

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). Marco teórico, políticas y análisis de los casos polaco y español.

Monika Otylia Pacyga
Universidad de León

Tutor: Jorge García Arias
Curso 2015-16

Resumen:

El concepto de la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo (CPD) está presente en el ámbito de la Cooperación desde hace veinticinco años. Surgió como posible respuesta a la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), fenómeno conocido como la *fatiga del donante* y cuya principal causa fue la desilusión de los países donantes por los resultados obtenidos con la cooperación para el desarrollo. La CPD es en la actualidad un concepto clave que pretende conciliar todas las facetas de la Cooperación, y a los diferentes actores y fuentes de financiación, buscando las sinergias entre estos factores y las mejores alternativas para todos en un intento de dar respuesta a las necesidades identificadas en la nueva Agenda 2030.

El presente trabajo, muestra un análisis teórico y aplicado de la problemática de la CPD, confrontando las decisiones políticas y disposiciones legislativas con la aplicación real de éstas en Polonia, y empleando el caso de España como modelo comparativo. Y esto con el objetivo de identificar los factores limitadores existentes, así como los facilitadores, de la Coherencia, para determinar su utilidad en la consecución de un desarrollo humano sostenible a nivel global.

Palabras clave:

Coherencia de las Políticas para el Desarrollo (CPD), Desarrollo Humano Sostenible, Incoherencia, Fatiga del Donante, Globalización, Solidaridad, Cooperación para el Desarrollo.

Abstract:

The concept of Policy Coherence for Development (PCD) has been present in the field of Cooperation for twenty-five years. It has emerged as a response to the decrease of the Official Developmental Aid (ODA), the so-called *donor fatigue*, caused chiefly by the disillusionment of the donor countries with the results of the cooperation for development. At the present, the PCD is a key concept that attempts to combine all the aspects of Cooperation i.e. different stakeholders and financing possibilities, via seeking the synergies between those factors and the best alternatives for all the parties interested, in an attempt to provide an answer for the commitments outlined in the new 2030 Agenda.

This paper presents a theoretical and practical analysis of the PCD, confronting the political decisions and legal provisions of Poland in this matter with their actual applications, with Spain serving as a comparative model. The study aims to identify the existing enhancing and limiting factors of the Coherence in an attempt to determine its utility in the process of attaining the human sustainable development at the global level.

Keywords: Policy Coherence for Development (PCD), Human Sustainable Development, Incoherence, Donor Fatigue, Globalization, Solidarity, Cooperation for Development.

ÍNDICE GENERAL

I. INTRODUCCIÓN	7
1.1. Delimitación y justificación del objeto de estudio	7
1.2. Metodología utilizada	10
II. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO. MARCO TEÓRICO .	12
2.1. El concepto de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo	12
2.2. Historia y evolución de la conceptualización de la CPD	21
2.3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el contexto de la Agenda-2030	27
III. LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA PROMOCIÓN DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO	32
3.1. Naciones Unidas	32
3.2. La Unión Europea	34
3.3. La OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo	36
3.4. La CPD y la Sociedad Civil. Evaluaciones independientes	38
3.4.1. Center for Global Development y - el Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI - Commitment to Development Index)	39
3.4.2. La Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (CONCORD) - Spotlight on Policy Coherence	40
3.4.3. El Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD).....	40
IV. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN POLONIA	43
4.1. Polonia como nuevo actor en la escena internacional: recorrido histórico	43
4.2. Sistema de la Cooperación para el Desarrollo de Polonia ...	45
4.2.1. Actores y mecanismos	45
4.2.2. Flujos financieros	46
4.2.3. Marco legislativo de la Cooperación y herramientas de promoción de la CPD	49

4.3. La CPD de Polonia	51
4.3.1. La CPD como compromiso político	52
4.3.2. Las políticas, el desarrollo y la CPD	55
4.3.2.1. Comercio y Finanzas	56
4.3.2.2. Cambio climático	60
4.3.2.3. Seguridad Alimentaria	64
4.3.2.4. Migraciones	66
4.3.2.5. Seguridad	71
V. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN ESPAÑA	74
5.1. Recorrido histórico y la evolución del concepto de la CPD ..	74
5.2. Actores y modalidades de la Cooperación Española	78
5.3. La CPD en el contexto español	79
5.3.1. Comercio y Finanzas	80
5.3.2. Cambio climático	82
5.3.3. Seguridad Alimentaria	84
5.3.4. Migraciones	86
5.3.5. Seguridad	87
VI. LA CPD EN ESPAÑA Y POLONIA – COMPARACIÓN DE LOS CASOS	89
VII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	96
VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. La CPD – Historia y evolución	31
TABLA 2. Migración internacional. Polonia 1952 – 2013	67

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. Evolución de la AOD de Polonia 1998 – 2015	47
FIGURA 2. AOD - Flujos bilaterales 2015, Polonia	48
FIGURA 3. Componentes de la Ayuda Polaca 2015	48
FIGURA 4. Ciclo de la Coherencia de políticas	52

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Delimitación y justificación del objeto de estudio

Los primeros intentos para introducir algunos mecanismos de coherencia dentro del sistema de la cooperación al desarrollo surgieron en los años noventa y fueron el fruto de la, así llamada, crisis de *fatiga del donante* (Alonso et al., 2010; Carbone y Keijzer, 2016; Forster y Stokke, 1999; Granell, 2006; Siitonen, 2016), que elevó los sentimientos de desilusión y el cuestionamiento de la cooperación al desarrollo, desembocando en un descenso importante de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Gobierno Vasco, 2014). A la luz de estos cambios adversos, la comunidad internacional se planteó adoptar medidas concretas que resultaron en la aparente reforma completa del sistema mundial de cooperación. Así, con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio empezó, al menos teóricamente, una nueva etapa en la realidad de la cooperación (Carbone y Keijzer, 2016:30-31; Sianes y Ortega Carpio, 2014).

Algunas de las preocupaciones más importantes en este punto de inflexión se centraron en la falta de coordinación entre los donantes, principalmente los Estados, así como en la falta de coherencia entre las actuaciones implementadas por ellos que, potencialmente, anulaban mutuamente su impacto, e incluso iban en detrimento del bienestar y el desarrollo de los países receptores (Carbone y Keijzer, 2016; Gobierno Vasco, 2014; Millán, 2013; Millán, 2015; Olivie y Sorroza, 2006; Picciotto, 2006; Sianes, 2013; Siitonen, 2016; Verschaeve, Delputte y Orbie, 2016).

En efecto, no podía pasar desapercibida la influencia de otras políticas, como las comerciales, financieras, migratorias, medioambientales o de seguridad, por mencionar solo algunas, cuya incidencia para el desarrollo humano, y para la propia cooperación al desarrollo, parecen ser todavía más importantes que las directamente relacionadas con la ayuda o la cooperación, entendida ésta en su sentido más estricto. Para afrontar este problema, los actores internacionales recurrieron al concepto de la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo (CPD) como alternativa que no solo pretendía permitir superar los obstáculos en el desarrollo mundial sino que primordialmente tendría un impacto positivo sobre las

potenciales sinergias entre AOD y otras políticas relacionadas con este proceso (Carbone y Keizer, 2016:30).

Como se sabe, en 2015, el sistema global de desarrollo internacional y, por tanto, la cooperación internacional, experimentaron de nuevo un cambio trascendental tanto en su estructura y organización como en la forma de concebir las obligaciones de las partes implicadas y las posibles soluciones. Como decimos, el propio concepto de desarrollo evolucionó hacia una concepción más holística del mismo, delimitándolo, según el pensamiento de Amartya Sen (1999), por la idea de la *expansión de oportunidades*. Asimismo, se destaca su carácter multidimensional, pues incorpora y se realiza a través de todos los componentes de la realidad, focalizándose de manera particular en el medioambiente, la economía, la política y los aspectos sociales en un nivel de igualdad, dado que todos los elementos tienen la misma importancia¹. Y esto es así porque la única manera de garantizar el progreso es no dar prioridad a ninguno de ellos. También se considera que, si el desarrollo es una responsabilidad compartida, los costes deben ser distribuidos según las capacidades de los actores.

En cuanto a los objetivos del desarrollo, se trata principalmente de erradicar las causas de las desigualdades en todas sus manifestaciones, tanto las de carácter básico (como el acceso al agua potable, a la educación o la sanidad), como las de materia sistémica relacionadas con la gobernanza global (como el comercio justo y equitativo, la lucha contra el cambio climático, las cuestiones de género, la provisión y financiación de los bienes públicos globales, la distribución de la renta y la riqueza, etc.). Igualmente, se da gran importancia a la difusión del conocimiento y de las tecnologías, lo que facilita el desarrollo endógeno y el empoderamiento de los países del Sur². En definitiva, el desarrollo no depende sólo de la AOD y de la cooperación oficial o de intervenciones emprendidas por el sector no lucrativo, sino que más bien depende de un conjunto de actuaciones diversas, así como de otras políticas que afectan a los países empobrecidos. Por eso, en el nuevo sistema, el concepto de la CPD ocupa una posición clave. Se trata de un intento de coordinación de las políticas de las partes involucradas, al procurar abordar los problemas globales de forma

¹ Ver: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/sustainable-development/overview.html>. Acceso: 20.06.2016.

² Ver: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>. Acceso: 20.06.2016.

sincronizada, y consecuentemente, de manera más eficaz y eficiente (Alonso, 2015; Carbone y Keizer, 2016; Sianes y Ortega Carpio, 2014).

Esta visión integrada del desarrollo ha sido incorporada en la nueva Agenda 2030, cuyo objetivo 17 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) subraya que sólo el compromiso global va a permitir hacer realidad (, o por lo menos acercarse a) las metas fijadas. Con esto, *el fortalecimiento de la solidaridad global*, en términos prácticos y tangibles, es el principal requisito del desarrollo.

El presente trabajo va a abordar la problemática de la CPD desde un punto de vista teórico y práctico. En primer lugar, se va a examinar la evolución histórica del concepto, que ha modificado su enfoque en función de los cambios a los que ha tenido que hacer frente en el ámbito de la cooperación con el fin de dar mejores respuestas a una realidad cada vez más compleja. A continuación, se analizará su aplicación en el ámbito nacional, dado que, a pesar de la intensificación de los procesos de globalización, el grueso de las decisiones sobre las actuaciones a emprender todavía pertenece al nivel estatal, sin olvidar, por supuesto, que en los casos a examinar en el presente trabajo (, i.e. Polonia y España), ambos países son miembros de la UE, lo que obliga a adoptar una doble perspectiva, pues algunas políticas son competencia exclusiva de la UE o del país, y otras son competencias compartidas.

Por otra parte, España y Polonia muestran ciertas diferencias significativas, lo que puede ayudar a entender mejor la utilidad y aplicabilidad de la CPD: así, mientras que España es un país donante consolidado, con treinta años de experiencia en el campo del desarrollo y la cooperación, Polonia es un donante emergente, siendo, hasta hace relativamente poco, receptor de ayuda, aunque actualmente, como miembro de la UE y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, aspira a ser protagonista y actuar como factor catalítico de los cambios en determinadas repúblicas de la antigua Unión Soviética.

Por último, se hará una comparación de los elementos de promoción, implementación y evaluación de ambos países, antes de examinar sus políticas y su compatibilidad con la regla de la CPD y cerrar el trabajo con una sección de conclusiones y reflexiones personales, en la que intentaré dar una visión crítica de

todos los aspectos analizados y concretar el grado de utilidad de la CPD para el futuro de la cooperación para el desarrollo.

La relación del presente trabajo con los objetivos, competencias y problemática del Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo, y sobre los que se ha trabajado a lo largo del curso, es más que evidente. En primer lugar, la CPD es un concepto que aborda la cuestión del desarrollo desde una perspectiva multifacética, lo que a su vez requiere del análisis multidisciplinar que como norma se ha adoptado a lo largo del período de docencia del Máster. En este sentido, por un lado este TFM, intenta examinar con cierta profundidad los sistemas nacionales de la cooperación oficial, y sus vínculos con la realidad política, económica y social del país, y por otro, ahonda en un análisis de los diferentes aspectos de los ámbitos sectoriales del Estado y de las políticas que las rigen, desarrollando una visión integral y comprensiva sobre su incidencia en los procesos de desarrollo. Incluso, en el plano profesional, me ha permitido mejorar el entendimiento de los procesos de desarrollo, de la interdependencia de las actividades emprendidas por las entidades estatales, y de la necesidad de elaborar una estrategia de intervención a largo plazo en cuya definición participen todas las partes interesadas, lo que será de una enorme utilidad en mi trabajo como la especialista de la cooperación internacional en el Gobierno Regional de Silesia (Polonia).

