context of its external relations, security, economic and development policies. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring such **consistency** and shall cooperate to this end. They shall ensure the implementation of this policies, each in accordance of its respective powers". Énfasis añadido.

⁹ En el ámbito jurídico Tietje (1997:212) ha clarificado la diferencia entre ambos conceptos "[...] coherence and consistency are by no means identical concepts: they in fact have very different meanings. Consistency in law is the absence of contradictions; coherence on the other hand refers to positive connections. Moreover coherence in law is a matter of degree, whereas consistency is a static concept. Concepts of law can be more or less coherent, but they cannot be more or less consistent- they are either consistent or not"

¹⁰ En el ámbito de la cooperación para el desarrollo son numerosas las definiciones del término: "Coherence of policy could therefore possibly be defined as: 'The non occurrence of effects of policy that are contrary to the intended results or aims of policy'" (Hoebink 1999: 324); "Coherence relates to the external effects of policies on areas other than development co-operation, but also among its various components" (Hugon 1999:104); "The term 'coherence' generally refers to the consistency between policy objectives and instruments on the one hand, and the consistency among objectives on the other." (Fukasaku 1999:391); "[...] policy coherence [...] refers to the consistency found between policy intention and policy outcome" (Hydén 1999:59)

¹¹ De la misma opinión se manifiesta Hoebink (1998:21) al afirmar "[...]la coherencia debería ser por tanto un objetivo general en toda acción emprendida por un gobierno"

¹² "Governments need to define and plan for longer-term policy objectives [...] By establishing a comprehensive set of goals and priorities, and ensuring that policy proposals come within its parameters, decision makers are better able to pursue their common agenda more coherently" (OCDE 1996:13)

¹³ Un ejemplo extremo de este tipo de situación lo constituiría un contexto de conflicto bélico en que toda la maquinaria política, económica y social se pone al servicio de un único y superior objetivo: vencer en la contienda militar.

Centrémonos en el ámbito de la acción exterior de la Unión Europea, ¿Existe alguna explicación para que sea precisamente éste contexto donde se hayan centrado un mayor número de estudios sobre la coherencia? Indudablemente existe un elemento objetivo que desarrollaremos posteriormente: la Unión ha sido pionera en incluir explícitamente la coherencia como uno de sus objetivos en la acción exterior.¹⁴ Existen al menos otros dos tipos de explicaciones a este respecto. En primer lugar, los elementos destacados previamente como campo abonado para la aparición de incoherencias se ven magnificados en el caso de la Unión: al complejo y compartmentalizado proceso político europeo cabe añadir la multiplicidad de niveles (estados, instituciones comunitarias ...), además dicho proceso se lleva a cabo con una menor carga ideológica (especialmente si la comparamos con el ámbito nacional dominado por los partidos políticos) y consiguientemente resulta más complicado el establecimiento de unos objetivos centrales que guíen el conjunto de la acción política. En segundo lugar el término coherencia no es neutro. Ineludiblemente la coherencia requiere para su aplicación de un referente, es decir, no podemos calificar una determinada política sencillamente como coherente. Cuando se emplea el término, aunque sea de forma implícita, se hace en relación a algo o desde una perspectiva concreta. En otras palabras: ¿Coherente respecto a qué?. Esta apreciación introduce un matiz respecto a otros conceptos similares (armonización, coordinación): la coherencia en políticas plantea necesariamente la cuestión de ¿Dónde radica la preeminencia?, en caso de conflicto ¿Qué organismo o política debe ser la tenida en cuenta? ¿Cuál es la vara de medir (el referente) a partir del cual evaluamos la coherencia?. No se trata sin duda de una cuestión baladí y sin embargo diversos análisis de la coherencia han pasado por alto este hecho, asumiendo una interpretación de coherencia que poco difiere de la de coordinación, en tanto armonización de políticas. Parafraseando un ínclito artículo de Relaciones Internacionales “coherencia es lo que los analistas hagan de ella”, pues dependiendo de la perspectiva de análisis, del referente a partir del cual se evalúe la coherencia obtendremos unas conclusiones u otras. Si nos acercamos a la Unión Europea como objeto de estudio detectaremos que son precisamente estas cuestiones: difusos límites de competencias entre organismos de la UE y entre éstos y los estados miembro, multitud de actores en la acción pública..., una constante del proceso político europeo.

1.2 Clases de Coherencia

A partir de lo expuesto, de forma intuitiva podemos distinguir dos tipos de coherencia, uno centrado en el análisis de los organismos o instituciones competentes en un ámbito político concreto y otro fundamentado en el examen de diferentes políticas.

En primer lugar tendríamos la **coherencia en sentido amplio**. En el caso que una determinada política sea competencia exclusiva de una institución u organismo dentro de la misma el fundamento de este tipo de análisis radicaría en la estructura político-administrativa encargada de la política en cuestión así como una lógica cadena de decisiones, desde los objetivos, los encargados del diseño, ejecución y resultados.

Una segunda significación alude a la **coherencia entre políticas**, es decir aquella que examina la existencia o no de contradicciones entre dos políticas, independientemente del organismo ejecutor de la misma. Tal y como expone Pratt "*The greater policy coherence which many in the development community most emphasise is coherence between development assistance policies and the wide range of non-aid policies that has significant impact on international development*" Pratt (1999:82) en otras palabras, la coherencia entre políticas se trata de una de las acepciones más empleadas. Desde un punto de vista operativo este tipo de análisis de la coherencia supondría reflejar la existencia o no de un auténtico refuerzo mutuo entre políticas. Si tratásemos de examinar todo el abanico de posibilidades que ofrecen la relación entre dos políticas desde un punto de vista teórico nos encontraríamos con:

- 1) Los resultados alcanzados en una política "A" resultan absolutamente incompatibles con los objetivos de una política "B", en términos lúdicos identificaríamos este contexto como un juego de suma cero. Esta situación es altamente improbable y difícilmente sostenible. Las posibles causas habría que encontrarlas en una expresa voluntad de situar los objetivos de la política perjudicada en un nivel inferior a los objetivos de la política beneficiada o en una evidente falta de comunicación.
- 2) Los resultados de una política "A" fomentan y promueven la posibilidad de alcanzar los objetivos de la política "B". Situación idílica y probablemente tan excepcional como la expuesta anteriormente.

¹⁴ Posteriormente trataré de establecer una explicación al hecho de por qué precisamente la UE es pionera en incluir dicho objetivo.

3) Los resultados de una política “A” se ven supeditados a la consecución de los objetivos de la política “B”, de tal forma que se tratarán de alcanzar los objetivos de la política “dependiente” siempre y cuando la consecución de los mismos no interceda en la política “principal”.

La tercera posibilidad es la que en mayor número de ocasiones encontramos en la realidad, de tal forma que la coherencia entre políticas se produce de forma unidireccional, es tan solo la política de “menor” rango la que no debe interceder en los objetivos de la superior. En el caso de una situación inversa (resultados negativos de la política principal hacia la secundaria) tan sólo se verían modificados en caso de resultar absolutamente incompatibles. Así al realizar el análisis de la coherencia entre políticas deviene fundamental examinar qué ocurre cuando ambas políticas colusionan, es decir, ¿cuál de ellas cuenta con una mayor preeminencia, y por lo tanto debe ser mantenida en caso de contraposición entre ambas?. El resultado del análisis debe permitirnos establecer la jerarquía o el orden de prioridades entre las políticas emprendidas por la institución.

Alejados ya de las acepciones de coherencia expuestas y de una forma más cercana al uso coloquial de la palabra podemos distinguir otras dos clases de coherencia: en primer lugar **coherencia en la acción** centrada en la conexión entre los principios y los hechos, entre los valores que propugna un individuo o institución y las acciones que lleva a cabo. De acuerdo con esta noción podemos definir este tipo de coherencia como la correspondencia entre los objetivos prioritarios o principios rectores de una determinada política y los mecanismos o instrumentos diseñados con vistas a lograr la consecución de dichos objetivos. En este caso el referente a partir del cual evaluaríamos la coherencia o no de una determinada política serían los objetivos de la misma.

Por último existe otra dimensión desde la cual aplicar el concepto de coherencia, se trata de examinar si se ha producido o no una actuación consistente a lo largo del tiempo. Frente a las anteriores concepciones se trataría de un análisis dinámico que tomaría como referente las decisiones tomadas previamente en la propia política. Ésta **coherencia temporal** tendría como objetivo examinar si ha existido o no una actuación consistente a lo largo del tiempo.

Basándonos en la definición de Forster y Stokke¹⁵ y tratando de conjugar las cuatro modalidades de coherencia expuestas podemos ya esbozar una definición operativa de éste enrevesado concepto,:

Coherencia en políticas públicas es la concordancia lógica necesaria entre cualquier elemento incluido en el proceso político. Dicho proceso comprende desde las estructuras político-administrativas encargadas de la mencionada política hasta los objetivos, instrumentos o resultados, incluidos los alcanzados anteriormente o los correspondientes a otras políticas.

De forma sintética podemos resumir los diferentes tipos de coherencia en el siguiente cuadro:

CUADRO 1.1: TIPOS DE COHERENCIA

Tipo de Coherencia	Definición	Ámbito de Aplicación	Fundamento del Análisis	Conclusiones del Análisis
Coherencia Amplia	Secuencia lógica en las diferentes fases de un proceso político. (<i>policy process</i>)	Política concreta (sistema político - institucional)	Divergencia entre las estructuras político-administrativas de los organismos encargados de una política	Capacidad de la institución para realizar un correcto análisis de los objetivos, mecanismos y resultados deseables de la política
Coherencia entre Políticas	Si existen o no refuerzos positivos entre los objetivos,	Dos o más políticas	Objetivos, Instrumentos y Resultados de dos	Orden de prioridades establecido por la institución entre las

¹⁵ "Coherence may, accordingly, be defined as a policy whose objectives, within a given policy framework, are internally consistent and attuned to objectives pursued within other policy frameworks of the system- as a minimum, these objectives should not be conflicting; where strategies and mechanisms are attuned to the objectives, they should, as a minimum, not conflict with the objectives or with the intentions and motives on which these are based; and where the outcome is corresponding to the intentions and objectives, it should, as a minimum not conflict with these" (Forster y Stokke 1999:23)

	mecanismos y resultados de una o varias políticas		o más políticas	diferentes políticas examinadas
Coherencia en la acción	Correspondencia entre los principios u objetivos declarados y las acciones emprendidas	Una política concreta	Resultados alcanzados en referencia a los instrumentos empleados con relación a los objetivos expuestos	Credibilidad de la institución
Coherencia Temporal	Análisis de una política a medio y largo plazo	Una política a lo largo del tiempo	Resultados obtenidos en una política a lo largo del tiempo	Capacidad de la institución para mantener en el tiempo una determinada línea política

Elaboración Propia

2. Coherencia y Cooperación para el Desarrollo

A lo largo de los años noventa¹⁶ en el ámbito de la cooperación para el desarrollo el término "coherencia" se ha convertido en una palabra fetiche, empleada recurrentemente, tanto por los practicantes de la política como por los investigadores. Tras la caída del muro de Berlín la cooperación para el desarrollo introdujo una nueva dimensión: la política. Hasta entonces los países donantes se mantenían relativamente indiferentes frente al sistema de gobierno de los países receptores, siempre y cuando se situasen en su bloque. Sin embargo, durante la pasada década los donantes asumieron que el contexto político en el cual se realiza la ayuda posee una gran importancia "[...] analysts increasingly realise that politics is not so much an instrument for solving problems as the root of the problem itself" (Hydén 1999:71). En este nuevo entorno surgieron nuevas condicionalidades (democracia, buen gobierno, Derechos Humanos, reducción del gasto militar...) y también una novedosa inquietud por los temas vinculados a la coherencia. Por vez primera, en 1991, el informe anual del CAD señalaba como objetivo la coherencia asociada a cuestiones de desarrollo "*La cohérence des politiques touchant la gestion macro-économique, le commerce, les affaires financières, et l'aide ainsi que leur articulation logique les unes par rapport aux autres son considérées depuis longtemps - et aujourd'hui plus encore que jamais - comme une condition indispensable pour améliorer les perspectives de développement*" (OCDE 1991:33).

Este cambio de concepción es apreciable también por los numerosos estados que han modificado sus legislaciones de cooperación durante la pasada década, la mayoría de ellos incluyendo la coherencia como una de sus directrices prioritarias. En el seno del CAD además de España (1997)¹⁷ cabe añadir Finlandia (1996), Luxemburgo (1996), Italia (1997), Austria (1997), Bélgica (1999) y Portugal (2000). Además Reino Unido, Holanda, Francia y Japón se encuentran inmersos en procesos de transformación de su estructura político-administrativa o de aprobación de una nuevas legislaciones relativas a la cooperación para el desarrollo. Lamentablemente no es éste el único rasgo que comparten el conjunto de donantes en sus políticas de cooperación post-guerra fría, cabe añadir que el volumen de recursos se ha visto drástica y globalmente reducido. Justificado a partir de la denominada "fatiga de la ayuda", que

¹⁶ Sin embargo no resulta adecuado señalar la década de los noventa como el momento inicial a partir del cual las políticas de cooperación para el desarrollo se han planteado cuestiones relativas a la coherencia. Hydén (1999:65 y ss) ha mostrado como, pese a emplearse otras denominaciones, históricamente han existido cuatro etapas a lo largo de las cuales la "coherencia" ha sido objeto de interés por parte de donantes y/o receptores.

¹⁷ Art. 4.^º Principio de coherencia. Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.

alude a la insatisfacción de los donantes con los resultados alcanzados tras cerca de medio siglo de cooperación para el desarrollo, el esfuerzo medio de los países del CAD se ha visto reducido a prácticamente la mitad.¹⁸

Volviendo sobre la coherencia, una de las razones de esta generalización del término es que el modelo de desarrollo se ha visto alterado de dos modos diferentes, incidiendo ambos en la profunda complejidad del mismo. En primer lugar, el desarrollo no es concebido como un proceso eminentemente económico, sino absolutamente multidimensional (político, demográfico, ecológico, social,); en segundo lugar la cooperación para el desarrollo no es una cuestión que atañe tan solo a dos gobiernos (donante y receptor) se asume cada vez más que los actores privados, desde empresas, sociedad civil, individuos, juegan un papel fundamental a la hora de definir, planificar y ejecutar el proceso de desarrollo. En línea con este cambio de enfoque el CAD comenzó a partir de 1995 la publicación de una serie de informes¹⁹ que reflejaban esta transformación,²⁰ ejemplificada por la concentración en cuatro áreas prioritarias: reducción de la pobreza, Derechos Humanos, democracia y gobernabilidad. El CAD no ha sido el único organismo multilateral que ha realizado un cambio de estrategia, el Banco Mundial a partir de la publicación del informe "Assessing Aid" ha llevado a cabo un reajuste en su modo de realizar cooperación para el desarrollo. Desde entonces la cooperación ejecutada cuenta entre sus objetivos prioritarios el de la mensurabilidad. Básicamente se trata de llevar a cabo proyectos que tengan un impacto real sobre la población y que permitan una evaluación que extraiga conclusiones para futuras actuaciones. En línea con este cambio de estrategia en 1996 cuatro organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) establecieron conjuntamente por vez primera una serie de ambiciosos objetivos que debieran lograrse a través de la colaboración de la cooperación internacional para el desarrollo en el plazo de veinte años. Dichos objetivos se basan en ocho indicadores básicos²¹ se definen en términos precisos y se expresan cuantitativamente de modo que resulte sencillo evaluar hasta qué punto se está logrando, o no, su consecución.