1.2. Metodología utilizada

La metodología empleada en este TFM parte de una revisión bibliográfica de los enfoques teóricos existentes sobre la CPD, así como de los informes y documentos clave de los actores involucrados en la promoción del concepto de la CPD a escala mundial. Esta fundamentación teórica constituye la base para el posterior análisis de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los casos de Polonia y España, y de los sistemas de la cooperación para el desarrollo de ambos países, tanto desde el punto de vista legislativo y discursivo, como organizacional y práctico.

Posteriormente se analizan con detenimiento cinco políticas que la UE considera de especial relevancia para el desarrollo mundial, intentando verificar el estado de la cuestión y los motivos que impiden o facilitan la implementación de la CPD en los marcos legislativos nacionales. De esta manera, en el trabajo se citan tanto las

fuentes primarias (leyes, estrategias, planes) como las fuentes secundarias (revisión bibliográfica, artículos especializados), todo ello respaldado con datos procedentes de las bases de datos de instituciones internacionales (Banco Mundial, OCDE, etc.) o de informes oficiales. Este examen se complementará con un estudio breve de las particularidades que afectan al proceso de toma de decisiones en determinados contextos.

En la parte final se realizará una comparación de los casos, procurando identificar los patrones de conducta a nivel nacional, y sus consecuencias para el desarrollo global. Las conclusiones confrontan y comparan los resultados con la base teórica, aportando al mismo tiempo el punto de vista de la autora.

Por último señalar, que todas las traducciones del polaco al español que se utilizan, se refieren o se citan en el presente TFM han sido realizados por la propia autora.

II. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO. MARCO TEÓRICO

2.1. El concepto de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

“La incoherencia omnipresente en los procesos de toma de decisiones del Gobierno, socava la confianza del público, crea incertidumbre, contribuye a las tensiones sociales y crea residuos desechables. Las mismas consecuencias surgen a nivel internacional, lo que agrava la desconfianza y genera fricciones entre los grupos sociales y los países (Picciotto, 2006:12).³”

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) es un intento de coordinación entre las políticas, programas y actuaciones de carácter oficial y otras políticas públicas para el desarrollo, que pueden tener un impacto sobre éste, con el fin de sincronizarlas, o bien prevenir las contradicciones que puedan surgir entre ellas. Esto debería, a su vez, tener un efecto potenciador sobre los resultados de las intervenciones y promover su desarrollo, así como evitar posibles incongruencias e influencias mutuamente perniciosas. La CPD traslada el enfoque desde los países donantes hacia un modelo donde se pone el énfasis en los objetivos de desarrollo y la sincronización de todos los mecanismos y políticas involucradas en el proceso, independientemente de los actores responsables de su implementación (Ashoff, 2005; Carbone, 2008; Carbone y Keijzer, 2016; Gobierno Vasco, 2014; Millán, 2013; Oliví y Sorroza, 2006; Picciotto, 2006; Sianes, 2013; Siitonen, 2016; Verschaeve, Delputte y Orbie, 2016).

El concepto y la problemática de la CPD sirven para delimitar el objeto de este trabajo. La definición expuesta más arriba intenta aunar las premisas más importantes y universales existentes sobre el tema, las cuales han proliferado a lo largo de la historia y han proporcionado diversas perspectivas y matizaciones, pasando a formar parte hoy en día de su discurso. Para ofrecer una visión más detallada de la cuestión, a continuación se van a presentar las interpretaciones más importantes de la CPD, es decir, analizaremos su trayectoria evolutiva, así como los dilemas que ha suscitado a lo largo de su historia y las dificultades que muestra a la hora de su implementación.

³ *“Pervasive incoherence in government decision-making undermines public trust, creates uncertainty, contributes to social tensions and creates waste. The same consequences arise at the international level, aggravating mistrust and frictions between societal groups and countries” (Picciotto, 2006:12).”*

En primer lugar, parece imprescindible exponer los potenciales riesgos que conlleva la falta de un enfoque de coherencia, así como los beneficios que presenta su implementación a nivel estratégico. Como señalan Olivié y Sorroza (2006:17), la aparición de la noción de la CPD en el discurso formal del desarrollo está vinculada a la apertura que en los años noventa se produjo en este ámbito, lo que se puso de manifiesto con la formación de **la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo**. La nueva perspectiva hacía hincapié en el planeamiento estratégico, un mayor nivel de propiedad de las actividades emprendidas bajo el marco de la cooperación por parte de los beneficiarios, la implicación de las ONG's del país receptor, y, por ende, una mayor coordinación de todas las partes involucradas. Esta nueva perspectiva estratégica se puso de manifiesto "*en nuevos consensos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o el Consenso de Monterrey* (Naciones Unidas, 2002:17)", así como en el marco legislativo de la Unión Europea - art. 188D del Tratado de Maastricht, o en la estrategia de la OCDE - "*Shaping the 21st Century*".

Cabe destacar, no obstante, que este cambio fue el resultado de un largo proceso de debate sobre la eficacia de la ayuda, que empezó en los años sesenta del siglo XX justo en los inicios de la propia cooperación al desarrollo. Esta nueva perspectiva de planeamiento estratégico acentuó de forma notable la importancia de la coherencia dentro de la nueva realidad de ayuda (Alonso et al., 2010; Forster y Stokke, 1999; Olivié y Sorroza, 2006).

Esta omnipresencia de la CPD se debe tanto a la multitud de consecuencias negativas que pueden producir las incoherencias, como a su valor potenciador de las políticas e intervenciones en el ámbito del desarrollo. La literatura analizada apunta también a la necesidad de mejorar la eficiencia de la ayuda como uno de los motivos más importantes para la implementación de la Coherencia, argumentando que, los fondos de la ayuda son insuficientes en comparación con las necesidades, por lo cual, es imprescindible lograr el máximo rendimiento del capital disponible y evitar eventuales derroches. Además, se resalta que la ineficiencia de los organismos públicos en la implementación de los programas puede ir en detrimento de su imagen, y consecuentemente resultar en la pérdida de credibilidad. Esta ineficiencia, según Hydén (citado en Olivié y Sorroza, 2006) puede ser interpretada como incompetencia de los órganos responsables, o como falta de voluntad política

(Ashoff, 2005; Carbone, 2009; Carbone y Keijzer, 2016; Cooperación Española, 2015; Millán, 2013; Oliví y Sorroza, 2006; Picciotto, 2006).

Asimismo, tal como proponen Ashoff (2005), García-Arias (2004), Millán (2013), Oliví y Sorroza (2006), o Siitonen (2016) la coherencia también constituye una posible respuesta para los retos que plantean los procesos de globalización, que a su vez aumentan las interdependencias, tanto en términos de cantidad como de intensidad. Como consecuencia se producen e incrementan las influencias mutuas, tanto positivas como negativas. De ahí que, con los procesos de globalización en auge “*los problemas que se derivan del subdesarrollo afectan de forma creciente al mundo desarrollado* (Oliví y Sorroza, 2006:30)” como ha puesto definitivamente sobre la mesa el nuevo marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De ahí que, los países del Norte se vean estimulados a aplicar medidas para aliviar problemas medioambientales, de narcotráfico o los relacionados con el crimen organizado, etc., los así llamados ***males públicos globales***, disminuyendo de esta manera su impacto en la sociedad y economía (Forster y Stokke, 1999; García-Arias, 2004; Millán, 2013; Oliví y Sorroza, 2006). Por otra parte, varios autores destacan que la mayor coherencia de las políticas, y por consiguiente de las normas que rigen las relaciones interestatales, es bienvenida por los países donantes, puesto que facilita la expansión de sus intereses. También cabe destacar que esta mayor coherencia de las políticas comerciales o financieras puede tener el mismo efecto favorable y potenciador para los países del Sur (Keijzer, 2010; Millán, 2013; Oliví y Sorroza, 2006).

En segundo lugar, varios autores (Oliví y Sorroza, 2006; Picciotto, 2006; Siitonen, 2016) postulan la necesidad de abordar la problemática de la heterogeneidad de la CPD, que incorpora diversos tipos de coherencia/incoherencia. Oliví y Sorroza (2006:22-23) apuntan a cierta tendencia entre estas clasificaciones, que en muchos casos incorporan y/o combinan: i) las cuestiones de coherencia sectorial de un país, o sea de las relaciones entre diferentes entidades administrativas; ii) el nivel de la decisión política, y por ende; iii) el contenido o el aspecto de la realidad que intentan regular. Estos aspectos ya aparecen en uno de los primeros documentos elaborados por la OCDE (2002) sobre este asunto, en el que se proporciona la siguiente distinción:

- a. **Coherencia horizontal** - la congruencia entre varias políticas de un Estado relacionadas o no con la promoción del desarrollo con el objetivo de armonizarlas, o en caso mínimo, disminuir posibles áreas conflictivas. El documento menciona el enfoque *whole of government* como una herramienta que puede responder positivamente a esta problemática.
- b. **Coherencia vertical** - la congruencia que tiene como objetivo salvaguardar que los efectos de las políticas reflejan las ideas y premisas que las impulsaron. En otras palabras, la coherencia entre las intenciones de los legisladores y los efectos reales de las leyes e intervenciones que han promulgado.
- c. **Coherencia temporal** - la congruencia que intenta asegurar la continuidad y validez de las políticas en contextos futuros.

Picciotto (2006:13-14), reitera en su trabajo el concepto *whole of government*, confirmando así su importancia, su utilidad y aplicabilidad en el ámbito de la promoción de la Coherencia. Además, invocando la clásica definición de Fukusaku e Hirata (1995) de CPD, proporcionada más adelante, el autor establece la siguiente clasificación:

- a. **Coherencia interna** - la consistencia entre los objetivos, programas y políticas con el enfoque al desarrollo de un país miembro del CAD - así llamada AOD;
- b. **Coherencia intra-país (*whole of government*)** - la consistencia entre las políticas al desarrollo, con y sin enfoque escrito, de un país miembro del CAD en términos de promoción del desarrollo (políticas coordinadas);
- c. **Coherencia entre países donantes** - la coherencia entre las políticas al desarrollo, con y sin enfoque escrito, entre los países miembros del CAD en términos de promoción del desarrollo;
- d. **Coherencia entre países donantes y receptores** - la coherencia entre las políticas de los países ricos y en vías de desarrollo con el propósito de conseguir el objetivo compartido de desarrollo (Olivié y Sorroza, 2006).

Finalmente, Siitonen (2016:1-2) en su reciente trabajo, proporciona un resumen y cierta ampliación de las clasificaciones añadiendo los conceptos de:

- a. **Coherencia multilateral** - la congruencia de las actuaciones entre diferentes entidades internacionales como ONU, FMI, etc.
- b. **Coherencia inter-organizacional**- la congruencia entre las políticas públicas y los programas e intervenciones de las ONGs.

A pesar de que existe un acuerdo prácticamente universal sobre la importancia de la CPD para el desarrollo mundial, la literatura (Ashoff, 2005; Carbone, 2008; Carbone y Keizer, 2016; Picciotto, 2006; Sianes, 2013; Sianes y Ortega Carpio, 2014; Siitonen, 2016) apunta al hecho de que su traslación a la práctica resulta aún muy limitada, subrayando que la coherencia completa es inalcanzable por el mero hecho de que la mayoría de las sociedades, por ser democráticas, presenta un mayor o menor grado de pluralismo, y como consecuencia, las propuestas e ideas formuladas presentan cierto nivel de discrepancia que puede ser consciente, debido a los intereses legítimos pero conflictivos de diferentes actores, o bien por falta de datos o de conocimiento de la situación.

Igualmente, Picciotto (2006), advierte de que la coherencia plena es prácticamente inalcanzable, pues se trata de un asunto fundamentalmente político y que en su esencia intenta coordinar diversas dimensiones de la realidad y multitud de intereses, que sólo en algunas ocasiones son convergentes. Incluso, en un mundo de sociedades plurales tampoco es deseable. Para respaldar este argumento, Picciotto recurre al *Teorema de la imposibilidad* de Arrow (1951) que demostró que en el contexto de las decisiones colectivas, una vez el número de las alternativas a elegir es mayor a dos, es imposible diseñar, y por consiguiente seleccionar, la opción ideal que va a satisfacer en la misma medida las necesidades y preferencias de cada miembro de un grupo. Por ello, los acuerdos y compromisos deben estar sometidos a un debate continuo, aunque con un objetivo claro.

En definitiva, para que sea posible conseguir un consenso en torno a la CPD, es imprescindible conocer sus limitaciones y tener una percepción realista de la misma. Ashoff (2005:34-40) indica cuatro ámbitos que pueden ser la fuente de posibles incoherencias:

- a. **El ámbito de las normas sociales y políticas** que, como constructos sociales, pueden estar basadas en valores divergentes pero de envergadura similar.

- b. **El ámbito de la toma de decisiones políticas** que tiene su origen en: los intereses divergentes, tanto a nivel nacional como internacional; la mayor complejidad derivada de la globalización y la descentralización, que resulta en la prolongación de los procesos y la multiplicación de los actores involucrados; la débil posición de la cooperación al desarrollo en la agenda inter/nacional de intereses, y finalmente en la inacción de los países receptores en cuanto a las posibles contramedidas que pueden adoptar.
- c. **El ámbito de la formulación y coordinación de las políticas**, que se debe a la falta de un objetivo claro y medible y/o de la perspectiva estratégica a largo plazo; las deficiencias tanto de la estructura como de los procesos de la toma de decisiones, y por ende, la escasez de información sobre la CPD.
- d. **El ámbito conceptual de la coherencia** - creciente complejidad de la agenda para el desarrollo con cada vez más objetivos y ámbitos a abordar; la falta de información en cuanto al impacto real de las diversas políticas en los diferentes países receptores, y finalmente la complejidad de los propios procesos de desarrollo.

Se constata así que la coherencia perfecta es imposible tanto en la teoría como en la práctica (Ashoff, 2005:3).

Otro factor a considerar es la percepción de la CPD, bien como un objetivo, o bien como un proceso. Analizándolo solo como una meta se nos puede escapar que el desarrollo no es un proceso que ocurre sin más, sino que normalmente requiere algún impulso, intervención u orientación, que, por lo general, se toma en un contexto geopolítico y con un resultado en mente, por lo que es importante examinar “*la política que está detrás de las políticas*” (Siitonen, 2016:5). Asimismo, es un elemento clave de este proceso porque la CPD es fundamentalmente materia de la voluntad política, lo que claramente demuestran los análisis de las políticas de los países involucrados en la promoción del desarrollo (Carbone y Keizer, 2016; Gobierno Vasco, 2014; Millán, 2013; Sianes y Ortega Carpio, 2014; Siitonen, 2016).

Dentro del propio grupo de donantes del CAD existen importantes disparidades a pesar de su declarado compromiso hacia la promoción del desarrollo y el acuerdo formal de 2008 de los ministros en este ámbito (Keijzer, 2012). En teoría, deberían

mostrar un nivel de coherencia bastante alto y servir como ejemplo a seguir, pero, como señalan Sianes y Ortega Carpio (2014), donantes que comparten un mismo objetivo muestran en la práctica, a través de sus políticas, diferentes grados de respaldo para el desarrollo, incluso lo implementan en ámbitos diferentes.

No obstante, se detectan patrones similares de conducta, como en el caso de las políticas medioambientales de los países miembros de la UE o las políticas de transferencia tecnológica de los miembros asiáticos del CAD (Sianes y Ortega Carpio, 2014). Esto viene a demostrar, a su vez, que las estrategias adoptadas por diferentes países no se toman en vacío, sino en relación al contexto geopolítico. Con todo, incluso dentro del CAD no existe la misma visión, ni opinión sobre cómo abordar la agenda para el desarrollo.

Por otro lado, la CPD también recibe ciertas críticas. Se indica que puede ser vista como un instrumento que refuerza el *statu quo* de la arquitectura mundial de poderes, promoviendo las soluciones del, así llamado, *régimen de verdad de la OCDE*, que mantiene que el desarrollo sólo puede efectuarse en las condiciones de comercio libre y de la economía de mercado, y dentro de una estructura política democrática que apuesta por el buen gobierno (Thede citado en Siitonen, 2016:5). En este sentido ya apuntó Michel Foucault (1997:112-114) la idea del *régimen de la verdad*, que supone que la verdad es producto de los discursos que predominan en una sociedad, lo que a su vez es manifestación de los poderes que la rigen. La sociedad, por su parte, conceptúa las formas y procedimientos que verifican y aseguran el sostenimiento de dicha verdad. El vínculo entre la verdad y el poder es bidireccional, pues se definen y legitiman mutuamente. Atendiendo a esta visión, el concepto del régimen de verdad de la OCDE se debe entender como el conjunto de políticas e innovaciones de corte neoliberal, abogadas por dicho organismo como medidas adecuadas para promover el desarrollo, y que en 1989 el economista John Williamson resumió en su propuesta para la agenda para el desarrollo de América Latina, dando origen al concepto de *Consenso de Washington* (Williamson, 1990).

Por tanto, según este planteamiento, el objetivo real de la CPD es convencer a los demás de que solo existe un camino posible para el desarrollo, la verdad absoluta de un régimen universal, y de este modo controlar a los países más pobres (Thede

citado en Siitonen, 2016:5). Pero, a la luz de las recientes transformaciones en la estructura internacional de la economía, el crecimiento de los países del Sur geopolítico, y por consiguiente, la aparición en la escena mundial de nuevos actores y agrupamientos, como los BRICS⁴ o MINT⁵, se puede hablar de las primeras grietas en el orden hegemónico de los países occidentales, lo que, sin duda, contribuye a la creación de un mundo menos unipolar y facilita un debate más equitativo (Gobierno Vasco, 2014; Siitonen, 2016).

Esta situación también avala la utilidad de la CPD. Los cambios en la estructura global de la cooperación provocan alteraciones importantes dentro de su organización: en primer lugar, la transformación de los poderes, donde la colaboración Sur-Sur ya juega un papel indiscutiblemente importante; asimismo, el rol de la sociedad civil y de las empresas se vuelve más potente cada día; y finalmente las consecuencias que conllevan reajustes en los poderes a nivel mundial como la aparición del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII), nuevo acreedor mundial y contrapeso para la hegemonía de las instituciones financieras de Bretton Woods. Esto da impulso a la creación de un mundo donde hay espacio para más verdades, y por consiguiente con más oportunidades para avanzar (Ashoff, 2005; Millán, 2013; Sianes y Ortega Carpio, 2014; Siitonen, 2016).

Todos estos factores se añaden a la diversidad, al tiempo que a la complejidad de la cooperación, lo que viene a aumentar la probabilidad de incoherencias, revelando las limitaciones de la AOD y dando lugar a un debate sobre la forma y el futuro de la cooperación para el desarrollo, con la conclusión de que la falta de progreso no se debe solamente a las dificultades relacionadas con la AOD, sino que, para conseguir alguna mejora en este ámbito, es necesario tener en cuenta todas las políticas y todos los actores involucrados en el proceso (Gobierno Vasco, 2014).

Por lo tanto, la cuestión de la CPD ha recibido mucha atención tanto dentro del mundo académico como en las instituciones internacionales, dando lugar a la aparición de un gran número de propuestas sobre cómo abordarla, entre las que

⁴ Acrónimo acuñado en 2001 por el economista de Goldman & Sachs, Jim O'Neill para referirse a una agrupación de los países que en su conjunto representan una gran parte de la población y producción mundial, y por consiguiente tienen un gran potencial de crecimiento. El acrónimo originalmente se referiría a Brasil, Rusia, India y China. 2006 se considera como el inicio formal de la cooperación. En 2011 la República de Sudáfrica se junta a la agrupación así creando BRICS. Ver: <http://brics.itamaraty.gov.br/about-brics/information-about-brics> Acceso: 7.06.2016.

⁵ Mexico, Indonesia, Nigeria y Turquía. Otra agrupación de los países popularizada por O'Neill como potenciales motores de la economía mundial. Ver: (Scalera y Tordi, 2014).

destacan las que aspiran a coordinar todas las actuaciones de un gobierno poniendo, de esta manera, la cuestión del desarrollo en el centro de su atención. Al adoptar un enfoque de gobierno integral, *whole of government approach*, las autoridades deberían dar un trato preferente a la problemática del desarrollo en todas sus políticas y subordinar todas las decisiones a estos fines, lo que a su vez denota la transversalidad de la problemática del desarrollo en todas sus actuaciones. Es más, esta postura resalta la corresponsabilidad de todos los actores de la Administración Pública, y no sólo las instituciones directamente responsables del diseño e implementación de la agenda de cooperación. En definitiva, el enfoque CPD, para tener un impacto real sobre la promoción del desarrollo, debería formar parte del proceso de formulación de todas las políticas (Alonso, 2015; Carbone, 2008, Gobierno Vasco, 2014:18; Millán, 2013; Picciotto, 2006).

Aunque, como también señalan Siitonen (2016) y Millán (2013; 2015) todavía no se ha estudiado el impacto de la CPD como el factor catalítico del cambio transformativo de la arquitectura de las interdependencias mundiales, y en particular de las asimetrías del poder que se efectúan dentro de estas relaciones, lo que constituye un aspecto clave detrás de las desigualdades, y por consiguiente de la pobreza. La CPD puede ser empleada como una herramienta que va a identificar, y a continuación eliminar las incoherencias, que en este caso constituyen dichos desequilibrios, para introducir la estructura que va a permitir mantener las relaciones más equilibradas. Esto se inscribe dentro de la reforma del 2015 de la reestructuración de la cooperación internacional para el desarrollo, y la introducción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La nueva dinámica de pensamiento sobre el desarrollo conlleva consigo inmensas necesidades financieras para su implementación, y como consecuencia, la imposibilidad de alcanzar una meta satisfactoria sin la implicación de todos los actores, tanto públicos como privados, la armonización de sus esfuerzos, y el entendimiento de que el proceso de desarrollo es una responsabilidad compartida (Alonso, 2015; Carbone y Keizer, 2016; Sianes y Ortega Carpio, 2014).

2.2 Historia y evolución de la conceptualización de la CPD

Como se ha mantenido en la sección anterior, la historia y los comienzos de la conceptualización de la CPD se remontan a principios de los años noventa. Alonso et al. (2010:2) y Picciotto (2006:13) mencionan la definición de Fukasaku y Hirata de 1995 como uno de los primeros intentos exitosos de delineamiento de la CPD. Estos autores se focalizan en *“la consistencia de objetivos políticos e instrumentos aplicados por los países de la OCDE, individual o colectivamente, a la luz de sus efectos combinados sobre los países en desarrollo (Picciotto, 2006:13)”*. Esta definición refleja la realidad de la ayuda en un momento en el que la AOD y los países donantes del CAD jugaban un papel central en la arquitectura de la cooperación al desarrollo. Cabe destacar, no obstante, que ya en 1995 también se subrayaba el factor político de este proceso y la necesidad de abordarlo de forma sistémica.

Otra aproximación bien reconocida es la de Forster y Stokke (1999:19), para quienes, además de la necesidad de coherencia entre las políticas, instrumentos y estrategias adoptadas, también es necesaria la cohesión de estas medidas entre los diferentes marcos políticos del país receptor, incluyendo los no vinculados en la promoción del desarrollo.

Finalmente, la definición ofrecida por la OCDE (2002) constata que la coherencia se puede entender por las intervenciones que intentan *“asegurar que los objetivos y resultados de la política de desarrollo de un gobierno no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impactan sobre los países en desarrollo; y que esas otras políticas, donde sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo”*. Esta definición se ha convertido en uno de los puntos de referencia teóricos más importantes (Alonso, 2010:2-3; Sianes y Ortega Carpio, 2013), y señala la doble índole de este proceso que, según Ashoff (2005), tiene como objetivo erradicar las incoherencias - *justificación negativa*, y que en su *sentido positivo* debe actuar como un factor facilitador del desarrollo.

No obstante, el CPD como concepto reconocido por documentos formales nació a principios de los años noventa con su mención en el Tratado de Maastricht en 1993 (Tabla 1) (Keijzer, 2010; Siitonen, 2016), se introdujo como respuesta al debate sobre cómo mejorar la eficiencia y eficacia de la cooperación para el desarrollo,

presente desde comienzos de los años sesenta. (Alonso et al., 2010; Forster y Stokke, 1999). Forster y Stokke (1999:16) y Siitonen (2016:7-8) se refieren a las primeras menciones de esta noción, que se remontan a la Reunión del *Development Assistance Committee* (DAC) de la OCDE. En esta reunión se hizo un llamamiento a los países industrializados para que tengan en cuenta las necesidades de las sociedades del Sur.