En resumen, la pasada década ha situado en una posición crítica a la cooperación para el desarrollo, por un lado se ha producido un significativa y generalizada reducción de los recursos, por otro han aumentado el número de cuestiones que deberían incluirse bajo el epígrafe desarrollo (migraciones, salud, protección medioambiental...) en otras palabras, se espera hacer más con menos. Es en esta coyuntura en que la coherencia, entendida como una panacea que permitiría optimizar las políticas de cooperación para el desarrollo, ha aparecido de forma reiterada tanto entre los practicantes de la política como en las agendas investigadoras.

3. De la Coherencia a la práctica: Política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea

La cooperación para el desarrollo no figuraba originariamente entre las competencias otorgadas por los Estados miembro a la Comunidades Europeas. No fue hasta la firma del Tratado de Maastrich que finalmente se resuelve dotar de fundamento jurídico a unas políticas que las Comunidades llevaban realizando desde su propia fundación. Entre los preceptos del tratado, además de los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo, se incluían las denominadas tres C's de la política comunitaria. Los dos primeros venían recogidos por los artículos 177 y 180²² aludiendo respectivamente a la Complementariedad y Coordinación de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión con

¹⁸ Según los datos del CAD se ha pasado de un 0,36% AOD/PNB en 1986 a un esfuerzo del 0,20 AOD/PNB en 2001, el nivel más bajo desde 1970.

¹⁹ CAD/OCDE "Hacia una asociación para el desarrollo en el nuevo contexto mundial". Declaración política de la reunión de Alto nivel del CAD de mayo de 1995; CAD/OCDE "Shaping the 21st Century. The contribution of Development Co-operation", <http://www1.oecd.org/dac/htm/stc.htm>

²⁰ Sobre los cambios producidos en el CAD examinar Forcada (1996:57-87).

²¹ Estos objetivos fueron posteriormente recogidos por NNUU como los Millennium Development Goals (MDG's).

²² Todos los artículos citados se corresponden a la numeración del Tratado de Amsterdam, que en el ámbito de la cooperación para el desarrollo modificó la anterior numeración pero no así su contenido.

respecto a las políticas de los Estados miembro. La tercera **C** se correspondía a la **Coherencia**, y aunque no era recogida explícitamente así se entendió el redactado del artículo 178²³:

Artículo 178 (antiguo artículo 130 V)

La Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 177 en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo.

El principio de coherencia aparecía por vez primera ligado a las cuestiones de cooperación para el desarrollo. No era sin embargo la primera ocasión en que se establecía una obligación de coherencia en la acción exterior de las Comunidades. El Acta Única Europea (1986) hacía mención a este principio, quedando también recogido y ampliado en el Tratado de Maastricht (artículos C y 130v). El compromiso de la Unión con la coherencia en la PCD se vio refrendado con la aprobación por parte del Consejo en 1997 de una Resolución sobre “Coherencia y Cooperación para el Desarrollo” (Consejo Europeo 1997). Sin embargo no deja de resultar llamativo que dicha resolución establezca que “deberán revisarse aquellos casos de *incoherencia provenientes de actos no intencionados*”.²⁴

No resulta baladí cuestionarse las razones de esta fiebre de coherencia sufrida tan pionera y súbitamente por las Comunidades Europeas. El complejo proceso político europeo y su proclividad a la incoherencia explican en parte la aparición de un pronunciamiento en favor de la coherencia, a pesar de ello no cabe duda que la inclusión de dicho precepto permitía satisfacer otros objetivos: i) fortalecer una política que hasta el Tratado de Maastricht no contaba con fundamento jurídico; ii) jugar un papel adalid en la cooperación internacional, papel que durante la década de los ochenta gracias a la condicionalidad económica habían acaparado casi de forma exclusiva las instituciones financieras internacionales; y iii) permitir a la Unión ir dibujando algo, aún hoy en día tan difuso, como la identidad europea o el rol que debe desarrollar en la escena internacional.

Trataremos ahora, de forma sintética, de aplicar la tipología de coherencia expuesta previamente²⁵ al caso de la Política de Cooperación para el Desarrollo (en adelante PCD) de la Unión Europea.

3.1 Coherencia en sentido amplio

Este tipo de análisis aplicado a la PCD de la Unión puede abordarse desde una doble vertiente²⁶: por un lado analizar los objetivos de la política para tratar de detectar incompatibilidades entre ellos, por otro examinar si las estructuras político-administrativas son las adecuadas para realizar dicha política.

En cuanto a los objetivos de la PCD es indudable que la aprobación de Maastricht y la inclusión del artículo 177²⁷ con un listado de objetivos pretendía guiar la acción comunitaria y remitir una de las críticas más recurrentes que había recibido dicha política: la de no contar con una mínima estrategia a medio-largo plazo y carecer de unos objetivos claros. Sin embargo, con posterioridad se han mantenido las críticas al sostenerse que los objetivos recogidos en el Tratado no son fácilmente operativizables, resulta complicado ponerlos en práctica y no suponen una guía útil para la ejecución de la política de ayuda. Durante los años noventa, con el fin de avanzar en la operatividad de estos objetivos, la Comisión Europea elaboró una serie de documentos que culminaron con la declaración conjunta Consejo-

²³ Desde un punto de vista estrictamente jurídico resulta curioso que la obligación de coherencia tan solo se establece al respecto de las políticas comunitarias, dejando la mayor libertad posible a los otros pilares de la Unión.

²⁴ Implicitamente se reconoce por tanto la existencia de actos de incoherencia intencionados los cuales no deben soportar ningún tipo de revisión.

²⁵ La aplicación del análisis de la coherencia temporal excede la extensión y profundidad del presente estudio y por tanto será excluida del mismo.

²⁶ En palabras de Grasa (2000:75 y ss.)se trataría de examinar el eje sustantivo, es decir, los objetivos que guían la política, (en otras palabras la respuesta a ¿qué cooperación para el desarrollo desea llevar a cabo la comunidad?) y un segundo eje, la forma de implementar y ejecutar la PCD, (o ¿cómo llevar a cabo la política de cooperación?).

²⁷ Art. 177 TUE “1.La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá: - El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; - La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; - La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. 2. La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. 3. La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.”

Comisión. Este proceso finalizó con el establecimiento, en línea con la mayoría de donantes, de la reducción de la pobreza como prioridad absoluta de la política de cooperación para el desarrollo.