Varios autores (Alonso et al., 2010; Forster y Stokke, 1999; Siitonen, 2016) apuntan a cuatro fases evolutivas en la historia de la cooperación al desarrollo, a lo largo de las cuales la CPD ha ido cobrando cada vez más envergadura. La primera etapa, en los años sesenta del siglo pasado, se caracterizó por el respaldo de la base monetaria de los países en vías de desarrollo, lo que a su vez potenciaba sus capacidades de inversión en capital básico y sentaba los fundamentos para el desarrollo futuro. Durante la etapa de *planeamiento completo*, las intervenciones formaban parte de un programa nacional de desarrollo que abarcaba tanto al sector público como al privado. El país receptor desempeñaba el papel clave como parte responsable del diseño y de la aprobación del plan, mientras que los países donantes, reacios a cuestionar la soberanía de los gobiernos receptores y sus prioridades, generalmente aportaban dinero sin cuestionar su destino. De esta manera, el grado de coherencia dependía de la voluntad y capacidad de la administración del país receptor (Hydén, 1999; Siitonen, 2016).

Durante la década siguiente, paulatinamente empieza a cambiar la percepción del desarrollo y los modos de apoyo, apostando por una visión más holística y un enfoque más sectorial. Se constata cierto avance, pero al mismo tiempo, con el dominio del Proyecto como principal instrumento de intervención, se produce cierto fraccionamiento de la cooperación, al que se añade la falta de coherencia. Además, en aquel momento no se reconocía la importancia de la coordinación de diferentes políticas, dando prioridad a los intereses de los donantes (Alonso et al., 2010:12-14, Forster y Stokke, 1999; Siitonen, 2016).

Uno de los hitos más importantes hasta ese momento fue la adopción de los *Convenios de Yaoundé*, dentro del marco de actuación de la Comunidad Europea, (en vigor desde 1964 hasta 1975), y en los que se ordenaron las consultas con los países

socios en cuanto al planteamiento de la Política Agrícola Común (PAC), adelantándose, en cierto sentido, a la regla de la coherencia. Posteriormente los *Convenios de Lomé* (en vigor desde 1975 hasta 2000) establecieron los mecanismos de compensación y concesiones comerciales (STABEX y SYSMIN) como medidas para reducir el impacto negativo de las fluctuaciones de los ingresos por la exportación y equilibrar el balance de pagos de los países productores. Finalmente, en 1974, los países en vías de desarrollo abogaron en el seno de la ONU por la reconfiguración del orden económico. Tras la adopción de la Resolución 3201⁶ sobre el establecimiento del *Nuevo Orden Económico Internacional* (NOEI), se introdujeron cambios en múltiples ámbitos de la arquitectura económica mundial, concretamente en las políticas de comercio, financieras, el aumento de niveles de la AOD, o las cuestiones relacionadas con la deuda externa (Granell, 2006; Siitonen, 2016:7)⁷.

La tercera etapa, que se extendió hasta principios de los años noventa, estuvo protagonizada por el Banco Mundial y el predominio de la ayuda subordinada a la introducción de Planes de Ajuste Estructural (PAE). En este caso los programas de desarrollo estaban vinculados a los avances en el ámbito de la liberalización de las economías del Sur (Siitonen, 2016:7), lo que suponía dar primacía al desarrollo económico sobre los objetivos sociales, y desplazaba el núcleo de decisión hacia los países donantes. Se observa, como consecuencia, un mayor grado de coherencia, aunque a cambio de alterar, e incluso perder algunos valores, que deberían regir la cooperación al desarrollo, como el cambio del enfoque desde la inversión en el desarrollo de una persona hacia las intervenciones orientadas en proporcionar el apoyo para el desarrollo, entendido en puros términos económicos (Alonso et al., 2010:12-14, Forster y Stokke, 1999; Granell, 2006; 1999; Siitonen, 2016).

En los años noventa comienza el reconocimiento formal de la necesidad de la CPD, así como el cambio de paradigma de la cooperación al desarrollo con la introducción de las condiciones de buena gobernabilidad, democratización y derechos humanos, aportando de esta manera mayor coherencia a los procesos de ayuda. Como ya se ha comentado, el motivo más importante era la intención de mejorar la eficacia del sistema de cooperación, y así contrarrestar el fenómeno de *la fatiga del donante*.

⁶ Ver: <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>. Acceso: 20.06.2016.

⁷ Ver: http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/6_4_5_en.htm. Acceso: 20.06.2016.

Esta desilusión de los países donantes con los efectos de la ayuda, junto a la caída del muro de Berlín y los cambios en la estructura política mundial que ésta supuso, fueron dos causas que provocaron la inédita disminución de los fondos para la ayuda internacional al desarrollo. Como consecuencia, la CPD se introduce como medida para mejorar todo el sistema, así como para disminuir los posibles derroches, solapamientos o contradicciones, mejorar los resultados y la imagen de la cooperación para el desarrollo (Dubois, 2016; Forster y Stokke, 1999; Oliví y Steinberg, 2006; Siitonen, 2016).

En su fase principal, el concepto de la Coherencia se utilizaba principalmente como mecanismo para limitar los efectos negativos de las políticas al desarrollo sin enfoque escrito, lo que permitía complementar las actuaciones realizadas bajo el marco de la cooperación oficial e incrementar su influencia positiva sobre el desarrollo. Esta manera de proceder, denominada óptica de *no dañar (no harm)*, fue particularmente popular en la década de los años noventa. También se subrayaba la necesidad de buscar y aprovecharse de las sinergias existentes. Esta visión de la Coherencia se centraba principalmente en las necesidades de los países donantes, puesto que la cooperación al desarrollo formaba parte de su política exterior y se utilizaba para promover sus intereses nacionales. Además, con el fin de la Guerra Fría desaparece también la bipolaridad mundial, que motivaba y estaba detrás de la utilidad de la política de ayuda como estrategia de seguridad, contribuyendo al fortalecimiento de alianzas y formando parte de la tendencia prevalente de la *realpolitik* en las relaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial (Carbone, 2008; Carbone, 2016; Carbone y Keizer, 2016; Forster y Stokke, 1999).

La CPD fue sólo uno de los cambios en el sistema internacional de la cooperación, transformación que se inició en los años noventa. El enfoque estratégico adoptado tras la aprobación en el año 2000 de la Declaración del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) marcó el hito más importante en la historia de la cooperación, pues incidió y cambió profundamente todo el sistema. Otros acuerdos y consensos internacionales que se derivan del compromiso para alcanzar las metas de los ODM incluyen el Consenso de Monterrey de 2002 y la Declaración de Doha, en los que se debatieron nuevas estrategias para la financiación para el desarrollo. También se deben mencionar la Declaración de París de 2005, el Programa de

Acción de Accra de 2008, y la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz celebrada en Busan en 2011, centrados en la promoción de eficacia de la ayuda (Alonso et al., 2010; Siitonen, 2016).

Cada uno de estos acuerdos marca una etapa importante en la trayectoria de la CPD. Empezando con la Declaración del Milenio y el ODM-8, que se centró en *Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo* y que entre otros objetivos subrayó la necesidad de una mayor sincronización de las políticas al desarrollo, incluso de las sin enfoque escrito, convirtiendo de este modo la CPD en un compromiso político mundial, de esta manera a formar parte de la óptica del discurso de *más allá de la ayuda (beyond aid)* (Carbone y Keizer, 2016; King, 2016; Siitonen, 2016). Los acuerdos de Monterrey y Doha abordaron la problemática de la coherencia dentro del marco de las políticas monetarias, financieras y comerciales con el objetivo de promover soluciones sistémicas, que en teoría deberían fomentar el desarrollo⁸. Conviene matizar, no obstante, que, como señala Soederberg (2005), las soluciones adoptadas en Monterrey parecen velar más por los intereses del Norte que por los países en vías de desarrollo. Esta es la razón por la que el acceso a los programas de ayuda estaba, por lo general, condicionado a la aceptación de las políticas del corte neoliberal, lo que facilitaba la apertura de los mercados de los países pobres a las exigencias del capital transnacional, mientras que los países industrializados seguían aumentando las medidas proteccionistas para proteger sus mercados.

A continuación, la eficacia de la ayuda constituyó la base de los convenios de París, Accra y Busan. Los mayores cambios se produjeron en la alianza de Busan, que puso de relieve la necesidad de la corresponsabilidad de los países, donantes y receptores, y de una mejor coordinación; en definitiva, de una mayor coherencia de las actuaciones. Si con las conclusiones de París se dio el papel protagonista a los gobiernos nacionales, en Busan se reconoció el valor y el peso de los donantes de nuevo corte, i.e. organizaciones no gubernamentales, donantes privados, e incluso de los actores de la cooperación Sur-Sur (Alonso et al., 2010; Siitonen, 2016; Unceta, José Martínez y Zabala, 2012).

⁸ Ver: www.un.org/es/conf/ffd/2008/background.shtml Acceso: 20.06.2016.

La UE y el CAD de la OCDE son los dos organismos internacionales clave en esta cuestión y tienen un papel de gran relevancia tanto en la promoción de la agenda de desarrollo como de la CPD. Ya se ha comentado que la UE fue la primera entidad internacional que consagró en 1992 la CPD en su marco legal. El artículo 130V del Tratado de Maastricht habla directamente de la obligación de considerar las necesidades de los países en vías de desarrollo a la hora de la implementación de políticas. No obstante, para que la comunidad europea adoptase medidas prácticas en esta dirección, fue necesario esperar hasta 2005 cuando se aprobó el Consenso Europeo para el Desarrollo. El sistema de monitoreo/control de los avances en el ámbito de la CPD de los países miembros en cinco áreas prioritarias se introdujo en 2007 y formó otro hito importante para el reconocimiento de la coherencia dentro de la UE. Desde ese mismo año, la UE publica los informes bianuales sobre el progreso de la CPD dentro de la comunidad. Finalmente, el Tratado de Lisboa, en su artículo 208, otra vez resaltó la importancia de incorporación de la óptica CPD en todas sus políticas.

La OCDE, desde sus comienzos, fue uno de los organismos más importantes en cuanto a la promoción de la CPD en la agenda global, y la primera entidad que enunció el peso de la coherencia para el avance en el ámbito del desarrollo (Forster y Stokke, 1999; Olivié y Sorroza, 2006, Siitonen, 2016). La estrategia *Shaping the 21st Century* (1996), junto con la inclusión en 2002 del enfoque de la CPD en su herramienta de las evaluaciones entre pares, así como la Declaración ministerial de 2008, constituyen los pasos clave en la agenda de la OCDE de promoción de la coherencia de las políticas.

Finalmente, con la adopción de los ODS e inclusión de la Coherencia con el enfoque al desarrollo sostenible como una de sus metas específicas: 17.14, se abre una nueva etapa en la trayectoria histórica de la CPD. La nueva perspectiva se caracteriza por una agenda más amplia, integrada por nuevos actores e iniciativas, que tradicionalmente no formaban parte de la esfera de la Cooperación. Desde otro punto de vista, cabe subrayar que la introducción de los nuevos interesados podría ser percibida como un intento de evadir la responsabilidad por parte de los sujetos tradicionales (Carbone, 2016; OCDE, 2016a; Unión Europea, 2016).

En definitiva, la introducción de la problemática del desarrollo a nivel mundial y las propuestas para resolverlas de forma sistémica ha puesto de relieve la importancia de la Coherencia de todas las políticas y la necesidad de un programa integral a nivel mundial (Alonso et al., 2010:15; Alonso, 2015).

2.3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el contexto de la Agenda-2030

El año 2015, con la finalización del programa de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU, marcó un nuevo comienzo en la historia de la cooperación para el desarrollo. Mucho antes de esa fecha límite ya había comenzado el debate sobre los resultados y los instrumentos utilizados a lo largo de sus quince años de vigencia, y sobre posibles mejoras que pudieran ser implementadas dentro del marco de la nueva programación. Fruto de este debate fue cierto cambio de percepción de la problemática de la cooperación, que se cristalizó en los documentos aprobados en el seno de la ONU, comenzando con la Resolución de Addis Abeba (AAAA), que delimitó el marco de la financiación de la nueva Agenda y ratificó la Agenda post-2015 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como el acuerdo contra el cambio climático adoptado el pasado diciembre durante la Cumbre de París (Carbone y Keijzer, 2016; Cooperación Española, 2015; King, 2016; Millán, 2015; Naciones Unidas, 2015a; Sianes, 2013; Siitonen, 2016). Aunque es cierto que los acuerdos mencionados respaldan una visión más amplia e integrada de la Cooperación, también conviene apuntar que en términos prácticos ambos documentos siguen en sus propuestas la óptica adoptada en la agenda de ODM. La AAAA, a pesar de ser un documento más detallado que el Acuerdo de Monterrey, parece ser todavía menos concreto. El Acuerdo de París, por su parte, considerado un hito histórico en la lucha contra el cambio climático, aún no ha sido promulgado (el proceso formal de su firma debería haber empezado en abril 2016). Además, las soluciones planteadas en París deben basarse en las declaraciones voluntarias de cada país, lo que nos hace preguntarnos si las metas fijadas serán, de verdad, realistas (Morgan, 2016; Naciones Unidas 2002; 2015a).

Entre las medidas propuestas por los documentos, destaca el papel de la coherencia y coordinación de las actuaciones de los actores involucrados en todos los niveles de actuación del proceso. Se pone de relieve, asimismo, la magnitud de los recursos

requeridos para conseguir los objetivos establecidos, especialmente si este programa ha de ser un camino hacia un cambio real y transformador, que frene las crecientes desigualdades e inicie una evolución para lograr un mundo más igualitario e inclusivo. En este sentido, se hizo un llamamiento para crear una Agenda más amplia, en la que se incorpore a toda la ciudadanía y a todos los actores, tanto internacionales como nacionales y locales, haciendo hincapié en la corresponsabilidad tanto del Norte, como del Sur, y en la necesidad de un reparto equitativo de los costes (Cooperación Española, 2015; King, 2016; Unceta, Martínez y Zabala, 2011; Naciones Unidas, 2015).

Asimismo, ha cambiado la percepción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como fuente principal de recursos necesarios para los procesos de desarrollo, recalcando que son insuficientes, y planteando, al mismo tiempo, una estrategia más amplia y variada que aspira a incorporar y mejorar las tasas de canalización de los flujos financieros procedentes, entre otros, de la Inversión Directa Extranjera (IDE), gravámenes fiscales, remesas, fuentes privadas e instrumentos innovadores, como la emisión de nuevos *Derechos Especiales de Giro* (DEG) vinculados a la financiación al desarrollo (DEG-FID) o un impuesto sobre transacciones en divisas *Global Solidarity Levy* (Alonso, 2015, Cooperación Española, 2015; García-Arias, 2015; Naciones Unidas, 2015). Como ejemplo de las inmensas posibilidades, e incluso de la brecha entre la AOD y estas otras fuentes de financiación, cabe citar las cantidades dinerarias enviadas en concepto de remesas, que sólo en 2014 han superado la cifras de la AOD mundial en más del doble, alcanzando el nivel de 440.000 millones de USD⁹. En la misma línea, se promueven los marcos normativos e institucionales del sistema financiero y comercial, y su alineamiento con las estrategias de los países del Sur, con vistas a que se prioricen políticas que van a asegurar un acceso más igualitario e impulsar positivamente su economía. De nuevo, se destaca el valor de un sistema mundial coherente y inclusivo para todos los actores (Alonso, 2015; Cooperación Española, 2015; Naciones Unidas, 2015).

Además, los procesos de globalización, con altos y cada vez más crecientes niveles de transnacionalización e interdependencia, han debilitado y limitado de forma

⁹ Ver: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/04/13/remittances-growth-to-slow-sharply-in-2015-as-europe-and-russia-stay-weak-pick-up-expected-next-year>. Acceso: 15.06.2016.

importante el poder de intervención y de protección de los intereses de los agentes nacionales, e incluso, en algunos casos, lo han debilitado considerablemente. Es cierto que dichos procesos también han contribuido a la creación de nuevos lazos entre los países industrializados y los que se encuentran en vías de desarrollo, estimulando la aparición de los *bienes públicos globales*, pero en muchos casos también de los *males públicos globales*, tales como problemas ambientales, el narcotráfico o las crisis económicas y financieras (García-Arias, 2004; Oliví y Sorroza, 2006; Millán, 2013; Millán, 2015). Algunos autores incluso sugieren que las agendas nacionales han perdido, en gran medida, su razón de ser, bien por ser ineficientes, o bien por defender intereses unilaterales y discrecionales, que no solo deben ser descartados por razones morales, sino que también por tratarse de una estrategia defectuosa y cortoplacista (Millán, 2015).

Finalmente, es preciso referirse al concepto de desarrollo que trasciende de la nueva agenda 2030. Siguiendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo sostenible, base de todos los documentos aprobados en 2015, tiene como propósito promover el desarrollo humano en todas sus vertientes, fomentando las capacidades y oportunidades, y simultáneamente preservar el planeta y sus recursos para las generaciones futuras¹⁰. Esta definición se basa en el concepto de desarrollo delimitado por Amartya Sen (1999), quien relacionó, con su enfoque de las capacidades, el desarrollo con la libertad, entendida como la posibilidad de elegir el propio destino y la forma de vivir. Conforme a esta delimitación, todos los actores involucrados en procesos de desarrollo deben comprometerse para asegurar condiciones adecuadas, tanto físicas como legislativas, que permitan conseguir dicho desarrollo para cada ser humano (Sianes, 2013; Milán, 2015). Se debe recalcar, por tanto, que se trata de un concepto multidimensional que abarca varios aspectos de la vida y de la realidad, y que hace que, para que se alcance la meta de desarrollo, sea imprescindible armonizar las políticas que rigen estas dimensiones, así como asegurar que ningún aspecto se antepone a los demás (Sianes, 2013; Millán, 2015).

En síntesis, tomando en cuenta los aspectos clave del nuevo discurso de la cooperación al desarrollo que emergió en 2015, se hace patente y necesario el papel

¹⁰ Ver: www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/sustainable-development/overview.html. Acceso: 15.06.2016.

de la coherencia, y por consiguiente, de la CPD en todas sus manifestaciones. Tanto los académicos como los funcionarios, y por ende, los documentos sobre los cuales se sustenta su discurso, subrayan el papel central de la CPD y su importancia en la consecución de los ODS. El primer ciclo de la ambiciosa agenda de la ONU para el desarrollo reveló la importancia de una agenda única y consensuada por todos los actores, y del alineamiento de los marcos legislativos y reglas globales con los requerimientos de la nueva agenda y con el propio concepto de desarrollo que promueve. La CPD es una herramienta que proporciona la conceptualización teórica sobre como abordar la complejidad de la realidad de la nueva agenda y lograr mejores resultados dentro de los objetivos fijados en la Agenda 2030 (Alarcón, 2014; Alonso, 2015; Millán; 2015, Naciones Unidas, 2015).

Tabla 1. La CPD – Historia y evolución

1993	UE – Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) Art. 130V (178)¹¹ – 3C
1996	La estrategia del CAD de la OCDE - "Shaping the 21 st Century"
2000	ONU Declaración del Milenio (ODM) Objetivo 8 - Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo
2002	Acción para la Agenda de Desarrollo Compartido – OCDE ▪ CPD en las Evaluaciones entre Pares Consenso de Monterrey
2005	UE - El Consenso Europeo sobre Desarrollo – 12 áreas prioritarias de la CPD Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo
2007	UE - monitoreando el progreso - informes bianuales de los países miembros
2008	OCDE - Declaración ministerial sobre la CPD Programa de Acción de Accra Doha - encuentro de seguimiento de Monterrey
2009	UE – el Tratado de Lisboa Art. 208 UE - Consolidando el enfoque – 12 > 5 áreas prioritarias de la CPD
2011	UE – Programa para el Cambio Busan - La Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz
2012	OCDE – Estrategia para el Desarrollo
2013	UE – Una vida decente para todos: de la visión a la acción colectiva
2015	ONU – Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Objetivo 17.14 - mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible¹² OCDE – Coherencia de las Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS)
Agenda 2030	

Fuente: Elaboración propia a partir de "Better Policies for Development 2014, OCDE (2014:13), Resolución de la ONU A/RES/70/1 2015 y Siitonen, 2016.

¹¹ Entre paréntesis se indica la numeración de los artículos de acuerdo con el Tratado de Ámsterdam.

¹² Ver: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S Acceso: 15.06.2015.

III. LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA PROMOCIÓN DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

El concepto de la CPD ha ganado en relevancia, en gran medida, gracias al empeño de los cuatro actores clave en la escena mundial de la cooperación para el desarrollo, i.e. la ONU, la Unión Europea, la OCDE y la sociedad civil. Desde principios de los años noventa, y en línea con los cambios en la percepción de la cooperación, estas instituciones han subrayado, cada vez más, la necesidad de introducir mayor coherencia en las actividades emprendidas, y sobre todo en las políticas y las estrategias detrás de dichas intervenciones. Además, a lo largo de la historia de la cooperación para el desarrollo, se ha hecho patente que, en un mundo donde los procesos de globalización se vuelven cada día más intensos y potentes, sólo una agenda mundial bien armonizada y coherente puede responder de forma adecuada y con éxito a los desafíos globales de desarrollo (Alonso, 2015; Forster y Stokke, 1999; Millán, 2013; 2015).

3.1. Naciones Unidas

La Declaración del Milenio y el establecimiento de los ODMs fueron, sin lugar a dudas, un punto de inflexión para el concepto de la CPD. El enfoque estratégico de la cooperación para el desarrollo, con el reconocimiento de la relevancia de la coordinación y coherencia inscrito en la ODM 8, supuso la introducción de este concepto en la escena global, lo ha ubicado en el centro del debate sobre el futuro de la cooperación y ha contribuido al ascenso considerable de su relevancia (Millán, 2013). Posteriormente, los consensos de Monterrey (2002) y Doha (2008) sobre la financiación de la Agenda ODM reiteraron la importancia del enfoque de coherencia.

Por otra parte, los acuerdos sobre la eficacia de la ayuda, de París (2005) y Accra (2008), solo mencionan la coherencia de las políticas someramente y de forma implícita (Millán, Gutiérrez y Sabalza, 2015). En cambio, la cumbre de Busan (2011), con la creación y el lanzamiento, en consenso y con la cooperación de la OCDE, de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz¹³, presentó una nueva mirada a la cooperación *más allá de la ayuda* (Carbone y Keijzer, 2016). Esta aproximación adopta una óptica más amplia, tomando en cuenta el papel de todos

¹³ Ver: <http://effectivecooperation.org/about/>. Acceso: 17.06.2016.

los actores involucrados en la cooperación, así como de nuevas fuentes de financiación, y recalca la importancia de la coherencia de todas las políticas públicas con vistas a fomentar el desarrollo (Naciones Unidas, 2011).

El Informe del Grupo de Trabajo Especial (Naciones Unidas, 2015b) sobre los avances logrados dentro del marco de la ODM 8, y en particular de las metas 8.B. y 8.C., que abordan la problemática de un sistema financiero y comercial inclusivo, y de un sistema integral de gestión de la deuda, es cauteloso, pero positivo, en su evaluación de los resultados en estos ámbitos. Por su parte, la literatura tiende a realizar una valoración mucho más rigurosa, apuntando que, a pesar de la transformación de la realidad de la ayuda en línea con el discurso de la coherencia, el enfoque de la CPD todavía está más en el ámbito de los acuerdos que en el de los resultados prácticos (Ashoff, 2005; Carbone, 2008; Carbone y Keizer, 2016; Millán, Gutiérrez y Sabalza, 2015; Picciotto, 2006; Sianes, 2013; Sianes y Ortega Carpio, 2014; Siitonen, 2016).

Con el paso de los ODM centrados en la satisfacción de las necesidades básicas a los ODS que se focalizan en un desarrollo sostenible y equilibrado e inclusivo, tanto en términos económicos como sociales, y con vistas a la preservación del medio ambiente y sus recursos limitados¹⁴, se hizo patente que sólo un esfuerzo sincronizado de todos los actores y desde todas las vertientes del desarrollo, podría dar una respuesta viable. Igualmente, no solo es preciso afrontar las consecuencias de un mundo desequilibrado, como la pobreza y las desigualdades, sino intentar eliminar sus causas. La CPD constituye una posible solución para ambos retos, dado que, en primer lugar, intenta coordinar las actuaciones de todos los agentes y dirigirlos a un mismo objetivo, y en segundo lugar, servir de herramienta para identificar los impedimentos o incoherencias y procurar eliminarlas, sirviendo de factor catalítico para el cambio del sistema global (Alarcón, 2014; Carbone, 2016; Keijzer, 2012; Millán, Gutiérrez y Sabalza, 2015; Siitonen, 2016).

¹⁴ Ver: <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>. Acceso: 17.06.2016.

3.2. La Unión Europea

La Unión Europea es el primer donante de AOD a escala mundial. Se trata de un organismo único en su estructura, en el que se fusiona la cooperación intergubernamental con cierto grado de integración política que se manifiesta en la existencia de un marco legislativo supranacional.