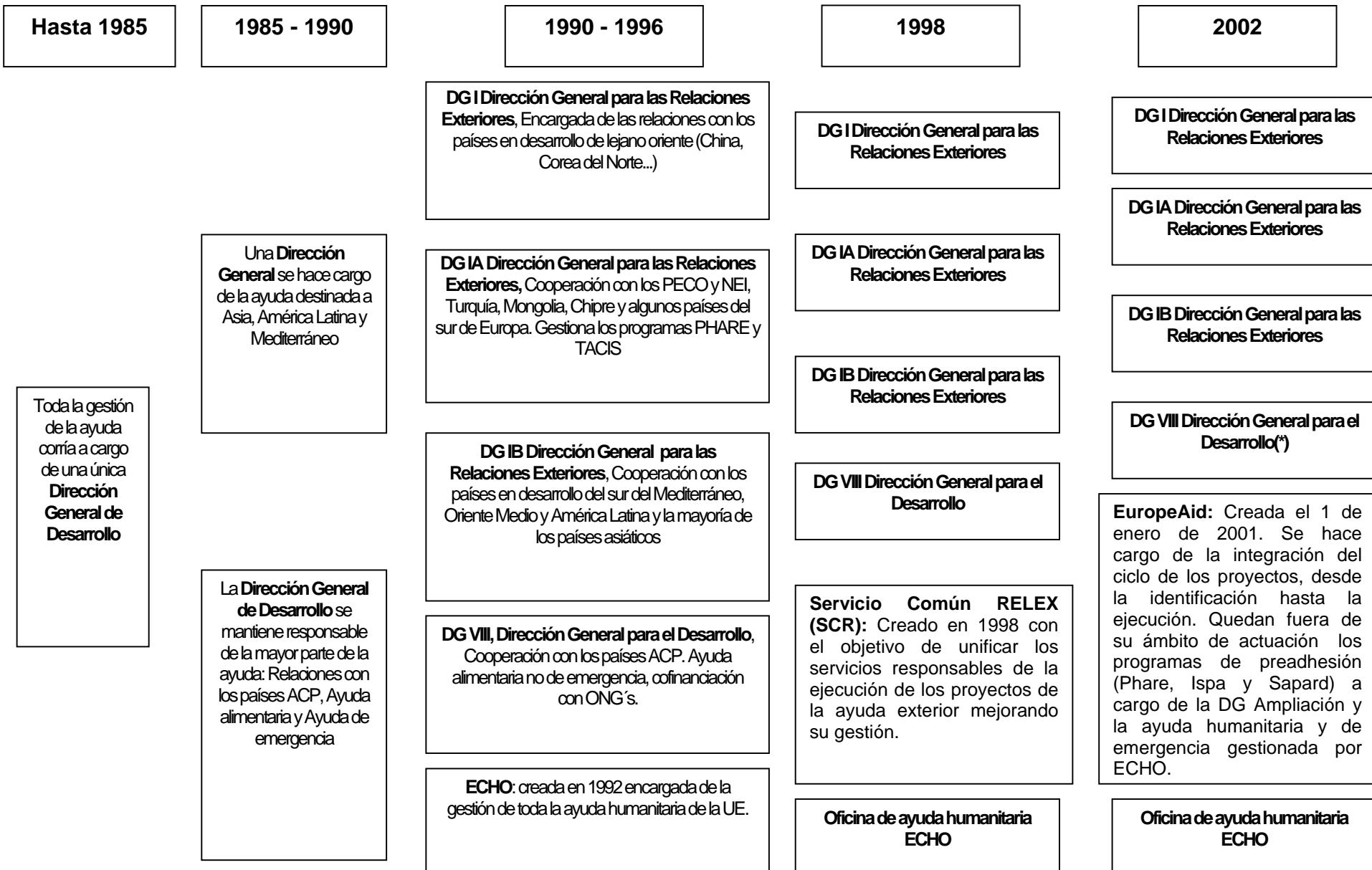
Pasemos ahora a examinar la estructura político-administrativa de la cooperación comunitaria. A lo largo de los años noventa la estructura institucional se ha visto sustancialmente modificada: el Consejo Europeo y su competencia para establecer las líneas estratégicas sobre las que desarrollar la política ha sido el único elemento que ha permanecido inalterado. Desde un punto de vista competencial en un escalafón inferior se situaba inicialmente el Consejo de Desarrollo, reunido dos veces al año y especializado en la supervisión de la PCD. A partir de la reforma en las configuraciones del Consejo de Ministros introducidas en la Cumbre Europea de Sevilla las cuestiones de Cooperación para el Desarrollo pasaron a tratarse en el Consejo de Ministros de Acción Exterior, desapareciendo la institución anterior.²⁸ Sin embargo ha sido probablemente la Comisión Europea la institución que mayor número de modificaciones ha sufrido (Ver Cuadro 2). El más significativo y reciente de éstos cambios ha sido la creación de EuropeAid, sorprendentemente no presidida por el Comisario de Desarrollo sino por el de Relaciones Exteriores,²⁹ y dirigida por un Comité de dirección compuesto por éste comisario, el Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, el Comisario de Ampliación, el Comisario de Comercio y el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios. Las diversas reformas han tenido una doble consecuencia: por un lado una evidente mejora en la gestión, reduciendo el importante retraso en los pagos. Por otro lado existe una preocupante tendencia a minimizar la importancia y autonomía de la cooperación para el desarrollo llevada a cabo por la Comunidad. El incessante goteo de atribuciones que han sido sustraídas de la cartera de Desarrollo han llevado incluso a su titular a plantear la posible desaparición del mismo. Ciertamente la estructura administrativa encargada de la PCD parece cada vez más encaminada a reforzar la acción exterior de la Unión Europea y no a la consecución de los objetivos propios de la misma.

²⁸ Desde entonces dicho Consejo ha realizado poco más que un seguimiento de la PCD siendo un fiel exponente los llevados a cabo durante la presidencia griega donde apenas aparece mención alguna a esta política en las conclusiones del Consejo.

²⁹ Una sugerente explicación de dichos cambios en Van Reisen (2001)

Cuadro 2: Cambios en la estructura organizativa de la Comisión encargada de la gestión de la Ayuda

Working Paper 58
Marzo de 2004



(*)Las competencias directas de la DG VIII sobre la cooperación comunitaria se circunscriben a la programación estratégica de la cooperación con los países ACP.

Fuente: <http://europa.eu.int>; Cox (1997); OCDE/CAD (1998); Elaboración Propia

El resultado que arroja el análisis de la estructura político-administrativa de la cooperación comunitaria refleja una paradoja, muestra evidente de la ambivalencia del término coherencia. Si analizamos la coherencia de la PCD como parte del conjunto de la acción exterior de la Unión y que, por lo tanto, entre sus objetivos debe estar la satisfacción de unos supuestos intereses europeos, no cabe duda que los pasos emprendidos apuntan a una mayor coherencia de la misma. Sin embargo, si el referente o perspectiva que empleamos para examinar la coherencia de dicha política son sus propios objetivos (reducción de la pobreza), en ese caso las recientes reformas indican que cada vez será más difícil su consecución, y que es probable la aparición de incoherencias entre los objetivos declarados y las actuaciones emprendidas (una cuestión que analizaremos inmediatamente).