Destaca como un donante estable y significativo (Millán, 2013; OCDE, 2015b). De hecho, pertenece a la vanguardia de los agentes internacionales en cuanto a la promoción de la CPD, y fue el primer organismo que consagró en 1993 el concepto de coherencia en su marco legislativo, con la aprobación del Tratado de Maastricht, que también introdujo la regla de las 3C. Esta regla de las 3C - *Complementariedad, Coordinación y Coherencia* sirvió en la posterior base regulatoria de la cooperación al desarrollo, y constituyó un precedente de la CPD dentro del marco europeo¹⁵. Asimismo, la UE ha destacado a lo largo de la historia de la aplicación práctica del concepto en los Acuerdos de Yaundé, de Lomé y de Cotonú, firmados en 1932, en 1975, y en 2000 respectivamente, y que establecieron el marco operativo de la cooperación con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). Cabe destacar, no obstante, que hasta 2005, fecha de la entrada en vigor del *Consenso Europeo sobre Desarrollo*, la implicación de la Comunidad en la promoción de la CPD era muy limitado (Carbone, 2008; Carbone y Keijzer, 2016; Keijzer, 2010; Keijzer, 2012). Con este Consenso se ha introducido un sistema de control basado en informes bianuales, lo que obliga a los países miembros a proporcionar la información existente sobre el estado y los avances de la CPD dentro de su marco legislativo. En un principio los informes se centraban en 12 políticas. En 2009, con el propósito de concretar más el ámbito de la CPD dentro de la UE, el número de políticas bajo examen se disminuyó a cinco: concretamente, a comercio y finanzas, seguridad alimentaria, cambio climático, migración y seguridad (Carbone, 2008; Carbone y Keijzer, 2016; Keijzer, 2010; Keijzer, 2012).

De entre los mecanismos de la UE que juegan un papel importante en la promoción de la CPD, destaca el procedimiento de la *Evaluación de Impacto* (EI), utilizado por la Comisión Europea desde 2003 en los procesos de diseño de todas sus nuevas políticas. Este mecanismo permite identificar los potenciales efectos positivos o

¹⁵ Ver: www.three-cs.net/ Acceso: 18.06.2016.

negativos, sinergias o sacrificios (*trade-offs*) de los nuevos proyectos de ley, lo que a su vez permite informar a las partes interesadas de su eventual resultado e iniciar un proceso de consulta. De acuerdo con Adelle y Jordan (2014), el efecto facilitador del EI continúa, no obstante, en niveles inferiores a su potencial real, debido a los intereses políticos divergentes y las relaciones asimétricas entre diferentes agentes (Carbone, 2008; Carbone y Keijzer, 2016; Keijzer, 2010; Keijzer, 2012; Unión Europea, 2015b, Unión Europea, 2016).

Asimismo, se debe poner de relieve la *Comunicación de la Comisión Europea* sobre la mejora de los procesos legislativos, aprobada en 2015. Este documento apunta, entre otras recomendaciones, al enfoque de coherencia como un elemento que debería estar presente en estos procesos desde el inicio del proceso legislativo. Además, la CPD se menciona de forma explícita en la herramienta nº 30 de las Directrices para la mejora de la legislación, con lo que pasa a formar parte de las normas legalmente vinculantes (Unión Europea, 2015a; 2016).

La UE recalcó la relevancia de la CPD y de su enfoque *más allá de la ayuda* en su propuesta oficial: “*Una vida decente para todos: de la visión a la acción colectiva*”, que ha servido de base al debate sobre la nueva Agenda 2030. Los agentes europeos han reiterado su compromiso con el desarrollo sostenible, incidiendo en la CPD como herramienta imprescindible para lograr las metas fijadas por la comunidad internacional. Asimismo, se ha puesto el énfasis en la necesidad de reformar el concepto de la CPD, para que sea más compatible y ofrezca mejores soluciones a los nuevos retos de desarrollo sostenible. En cuanto a la problemática de la promoción del concepto se ha propuesto incluir un apartado adicional en los informes bienales donde los países miembros podían ofrecer sus recomendaciones, e incluso se ha planteado la organización de una cumbre europea sobre la CPD. Igualmente, la UE, tras las peticiones del Parlamento Europeo, lanzó un debate global sobre la CPD a fin de elaborar una definición universal del concepto, que pudiese ser compartida por todos los socios del planeta, y aprovechar, asimismo, esta oportunidad para familiarizar a los agentes no europeos, como EEUU o Japón, con este enfoque de la CPD y conseguir que pasase a formar parte de sus marcos legislativos, aunque al día de hoy no se han comunicado los resultados de dichas consultas (Unión Europea, 2015b; 2016).

3.3. La OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue creada en 1961 a partir de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), fundada en 1948 para gestionar los fondos de *Plan Marshall*. La OECE tenía como propósito fomentar la cooperación principalmente económica, y utilizar ésta como medida preventiva ante potenciales conflictos futuros. La OCDE continuó el trabajo de OECE en esta misma línea, encargándose también del análisis y promoción de buenos estándares de las políticas públicas a favor de la cohesión y el desarrollo económico y social¹⁶. También actuó como plataforma de intercambio de buenas prácticas entre los agentes estatales.

Desde sus comienzos en 1960, la OCDE, y sobre todo su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), unidad responsable dentro del OCDE de la evaluación de las políticas, estrategias y modos de actuación de cada país miembro en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, estuvo en el centro del debate de la coherencia de políticas. Como ya se ha explicado anteriormente, la OCDE fue el primer organismo que en 1991 mencionó en un foro internacional y de forma explícita el concepto de la CPD (Forster y Stokke, 1999; Olivié y Sorroza, 2006; Siitonen, 2016). Los países miembros de la OCDE han reconocido que la estabilidad global depende tanto de los países del Norte como del Sur, y que está en su propio interés fomentar dicha estabilidad, lo que hace imprescindible ofrecerles ayuda técnica y financiera. Además, se ha reconocido que una mayor coherencia de las políticas de desarrollo es un elemento clave de la estrategia para abordar los problemas globales.

Los objetivos, marco de actuación y los patrones de conducta de estas políticas fueron reelaborados más profundamente en *“Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation”*. Este documento, publicado en 1996, se considera un paso pionero y crucial en la trayectoria histórica de la CPD (Forster y Stokke, 1999; Millán, Gutiérrez y Sabalza, 2015; Olivié y Sorroza, 2006). Otro paso importante fue la aprobación en 2002 del documento estratégico *“Acción para una Agenda de Desarrollo Compartido”* que planteó la necesidad de abordar la problemática de desarrollo de forma más holística, a través de un trabajo analítico

¹⁶ Ver: <http://www.oecd.org/about/>. Acceso: 18.06.2016.

que identificase las posibles incongruencias entre políticas, a fin de evitar sus efectos obstaculizadores de estos procesos. También incluyó la Evaluación por Pares¹⁷, que se realiza cada cuatro años por el CAD y que se ha concebido como un nuevo mecanismo de control, de intercambio de buenas prácticas y de presión a nivel internacional. Además, en 2009, partiendo de las experiencias de los miembros del CAD, se publica el informe *Building Blocks for Policy Coherence for Development* como un intento de dar recomendaciones prácticas de cómo apoyar los procesos de coherencia a nivel estatal para que apoyen, o como mínimo no perjudiquen, los procesos de desarrollo. Como resultado de esto se introduce el *ciclo de coherencia*, una herramienta compuesta de tres bloques básicos: el grado de compromiso político, los mecanismos de coordinación de las políticas, y los sistemas de monitoreo, análisis y evaluación como elementos imprescindibles para garantizar el progreso (Keijzer, 2012; Millán, Gutiérrez y Sabalza, 2015; OCDE, 2009; 2014; Olivie y Sorroza, 2006).

La *Declaración ministerial sobre la CPD* de 2008 y la *Estrategia para el Desarrollo* de 2012 constituyen otros documentos clave en el discurso global sobre la CPD. El primero reiteró el compromiso enunciado en la declaración de 2002 y vinculó el trabajo de la OCDE a los ODMs. Con posterioridad, la *Estrategia para el Desarrollo* aprobada por los Ministros de los países miembros recalcó nuevamente la importancia de la CPD como elemento imprescindible para el logro de los objetivos enmarcados en los ODMs, recomendando, asimismo, *whole of government approach* como medida más deseada para el marco estatal. Igualmente, se apuntó a la coherencia como el punto de partida para el análisis de las políticas, y a la necesidad de tomar una postura más proactiva por los agentes estatales en la promoción de la CPD (OCDE, 2012; 2014b).

La Agenda para el desarrollo post-2015 dio nuevo impulso al debate sobre la posición de la coherencia dentro de la problemática de la cooperación. El cambio de perspectiva sobre el concepto de desarrollo, con un enfoque más integral y un mayor énfasis en la sostenibilidad de los procesos, así como la creciente interdependencia global, han hecho patente que la coherencia es un asunto clave en la nueva Agenda

¹⁷ Examen de las estrategias y estructuras de las entidades administrativas responsables por la implementación de la cooperación al desarrollo emprendido en cada país miembro del CAD por los especialistas de otros dos países miembros con el fin de mejorar los resultados y compartir buenas prácticas. Ver: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/>. Acceso: 20.07.2016.

2030, lo que han confirmado los agentes más importantes en el campo de la cooperación (Alarcón, 2014; OCDE, 2015; OCDE, 2016; Unión Europea, 2016).

En sus informes sobre la programación post-2015, la OCDE trabajó en una nueva concepción de la CPD, con el fin de que ésta sirviese como herramienta para afrontar los retos de la cooperación para un desarrollo sostenible. La *Coherencia de las Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS)*, oficialmente presentada en el documento *Better Policies for Development* (OCDE, 2015a), subraya la necesidad de implicación de todos los países, tanto de los que están en vías de desarrollo como de los industrializados, a fin de poder eliminar las causas fundamentales que están detrás de la problemática del desarrollo, y actuar en todas las dimensiones con un enfoque multisectorial y transversal. La herramienta está basada en el concepto de desarrollo, que intentando cubrir las necesidades de las generaciones presentes no perjudica las capacidades de las generaciones venideras para cubrir sus necesidades (Brundtland Commission, 1987). Para lograr este objetivo, se propone una actuación a partir de tres módulos: i) **marco institucional** - basado en el nivel de compromiso político, en la existencia, y por consiguiente tipos de mecanismos de coordinación, y por ende, en el sistema de monitoreo, análisis y evaluación, ii) **diseño y formulación de políticas** - que toma en cuenta la interacción entre diferentes políticas sectoriales, lo que requiere el examen de los vínculos entre, por un lado, los objetivos, contenidos y efectos planeados de las políticas, y por otra parte, el contexto, i.e los factores facilitadores e inhibidores, las condiciones sistémicas, y los factores imprevistos, iii) **implementación/resultado de las actuaciones** - entendido como su efecto inmediato, *aquí y ahora*, y su efecto en la escala internacional o intergeneracional (OCDE, 2015a; 2016).

3.4. La CPD y la Sociedad Civil. Evaluaciones independientes

El concepto de Coherencia, al tratar de la concordancia de las políticas públicas, pertenece principalmente al ámbito estatal y público, sin olvidar, por supuesto, el papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)¹⁸, que, entre otras funciones, actúan como fuente importante de análisis, aportando al discurso de la CPD una mirada diferente y más imparcial. Se trata, en realidad, de actores que dirigen la atención de la ciudadanía sobre temas del interés público y han jugado un

¹⁸ Ver: <http://concordeurope.org/who-we-are/>. Acceso: 22.06.2015.

papel clave en los procesos de concienciación y movilización social, con lo cual, como foro de presión política, parece imprescindible mencionar su labor en este ámbito (Alonso et al., 2010; Gobierno Vasco, 2014; Unión Europea, 2015b)¹⁹.

Tanto la literatura académica como los organismos internacionales se refieren a la complejidad de este trabajo, que no sólo tiene que afrontar el reto de un sujeto de estudio ambiguo, sino también la confusión en el ámbito de sistemas de control e indicadores, e incluso la escasez de datos sobre el impacto real de las políticas del Norte sobre el Sur (Carbone y Keijzer, 2016). Más aún, los propios países muestran cierto grado de resistencia ante indicadores globales que de forma fácil podrían revelar el verdadero grado de avance, pero que, a su vez, podrían poner en duda el nivel de compromiso hacia el desarrollo de algunos países (Carbone y Keijzer, 2016; Gobierno Vasco, 2014; Siitonen, 2016). Por esto, y para ofrecer un análisis más profundo, a continuación se van a presentar las contribuciones del ámbito no lucrativo a la problemática de evaluación e indicadores de la CPD.