3.2 Coherencia en la acción

Hemos planteado ya la posibilidad que existan divergencias entre la actuación de la Unión y las declaraciones en el ámbito de la PCD, en otras palabras, entre lo dicho y lo hecho, pasaremos ahora a examinar este tipo de coherencia. La acción pública es extremadamente enrevesada y en ocasiones no resulta sencillo, por no decir imposible, mantener todas las obligaciones que se habían establecido previamente. Por lo tanto, no sería complicado tratar de revisar alguno de los pasados compromisos en materia de cooperación para el desarrollo por parte de la Unión y exponer algún retraso o incumplimiento. Sin embargo no es ese el objetivo del presente artículo. Trataremos de averiguar si uno de sus objetivos centrales, la reducción de la pobreza, ocupa la misma centralidad en la distribución de los fondos de cooperación de la Unión.

El Tratado de la Unión Europea (art. 177) recoge la lucha contra la pobreza como uno de los ejes prioritarios de la acción comunitaria en la cooperación para el desarrollo. La Comunicación de la Comisión "Las perspectivas de la cooperación en el horizonte de 2000" confirmó esta prioridad. Pocos meses después, en noviembre de 1993, la Comisión emitía una nueva comunicación en la que declaraba "*El carácter a partir de ahora prioritario de la lucha contra la pobreza en las políticas de cooperación*".³⁰ La preponderancia de este objetivo no hacía más que adaptar la política comunitaria a la evolución de la mayoría de donantes durante los años noventa.³¹ Con posterioridad el Consejo reforzó la centralidad del objetivo de reducción de la pobreza mediante la aprobación de una resolución (Consejo Europeo 1993) que se expresaba en los siguientes términos "*The fight against poverty should therefore be integral to the preparation and implementation of all development policies and programmes*".³² Desde entonces la Unión ha mostrado insistenteamente la centralidad que la reducción de la pobreza alcanzaba entre sus objetivos de desarrollo. Finalmente, en la ya mencionada declaración conjunta del Consejo y la Comisión afirmaban categóricamente "*The main objective of Community development policy must be to reduce and, eventually, to eradicate poverty*" a su vez recogían un nuevo principio, el del desarrollo sostenible, participativo y equitativo.

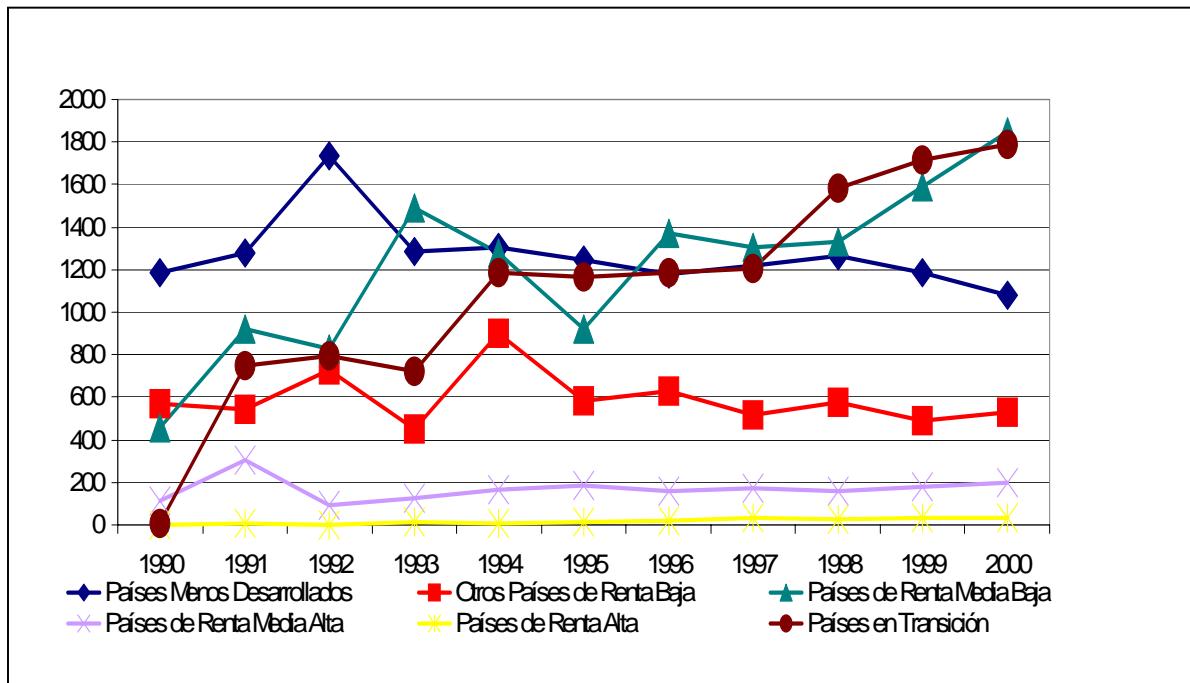
Existen diferentes y muy sofisticados modos de medir el esfuerzo de reducción de la pobreza de los donantes pero no cabe duda que si observamos la distribución de los fondos y a que países van mayoritariamente dirigidos podremos extraer algunas conclusiones.

³⁰ La mencionada Comunicación estaba repleta de afirmaciones en el mismo sentido, es decir, hacer de la lucha contra la pobreza el objetivo principal de la cooperación al desarrollo comunitaria, tan sólo como botón de muestra (Pg. 17) "*La lucha contra la pobreza [...] debe ser la orientación prioritaria de las políticas que se aplican en los sectores de desarrollo humano y social*".

³¹ Entre los donantes una gran mayoría asume la centralidad de la reducción de la pobreza en sus políticas de desarrollo, algunos de forma exclusiva (Australia, Banco Mundial, Canadá, Dinamarca, España, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, PNUD, Reino Unido, Suecia) y otros recogiéndolo entre otros dos o más objetivos principales (Alemania, Austria, Bélgica, Comunidad Europea, Finlandia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Suiza.)

³² Al igual que ocurría con la Comunicación de la Comisión las referencias a la centralidad de la reducción de la pobreza en la PCD se suceden a lo largo del texto "*The Council considers that fight against poverty should occupy a central position in the framing of development cooperation policies and programmes*" "*The Council stresses that the fight against poverty should be a central theme of the dialogue with the developing countries and in the cooperation agreements between the Community and the developing countries*".

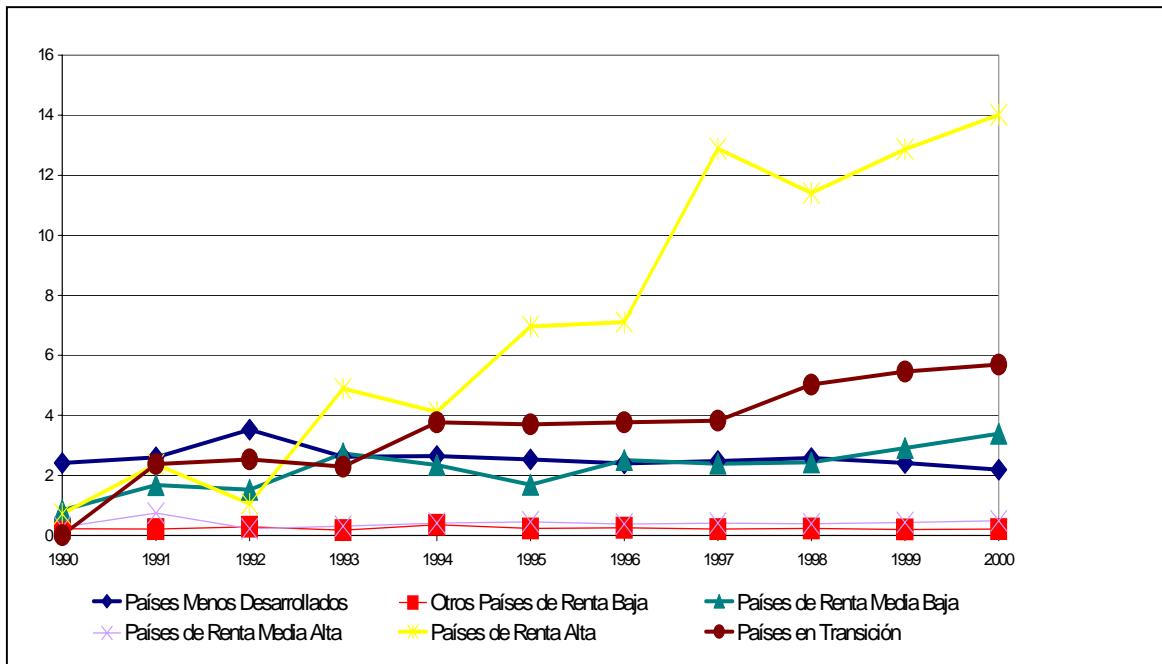
Gráfico 3.1 Distribución de la ayuda comunitaria por niveles de renta (1990-2000)



Datos en millones de dólares. Fuente: DAC/OCDE Online Statistics, Elaboración Propia

La evolución a lo largo de los años noventa permite diversas lecturas. En primer lugar, el crecimiento continuado en el esfuerzo comunitario en tan solo dos grupos de países: los Países de Renta Media-Baja y los Países en Transición, mayoritariamente PECO's candidatos a la adhesión, situándose prácticamente a la cabeza de receptores de ayuda. En segundo lugar, la tendencia, gradual pero constante, a la reducción de fondos destinados a los Países Menos Desarrollados, especialmente desde 1992. Por último, tres grupos de países (Renta Alta, Renta Media-Alta y Otros países de Renta Baja) mantienen una cierta estabilidad a lo largo de la década. Desde un punto de vista de reducción de la pobreza las dos primeras tendencias observadas (aumento de fondos a Países en Transición y de Renta Media-Baja, y descenso del esfuerzo hacia Países Menos Desarrollados), parecen contraponerse a los objetivos declarados. Observemos ahora el esfuerzo comunitario respecto del número de habitantes.

Gráfico 3.2 Distribución *per capita* de la ayuda comunitaria por niveles de renta (1990-2000)



(Fuente: DAC/OCDE Online Statistics. United Nations Demographic Yearbook. Elaboración Propia.)

Si el anterior gráfico mostraba una situación preocupante el presente confirma tal presagio. A lo largo de la década de los noventa el esfuerzo *per capita* de la Unión en los grupos de países de Renta Baja o Menos Desarrollados apenas se vio modificado, incluso reduciéndose en el caso de éstos últimos. Por otro lado los Países en Transición vieron aumentada su volumen de ayuda, siempre en relación a la población, aunque el hecho más destacable es el impresionante incremento del 1400% para los países de Renta Alta, difícilmente relacionado con una voluntad de incidir de forma significativa en la reducción de la pobreza. Estas conclusiones se ven reforzadas por otro estudio cuantitativo sobre la distribución de los fondos de ayuda comunitarios “[...]in contrast to recent studies which have found that donors assistance favours poorer countries, this study finds some evidence that EC favours richer countries” (Arvin et al 54:2001). Sin necesidad de recurrir a un estudio tan profundo como el mencionado tan sólo calculando históricamente³³ los siete mayores receptores de ayuda de la Comunidad observamos que únicamente uno, Etiopía, figura entre los países menos adelantados.

3.3. Coherencia entre políticas: La Política de Pesca Común y la Política de Cooperación para el Desarrollo.

En la actualidad la mayoría de estudios sobre la coherencia se centran en el análisis de los resultados alcanzados por determinadas políticas que puedan suponer una incidencia negativa respecto a otras, en otras palabras, de la coherencia entre políticas. En el marco de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea son las consecuencias de la política agrícola común, y especialmente los créditos a la exportación quienes han suscitado mayor número de análisis, y críticas, especialmente desde el universo de las ONG's.³⁴ No se trata sin embargo de la única política que ha generado perjuicios para la PCD, la

³³ Ordenados por volumen de fondos recibidos, de acuerdo con el CAD, encontramos: Polonia, Egipto, Marruecos, Etiopía, India, Turquía y Rumanía.

³⁴ Sin ánimo de resultar exhaustivos destacan Cenivel (1999), Eurostep (1999a), Madeley (1999) Robinson (1997).

Política de Pesca Común (en adelante PPC), que pasamos a examinar, ha supuesto también un evidente caso de incoherencia entre políticas.³⁵

Una de las principales causas de la situación de agotamiento por la que pasan los caladeros de la Unión Europea es que posee la mayor flota mundial de pesca. Por esta razón desde los años ochenta desarrolló una política de acuerdos pesqueros bilaterales con Países en Vías de Desarrollo (en adelante PVD). Dichos acuerdos se basaban en contraprestaciones financieras a cambio de permitir a la flota comunitaria faenar en sus aguas. El gasto de la UE por este concepto pasó de 6 millones de €uros en 1981 a 270 millones para el bienio (1998-2000) (Comisión Europea 2000:5). En la actualidad “[...] la financiación de estos acuerdos absorbe en torno al 40% de los gastos de la PPC” (Closa 2000:133). Dicho volumen de gastos recibió severas críticas desde el seno de la Unión “*In a 1993, the EU Court of Auditors pointed out that the current fishing agreements placed unjustifiable cost on the Community budget*” (Acheampong 1997:4).

Para la mayoría de países en vías de desarrollo el sector pesquero resulta de vital importancia. Por una parte da trabajo a un importante número de personas, en un alto porcentaje mujeres y dedicados a la pesca artesanal. Este tipo de pesca difícilmente puede competir frente a los sofisticados mecanismos de pesca comunitarios. Por otra parte los frutos del mar forman una parte fundamental de la aportación alimentaria de los países en vías de desarrollo. El caso más sorprendente es el de Maldivas donde supone un 53.5% del aporte de proteínas en la dieta de la población. (Comisión Europea 2000:10). A fin de garantizar la sustentabilidad de dicho sector el Acuerdo de Cotonú estipula en su art. 53 que “*Las Partes declaran que están dispuestas a negociar acuerdos pesqueros destinados a garantizar que las actividades de pesca en los Estados ACP se desarrolle en condiciones de durabilidad y según modalidades mutuamente satisfactorias.*”

La Unión se encontraba en una encrucijada: por un lado satisfacer los intereses de los trabajadores en el sector de la pesca comunitaria incentivando un mercado prometedor en palabras de la Comisión,³⁶ y por otro preservar los caladeros de los países en vías de desarrollo incentivando los mecanismos de control y seguimiento. Teniendo en cuenta los informes internacionales³⁷ lo más prudente habría sido un recurrentemente demandado recorte en los niveles de pesca “*Since 1996, cuts in EU fishing capacity of over 40 per cent have been proposed by EU scientists, to help end the overexploitation of fisheries resources*” (Gómez 1999:2).

Sin embargo, por contradicciones que parezcan, la UE durante buena parte de los años noventa trató de seguir ambas líneas de actuación “[...] la Unión Europea ha subvencionado medidas contradictorias, gastando billones de euros para bajar la sobrecapacidad pesquera de las flotas de la Unión Europea, mientras al mismo tiempo, da subsidios para poder instalar técnicas pesqueras más sofisticadas en los barcos, lo que permite “limpiar con aspiradora” los peces de los océanos” (Madeley y Robinson 1999:16).