3.4.1. Center for Global Development y - el Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI - Commitment to Development Index)

El más reconocido, y también con una trayectoria más larga, es el Índice de Compromiso con el Desarrollo. El Índice fue elaborado por un think tank estadounidense *Centre for Global Development*, y desde 2003 anualmente publica un examen de políticas de los 27 países más ricos del mundo, en siete ámbitos: AOD, comercio, finanzas, migraciones, medioambiente, seguridad y tecnología, todos ellos considerados sectores claves para el desarrollo. Desde 2004, la clasificación *Rating the Rich*, así llamada en el documento donde por primera vez se presentaron los resultados del análisis, se convirtió en la medición de la CPD más reconocida en el mundo académico. Ahora bien, este ranking también ha recibido ciertas críticas, en particular respecto a la selección de los ámbitos examinados, los indicadores elegidos para medir el desempeño de los países en cada sector, y por ende, la metodología utilizada (Carbone y Keijzer, 2016; Gobierno Vasco, 2014; Sianes, 2013; Sianes y Ortega Carpio, 2014).

¹⁹ Ver: <http://concordeurope.ode rg/2015/04/14/spotlight-on-policy-coherence-for-development-2015/> Acceso: 22.06.2016.

3.4.2. La Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (CONCORD) - Spotlight on Policy Coherence

La Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria agrupa 28 asociaciones nacionales, 20 redes internacionales y 3 miembros asociados, representando a nivel europeo a más de 2.600 ONG²⁰. La Confederación juega un papel importante en el ámbito de la promoción de la CPD y organiza charlas, conferencias y seminarios. Se trata de un agente activo en el área de la investigación sobre el impacto negativo de las políticas de la UE y sus países miembros sobre el desarrollo. Desde 2007 CONCORD cuenta con grupo de trabajo especial sobre la CPD, y en 2009 comenzó su proyecto estrella - *Spotlight on Policy Coherence*, informe bienal que ofrece un análisis del impacto de las incoherencias dentro del ámbito de la CPD. La metodología de los informes se basa en el *Barómetro de Coherencia*, una evaluación elaborada cada dos años por la sociedad civil de Suecia que confronta el informe oficial del Gobierno de su país con las actuaciones realmente implementadas, utilizando los derechos humanos y la erradicación de la pobreza como puntos de referencia (CONCORD, 2015; Gobierno Vasco, 2014; Millán, 2013)²¹.

3.4.3. El Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD)

El Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo presentado al público en marzo 2016 por la *Plataforma 2015 y más* parte de la necesidad de ofrecer una nueva herramienta que va a permitir la medición de la coherencia de las políticas públicas, y por consiguiente, de cómo estos marcos legislativos facilitan y/o obstaculizan el desarrollo de los países del Sur. La novedad del ICPD radica en la conceptualización del desarrollo, entendido como una noción multidimensional que incorpora las premisas de desarrollo humano de la definición de desarrollo aportada por Sen (1999), para quien, como ya se lo expuesto anteriormente, el desarrollo no es otra cosa que la “expansión de las oportunidades”.

El desarrollo humano debe ser percibido como un elemento más de un *proceso multifacético* que tiene que tomar en cuenta todos los aspectos de la realidad i.e. medioambiental, económico, social y político. Se apunta, además, que todos estos elementos deben ser considerados con la misma prioridad si el objetivo a lograr es el

²⁰ Ver: <http://concordeurope.org/who-we-are/> Acceso: 20.06.2016.

²¹ Ver: <http://concordeurope.org/2015/04/14/spotlight-on-policy-coherence-for-development-2015/> Acceso: 20.06.2016.

desarrollo sostenible. También se recalcan los aspectos relacionados con los *derechos humanos* y las cuestiones de *género* como puntos de partida y base fundamental de las políticas públicas, y por tanto adecuado marco analítico. A este respecto, se introduce el concepto de *desarrollo cosmopolita* que trasciende las fronteras nacionales tanto en un sentido político, como económico, social o medioambiental. Por esto, como apuntan sus creadores, resulta fundamental descartar agendas estatales y apostar por aquellas medidas que tienen presente el bien de toda la ciudadanía del planeta. Asimismo, se recalca que el desarrollo y el futuro es una responsabilidad compartida, y tanto el Norte como el Sur deben velar por él asumiendo costes según sus capacidades y posibilidades (ICPD, 2016; Martínez Osés, 2015; Millán et al., 2015).

Frente a esta interpretación se ha diseñado un índice basado en 20 políticas públicas analizadas a partir de 49 indicadores estructurados en 5 componentes: social, económico, ambiental, global y productivo, en un intento de incluir todos los aspectos que pueden influir en el desarrollo. Los autores subrayan que el ICPD ha sido creado con un propósito pedagógico y político. Por un lado, se destaca la relevancia de las personas y el planeta como sujetos centrales de los procesos de desarrollo, por lo cual los resultados del análisis van a servir como fuente de información sobre el tipo de cambios que se precisan para lograr el objetivo de desarrollo sostenible. Por otro lado, la clasificación también puede actuar como posible agente de presión y factor catalítico de los cambios transformativos del sistema, que está a raíz de los problemas que obstaculizan el desarrollo (ICPD, 2016; Martínez Osés, 2015; Millán et al., 2015).

Para resumir, conviene apuntar que esta sucinta revisión de las clasificaciones ofrecidas por la sociedad civil apunta a la complejidad de la medición de la CPD y la falta de definición consensuada en torno al objetivo que se quiere lograr. El CDI se centra en siete políticas, mientras que el ICPD tiene en cuenta cinco componentes a partir del análisis de 20 políticas. *Spotlight on Policy Coherence* confronta el informe oficial del Gobierno con sus actuaciones y las contrasta con las normas de los derechos fundamentales y la perspectiva de la erradicación de la pobreza. Cada uno de los informes mencionados aporta a la promoción de la CPD y su mejor

entendimiento, pero por otro lado, puede ser criticado o cuestionado si realmente mide el progreso hacia una mayor Coherencia.

IV. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN POLONIA

4.1. Polonia como nuevo actor en la escena internacional: recorrido histórico

2016 marca un momento importante para la cooperación al desarrollo de Polonia en tanto en cuanto es el año en que, por primera vez, las actuaciones de la Administración Pública se van a someter al *Examen por Pares* del CAD de la OCDE. Polonia se hizo miembro de este organismo en 2013, pasando a formar parte del “más prestigioso foro internacional de la cooperación al desarrollo”, según palabras de la Oficina del Portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores (MSZ por sus siglas en polaco) de Polonia²².

Con el fin de la Guerra Fría y el desmantelamiento del bloque soviético, Polonia empezó su proceso de transformación pasando, por ejemplo, de un PIB per cápita de 2,192.7 US\$ (a precios actuales) en 1991 a 13.690 en 2014²³. No obstante, para el país este periodo no sólo fue una etapa de múltiples y profundos cambios económicos, sino también de transformaciones políticas, sociales y culturales. En realidad, se trataba de un regreso simbólico del país al mundo occidental, teóricamente libre, rico y moderno, en claro contraste con el modelo controlado, pobre y atrasado del Este (Drażkiewicz-Grodzicka, 2015). Este pensamiento mítico, pero verdadero en cierto sentido, fue uno de los principales motores que alimentaba las aspiraciones de la sociedad polaca para una rápida adhesión del país a las estructuras de las organizaciones occidentales: en 1991 al Consejo de Europa, en 1996 a la OCDE, en 1999 a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y finalmente en 2004 a la Unión Europea, confirmando de esta manera su pertenencia al bloque occidental (Czaplicka, 2007; Drażkiewicz-Grodzicka, 2015).

Otro paso en el caminar hacia esa nueva posición ha sido su transformación, en términos de ayuda al desarrollo, de país receptor en país donante. Ahora bien, cabe destacar que aún hoy en día Polonia es receptor de los fondos de cohesión de la UE, así como como de AOD durante el periodo 1990 - 2004²⁴, lo que hace que sea a la vez

²² Ver: http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/oswiadczenie_msz_w_sprawie_przyjecia_polski_do_komitetu_pomocy_raz_wojowej_oecd Acceso: 24.06.2016.

²³ Ver: Banco Mundial, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#> Acceso: 24.06.2016.

²⁴ Ver: Banco Mundial, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#> Acceso: 24.06.2016.

donante y receptor. Esta situación de doble naturaleza se repite en la mayoría de países de nueva incorporación a la UE, lo que para una parte de la literatura no debe ser considerado una desventaja, sino como una ventaja comparativa en las relaciones, tradicionalmente asimétricas entre el beneficiario y el proveedor de los bienes (Czaplicka, 2007; Drażkiewicz-Grodzicka, 2015; OCDE, 2010). También, conviene destacar que, con anterioridad a su incorporación al mundo occidental, Polonia ya tenía experiencia de donante como consecuencia de su participación en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON). Esta organización, creada en 1949 por la URSS como reacción al Plan Marshall de los Estados Unidos, buscaba como objetivo principal la integración política tras la integración económica (Jeziński y Leszczyńska, 2003). También se dedicaba a la implementación de proyectos de promoción del desarrollo. Polonia participó en estos programas de ayuda técnica, inversora y financiera (Czaplicka, 2007; Drażkiewicz-Grodzicka, 2015).

La adhesión de Polonia a las estructuras de la UE en 2004 fue el punto de inflexión para su política de cooperación oficial al desarrollo. La necesidad de adopción de los acuerdos, directrices y normas que rigen esta cuestión en el ámbito europeo, así como el paulatino alineamiento con las recomendaciones de la OCDE, han contribuido a la creación de las estructuras actuales y de la normativa que rige la ayuda polaca (Drażkiewicz-Grodzicka, 2015). Cabe destacar en este punto que el primer informe anual del Ministerio de Asuntos Exteriores (MSZ, 2000) sobre la *Cooperación para el Desarrollo de Polonia* fue publicado ya en el año 2000, con datos referidos al año 1998. Desde entonces, cada año excepto en 2003, el Ministerio ha publicado detalladas memorias sobre sus actuaciones. En 2003 el Consejo de Ministros adoptó la Estrategia de la Cooperación para el Desarrollo, y en 2011 elaboró la Ley de la Cooperación para el Desarrollo, estableciendo de esta manera un marco normativo para esta cuestión.

Con la aprobación del Programa Multianual de Cooperación para el periodo 2012-2015, y posteriormente con la entrada en vigor del Segundo Programa para el período 2016-2020, se contribuyó a un mejor planteamiento de las actuaciones del Ministerio en la materia y se daba cumplimiento a uno de los requisitos del proceso

de adhesión al CAD. Actualmente, el Ministerio espera los resultados de su primer Examen por Pares realizado por el CAD en abril 2015²⁵.

4.2. El Sistema de la Cooperación para el Desarrollo de Polonia

4.2.1. Actores y mecanismos.

Como se ha señalado, la incorporación de Polonia a la UE ha dado un impulso definitivo tanto a la elaboración del apropiado marco legislativo, como a la introducción del planeamiento estratégico necesario, y por ende, a la creación de las estructuras administrativas dedicadas a la coordinación de la cooperación al desarrollo. Cabe destacar aquí que los inicios de la cooperación polaca en esta nueva etapa datan de 1998 cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores (MSZ) implementó los primeros proyectos contando sólo con dos especialistas. En 2005, con la creación, dentro de las estructuras del MSZ, de un *Departamento de Cooperación para el Desarrollo (DCD)*, se da un paso delante de gran importancia. Este departamento cuenta en la actualidad con casi cincuenta especialistas responsables tanto de la parte conceptual como del monitoreo del marco nacional de la ayuda polaca²⁶ (Czaplicka, 2007).

El DCD juega un papel clave dentro de la cooperación para el desarrollo, al ser el agente coordinador de todas las actuaciones de la Administración Polaca relacionadas con esta cuestión. Este papel adquiere todavía mayor importancia si se tiene en cuenta el sistema de trabajo y la distribución de competencias, que se encuentran divididas entre el MSZ, el Ministerio de Finanzas (responsable de las aportaciones al presupuesto de la Unión Europea y otros canales multilaterales), el Ministerio de Ciencia y Educación Superior (becas), el Ministerio de Defensa (ayuda humanitaria), el Ministerio del Interior y Administración (refugiados), y otros Ministerios y órganos centrales de Administración. Las ONG y otras entidades como las universidades, academias y asociaciones, al igual que la administración regional y local, también contribuyen al sistema con su participación en la implementación de proyectos para el desarrollo. Además, las ONG colaboran con el MSZ en el ámbito del trabajo conceptual para definir las estrategias y objetivos de la ayuda a través de encuentros y reuniones. Las Embajadas y otras misiones diplomáticas cuentan con el

²⁵ Ver: www.polskapomoc.gov.pl/Minister.Joanna.Wronecka.meets.DAC.OECD.delegation.2476.html Acceso: 24.06.2016.