Un claro ejemplo de las contradicciones acciones de la Unión lo representa el caso de Senegal. En este país alrededor de 50.000 personas se dedican a la pesca artesanal, otras 200.000 participan indirectamente a través de la distribución, procesamiento, envasado u otras tareas. Sin embargo, este importante sector productivo se encuentra amenazado por la esquilmación de los caladeros, de la que en parte es responsable la flota comunitaria. En 1992 se firmó un Acuerdo de Pesca estableciéndose una compensación financiera por permitir el acceso a la flota de la Comunidad. Frente a la opinión de los científicos que señalaban el peligro que suponía un aumento en el nivel de acceso a los caladeros dicho acuerdo suponía un incremento del 57% pescado demersal (objeto de la mayor parte de capturas artesanales). Incluso desde el propio Parlamento Europeo no se ahorraron críticas a la que suponía una actuación incoherente, el Informe Verbeek del Subcomité de Pesca apuntó “*There can be no doubt whatever that implementation of the agreement will destroy the very fragile social and economic balance*

³⁵ El referente empleado en este análisis es, evidentemente, la Política de Cooperación para el Desarrollo.

³⁶ “[...] international trade in fish is marked by strong growth rates” Comisión Europea “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Fisheries and Poverty Reduction” (Bruselas, 8.11.2000) COM (2000) 724 final, Pg. 4.

³⁷ “Some 44% of fish stocks would appear to have been fully exploited and reached their maximum output, or almost, without any margin for increase, 16% are overexploited (with a danger of interruption in production cycles if reduction measures are not taken) and 6% of stocks are exhausted. [...] It is therefore impossible to increase catches in the case of 70% of the world’s fish stocks” FAO report on the state of fisheries and aquaculture citado en Comisión Europea “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Fisheries and Poverty Reduction” (Bruselas, 8.11.2000) COM (2000) 724 final.

established between the various components of the fleet fishing Senegalese waters" (Citado en Liason Committee of Development NGOs to the European Union 1996:28). En 1994 se modificó el acuerdo reduciéndose la cuota comunitaria e introduciendo uno de los denominados acuerdos de pesca de segunda generación. Pese a las mejores perspectivas que supone el nuevo tipo de acuerdo cabe señalar que tan sólo el 1,1% del total de compensación financiera tenía como objetivo el apoyo a la pesca artesanal.

Durante la segunda mitad de la pasada década la UE trató de adoptar un nuevo enfoque en la PPC. Un primer síntoma fue la adopción de los ya mencionados acuerdos de pesca de segunda generación, el primero de los cuales se firmó con Argentina en 1994. Este tipo de acuerdos incluye, además de la clásica contraprestación financiera, asistencia técnica para mejorar los mecanismos de control y supervisión de la pesca y del estado de los caladeros y cláusulas que estipulan que parte de la captura deberá desembarcarse en los países en vías de desarrollo. Posteriormente la Comisión presentó una Comunicación (COM (2000) 724 final), en la que asumía la necesidad de un cambio, "*The Community recognises that reform of the CFP in this area is necessary for reaching the combined policy objectives of the Community, including those of the EU's development policy*" (Comisión Europea 2000:5). Además la Comisión ha presentado un Libro Verde sobre el futuro de la PPC en el que también se observa cierto espíritu crítico "*Si la actual política pesquera exterior no se adapta a la evolución de las circunstancias y a las nuevas exigencias, la posición de la Comunidad en tanto que agente internacional responsable y de primer orden se verá dañada*" (Comisión Europea 2001:20). Resta comprobar si éstas declaraciones darán paso a acciones más coherentes o si se producirá otro caso de incoherencia en la acción.

4. Conclusiones

El término coherencia en el análisis de política no resulta sencillo de aplicar. Por un lado existen evidentes problemas derivados de su reciente aparición (confusión consistencia/coherencia, el uso extensivo realizado por algunos autores). Por otro lado requiere necesariamente del establecimiento de un referente o perspectiva desde la cual examinar la coherencia. Si el estudio no plantea cuestiones relativas a la legitimidad o a qué organismo o política debe prevalecer en caso de conflicto en ese caso no se trata exactamente de un análisis de la coherencia, sino de la falta, o no, de coordinación.

Tratando de sintetizar los usos que se han dado al concepto podemos distinguir coherencia en sentido amplio, cuando el estudio se centra en el análisis de una política en sí, y por tanto en la adecuación de los objetivos, estructuras, instrumentos y resultados de una determinada política. Una segunda modalidad sería el estudio de la coherencia entre políticas, es decir, el examen de las consecuencias que se derivan de una determinada política respecto a otra. Este tipo de análisis nos permitirá dilucidar el orden de preferencias entre las políticas establecido por la institución. Otras dos acepciones aluden a la coherencia en la acción, aquella que evalúa la relación entre los objetivos y las acciones emprendidas. Por último el análisis de la actuación a lo largo del tiempo nos permitiría el examen de la coherencia temporal.

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo la coherencia ha sido un término que ha irrumpido de forma fulgurante. En el corto lapso de diez años ha pasado de aparecer por vez primera a ser un concepto habitual. El contexto de la pasada década ha influido decisivamente, las dos tendencias mencionadas en la cooperación para el desarrollo, reducción de fondos y aumento de atribuciones, han obligado a una búsqueda de la optimización de la ayuda, la mensurabilidad y la coherencia son dos muestras de ello.

En el caso de la Unión Europea cabe recordar que ha sido pionera en la inclusión de la coherencia, probablemente inducida por varios factores: el fragmentado, complejo y parcialmente desideologizado proceso político europeo resultaba un campo abonado para la aparición de incoherencias. Además su inclusión contribuía a que la Unión fuese dibujando los límites de su identidad, de su papel en la escena internacional.

Para finalizar hemos aplicado la tipología de coherencia (exceptuando la coherencia temporal) a la Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea. El examen de la coherencia en sentido

amplio nos permite concluir que, a la inversa de lo estipulado en los tratados, la estructura político-administrativa de la PCD de la Unión está cada vez más encaminada a la consecución de los objetivos de la política exterior; a las evidencias expuestas (disolución del Consejo de Cooperación, sustracción de competencias del Comisario de Desarrollo) cabe añadir que el texto de la Constitución Europea aprobado por la Convención recoge explícitamente que la PCD "se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión" (Art. III-218).³⁸

En cuanto a la coherencia en la acción el análisis de la distribución de los fondos denotan la más que relativa importancia de los pronunciamientos de la Unión que sitúan la reducción de la pobreza como objetivo principal. Dicha preeminencia de la reducción de la pobreza ha sido también recogida, en teoría al menos, por el texto constitucional aprobado por la Convención.

Por último, el análisis de la coherencia entre políticas muestra una situación que inicialmente señalábamos como insostenible: los resultados de la PPC fueron, durante la primera mitad de los noventa, incompatibles con la PCD. Posteriormente se ha tratado que las consecuencias negativas se vean minimizadas afectando en la menor medida posible a la PPC. Dicho análisis muestra una evidente consideración por parte de la UE de la menor importancia de la PCD frente a la PPC.

Para finalizar todos los análisis expuestos apuntan en una misma dirección: la Unión Europea ha renunciado a plantear un rol diferente al de los estados (como inicialmente podía sugerir el artículo 130v) y muestra la voluntad de reproducir una estructura de acción exterior estatal a nivel comunitario. Las consecuencias son significativas en el campo de las políticas de ayuda. Retomando la distinción de modelos de cooperación de Sanahuja (2001:106 y ss) podemos confirmar que dicha evolución prepara a la UE para la realización de un esquema liberal-conservador de la ayuda al desarrollo, y no una alternativa al mismo. Ésta afirmación más que certezas plantea nuevos interrogantes:

- ¿es éste el único modo (reproducción del sistema estatal) de satisfacer el interés europeo, suponiendo que éste exista, en la escena internacional?
- ¿es posible que los estados acepten algún día que sus políticas exteriores estén dirigidas por una entidad superior?.

Reconozco que no es muy coherente concluir un estudio planteando interrogantes pero probablemente su respuesta no debería servir más que para espolear otros nuevos.

Bibliografía

- Arvin, M., Rice, J., Cater, B. (2001) "Are there country size and Middle-Income Biases in Provision of EC Multilateral Foreign Aid", *The European Journal of Development Research*, Vol. 13 nº2, pp. 49-57.
- Ayuso, A. (2001) "La Coherencia de Políticas en la Política Europea de Desarrollo" en "Otro mundo es posible. Globalicemos las resistencias y la solidaridad". Memoria de las Jornadas El Sur frente a la política del Banco Mundial, Barcelona 25 y 26 de Mayo de 2001, Federació Catalana d'ONG per al Desenvolupament.
- CAD/OECD (1996) "Shaping the 21st Century. The contribution of Development Co-operation", <http://www1.oecd.org/dac/htm/stc.htm>
- Cenivel, L. (1999) "¿Qué cambios deberían hacerse en la PAC y en el comercio internacional para promover el desarrollo agrícola del sur y la seguridad alimentaria global?", en Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España, "Vacas gordas, vacas flacas: el impacto de la política agrícola común en los países del sur", *Temas de Cooperación*, nº 10, Madrid.
- Comisión Europea (2000c) "Communication on fisheries and poverty reduction". Bruselas, 16.05.2000, COM (2000) 724

³⁸ Sorprendentemente el articulado también mantiene la referencia a que, en este caso la Unión "tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en vías de desarrollo". (Art. III-218).

- Comisión Europea (2001b) "Libro Verde sobre le futuro de la política pesquera común". Bruselas 20.3.2001. COM (2001) 135.
- Consejo Europeo de Desarrollo (1993) "Resolución sobre la lucha contra la pobreza", Bruselas 2 de diciembre 1993, <http://europa.eu.int/comm/development/recueil/en/en21/en212.htm>
- Consejo Europeo de Desarrollo (1997), "Resolución sobre coherencia en la política de cooperación para el desarrollo", Bruselas, 5 de junio 1997, <http://europa.eu.int/comm/development/recueil/en/en26/en262.htm>
- EUROSTEP (1996b) "A strategy for Europe: Coherence or self-interest Europe's relations with the South". http://www.oneworld.org/liaison/strat_gb.htm
- EUROSTEP (1999a) "Eurostep Dossier on CAP & Coherence" <http://www.oneworld.org/eurostep/cap.htm>
- EUROSTEP (2000a) "Coherence and Consistency of EU Policies: Proposed mechanisms for implementation". <http://www.oneworld.org/eurostep/cohcons.htm>
- Forcada, I. (1996) "El condicionamiento político y económico de la ayuda oficial al desarrollo un estudio a la luz del derecho internacional", Tirant lo Blanch, Valencia.
- Forster, J. and Stokke, O. (Eds.) (1999) "Policy Coherence in Development Co-operation", Frank Cass, Londres.
- Fukasaku, K. (1999) "Development Co-operation in the New Global Economy: The challenge of policy coherence" en Forster, J. and Stokke, O. (Eds.) (1999) "Policy Coherence in Development Co-operation", Frank Cass, Londres.
- Grasa, R. (2000) "La cooperación para el desarrollo de la comunidad europea: naturaleza, mecanismos y políticas", en Barbé, E. (Coord.) "Política Exterior Europea", Ariel, Barcelona.
- Grasa, R. (2001) "La Coherencia / Incoherencia de las Políticas de Desarrollo del Norte: La Unión Europea y el Gobierno Español" en "Otro mundo es posible. Globalicemos las resistencias y la solidaridad". Memoria de las Jornadas El Sur frente a la política del Banco Mundial, Barcelona 25 y 26 de Mayo de 2001, Federació Catalan d'ONG per al Desenvolupament.
- Hoebink, P. (1998) "Coherence and policy development in the European Union", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, verano 1998.
- Hoebink, P. (1999) "Coherence and development policy: the case of the European Union" en Forster, J. and Stokke, O. (Eds.) (1999) "Policy Coherence in Development Co-operation", Frank Cass, Londres.
- Hugon, P. (1999) "The coherence of french and European policy in international development co-operation" en Forster, J. and Stokke, O. (Eds.) (1999) "Policy Coherence in Development Co-operation", Frank Cass, Londres.
- Hydén, G. "The shifting grounds of policy coherence in development co-operation" en Forster, J. and Stokke, O. (Eds.) (1999) "Policy Coherence in Development Co-operation", Frank Cass, Londres.
- Koulaïmah-Gabriel, A. y Oomen, A. (1999) "Mejorando la coherencia: Retos para la cooperación europea al desarrollo" en Coordinadora de ONG para el desarrollo- España "Vacas gordas, vacas flacas: el impacto de la política agrícola común en los países del sur", Temas de Cooperación, nº 10, Madrid.
- Liasson Committee of Development NGO's to the European Union (1996) "Implementing Horizon 2000: Poverty Eradication and Coherence of European Policies" NGDO-EU Liason Committee, Bruselas.
- Medina, M.A. (2003) "Coherence of the European Foreign Policy: A real barrier or an Academic term?", http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html

- Madeley, J. (1999) "Brussels blind spot: The lack of coherence between poverty eradication and the European Union's other policies", <http://www.oneworld.org/aprodev/blind991.htm>
- Madeley, J. y Robinson, C. (2000) "El ángulo muerto de Bruselas. La falta de coherencia entre la erradicación de la pobreza y las demás políticas de la Unión Europea" en , Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España "Entre el libre comercio y el comercio justo, Las relaciones económicas entre la Unión Europea y los países del Sur", *Temas de Cooperación*, nº 11, Madrid.
- OECD (1991) "Trade, Investment and development: Policy Coherence Matters", OECD, Paris.
- Pratt, C. (1999) "Greater Policy Coherence, a mixed blessing: The case of Canada" en Forster, J. and Stokke, O. (Eds.) (1999) "Policy Coherence in Development Co-operation", Frank Cass, Londres.
- PUMA/OECD (1996) "Building policy coherence. Tools and tensions", Public Management Occasional Papers, nº 12, OCDE, Paris.
- Robinson, C. (1997) "Coherence between EU Development Policy and the Common Agricultural Policy", Paper for the Seminar on "Coherence and Cooperation: How to Improve the Coherence of EU Development Policy", http://www.oneworld.org/euforic/eurodc/rob_beef.htm
- Sanahuja, J.A. (2001) "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional" en Gómez Galán, M. Sanahuja, J.A. (coords.) "La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio". Cideal, Madrid.
- Tietje, C. (1997) "The concept of coherence in the Treaty on European Union and CFSP", *European Foreign Affairs Review*, nº 2.
- Van Reisen, M. (2001) "European integration and enlargement: Is there a future for European development policy", <http://www.clong-trialog.at/images/docs/EUandEnlargement.pdf>