²⁶ Ver: www.polskapomoc.gov.pl/Departament.Wspolpracy.Rozwojowej.51.html Acceso: 24.06.2016.

programa de “*Subvenciones pequeñas*” dirigido a proyectos implementados en el país de su ubicación. Generalmente, se trata de intervenciones de bajo coste y con incidencia en la vida diaria de las sociedades locales. Además, se debe mencionar *la Fundación de Solidaridad Internacional*²⁷, que canaliza los fondos del MSZ y que se ocupa de la implementación de proyectos que promueven la democracia y la mejora de las instituciones democráticas, así como de la organización de las convocatorias de proyectos en este ámbito (MSZ, 2011; OCDE, 2010)²⁸.

Los mecanismos utilizados habitualmente por el DAC en su trabajo engloban las típicas convocatorias para la realización de proyectos para el desarrollo, actuaciones dentro del marco de la ayuda humanitaria, la educación global, y por último, la convocatoria de un programa de voluntariado dirigido exclusivamente a las entidades del sector no lucrativo (MSZ, 2011, 2015a, 2015b).

4.2.2. Flujos financieros

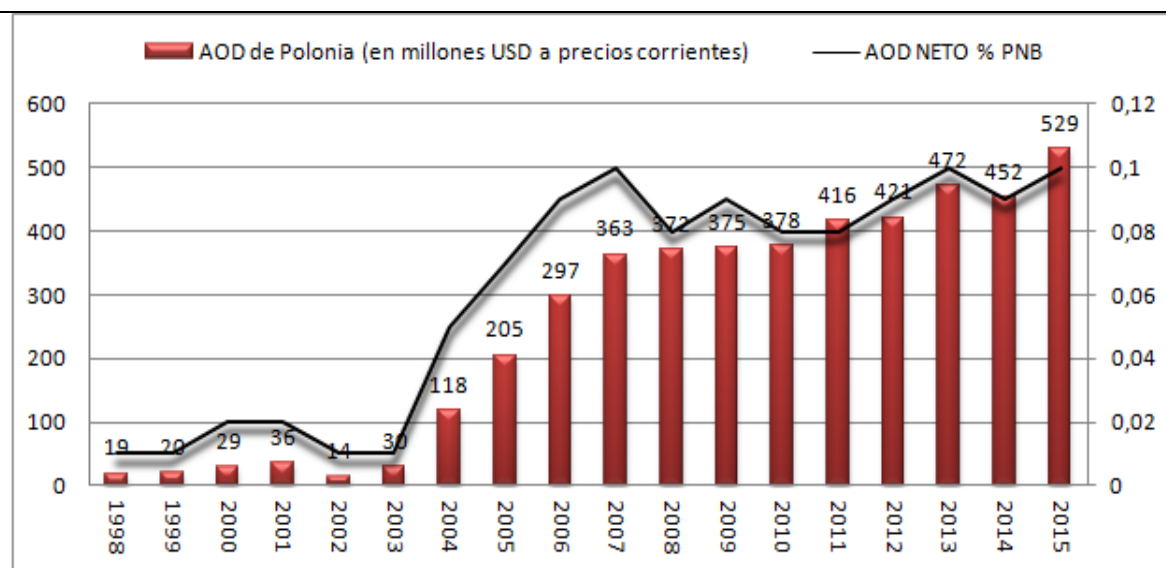
El año 2004 constituyó un punto de inflexión no sólo en el marco organizativo y legislativo de la cooperación al desarrollo polaca, sino también en términos financieros. Como muestra la Figura 1, los niveles de la AOD de Polonia comenzaron a crecer de forma importante justo con su adhesión a la UE, y desde entonces se observa una tendencia constante al alza. Ahora bien, conviene matizar que, a pesar de la ratificación de los acuerdos internacionales que, desde la Resolución de la ONU de 1970²⁹, fijan en el 0.7% del PNB la cuantía recomendada de AOD, incluida de manera reiterada en otros acuerdos y llamamientos tanto por parte de la UE como de la OCDE, Polonia nunca ha alcanzado dicho nivel, ni tampoco ha llegado a los objetivos, mucho más modestos, del 0.17% (a conseguir en 2010), ni del 0.33%, fijado para 2015, y que la UE había establecido para los países que se habían incorporado a partir de 2004. En realidad, el máximo alcanzado ha sido el 0,1% del PNB, y según declaración del Gobierno de 10 de julio 2015, Polonia aspira a alcanzar el nivel de 0.33% PNB en 2030 (MSZ, 2015b).

²⁷ Ver: <http://solidarityfund.pl/en/> Acceso: 24.06.2016.

²⁸ Ver: www.polskapomoc.gov.pl/PolishAid,160.html Acceso: 24.06.2016.

²⁹ Ver: <http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm#04> y <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm> Acceso 24.06.2016.

Figura 1. Evolución de la AOD de Polonia 1998 - 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de informes del MSZ y bases de datos de la OCDE (MSZ,2000; 2013; 2015a; OCDE, 2010).

La mayor parte de lo AOD polaca se realiza a través de canales multilaterales (78% en 2015), siendo las aportaciones más significativas las transferidas a la UE, que, de hecho, alcanzaron el 86% del monto total de los flujos. La financiación bilateral llegó en 2015 al nivel de 117 millones USD, que, tras la deducción de las tasas de los préstamos, igualó a 97 millones USD, que, en su mayor parte, han sido dedicados a proyectos implementados por entidades universitarias, científicas y de I+D (40%), agentes de la Administración Pública (31%) y ONG (18%). Las figuras 2 y 3 ofrecen una visión más detallada de la distribución de los fondos de la AOD polaca en cuanto a los flujos bilaterales y su asignación teniendo en cuenta su utilización y finalidad.

Figura 2 – AOD - Flujos bilaterales 2015, Polonia

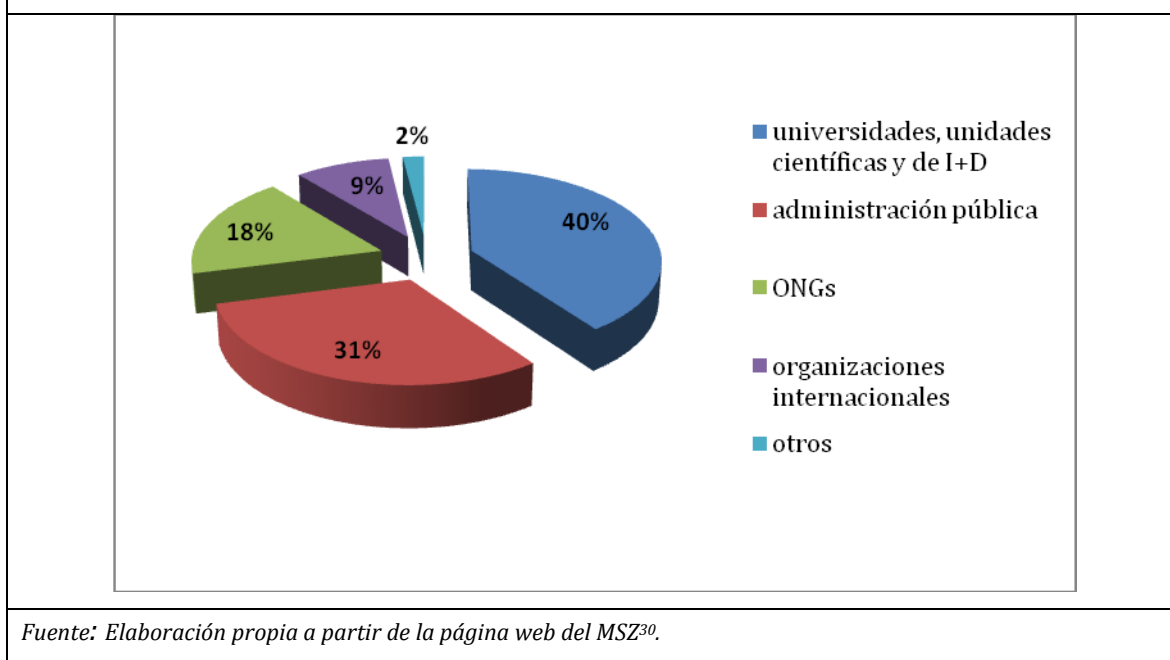
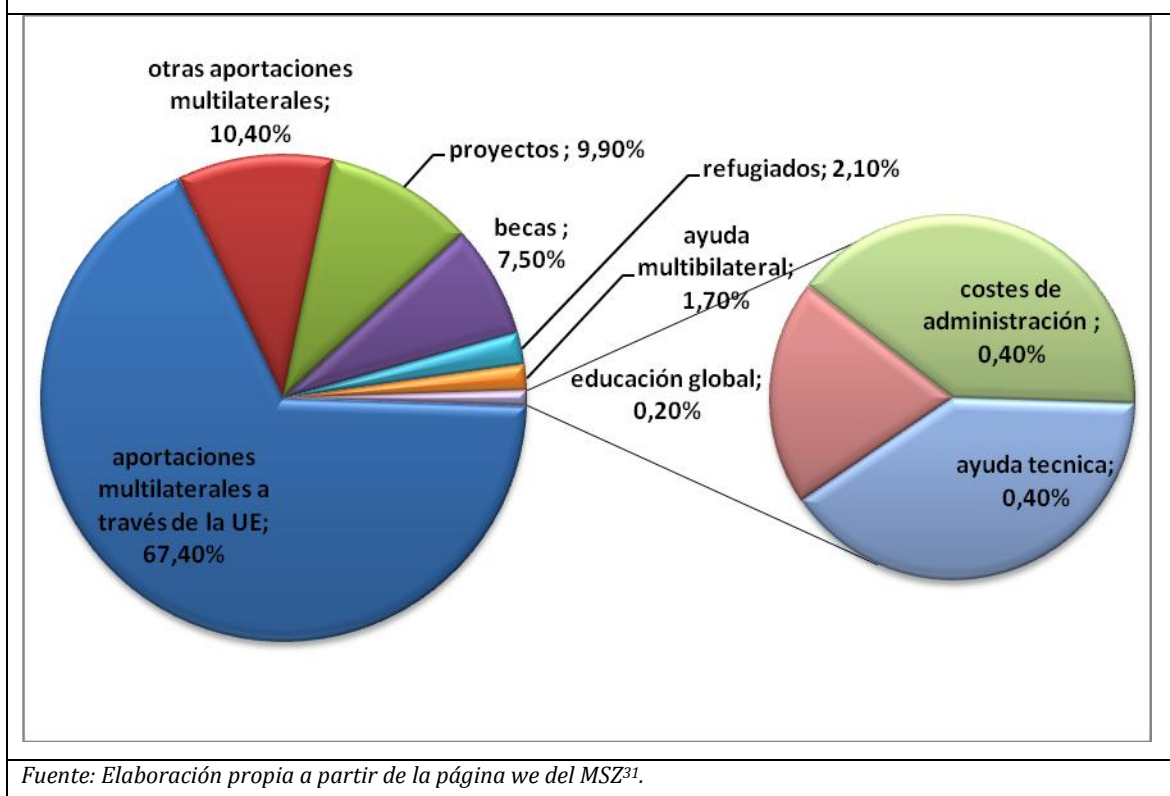


Figura 3. Componentes de la Ayuda Polaca 2015



³⁰ Ver: https://www.polskapomoc.gov.pl/Polish_aid_in_figures_184.html Acceso:25.06.2016.

³¹ Ver: https://www.polskapomoc.gov.pl/Polish_aid_in_figures_184.html Acceso: 25.06.2016.

4.2.3. Marco legislativo de la cooperación y herramientas de promoción de la CPD.

En sus comienzos, que se remontan al año 1998, la cooperación polaca se guiaba solamente por la estrategia aprobada en 2003 por el Consejo de Ministros y la planificación anual, que comenzó a realizarse a partir de 2005. No obstante, La *Ley de Cooperación para el Desarrollo*, de 16 de septiembre 2011, estableció la cooperación como un mandato legal y fijó la base normativa para las diferentes actuaciones a realizar por la Administración en este campo. La promulgación de esta normativa ha supuesto uno de los avances más importantes para el programa polaco de ayuda, pues ha permitido delimitar las modalidades, agentes e instrumentos de la cooperación. Asimismo, se estableció un periodo mínimo de programación de cuatro años, y que cada uno de estos ciclos debía sustentarse en *el Programa Multianual de Cooperación*, en el que se fijan los objetivos, prioridades geográficas y temáticas de la cooperación. Además, estos programas deben tener en cuenta las *Prioridades de la Cooperación Internacional de Polonia* y los objetivos de la cooperación para el desarrollo fijados en los acuerdos internacionales ratificados por el país.

En lo relativo a la problemática específica de la CPD, cabe citar el artículo 13.2.2 de la Ley de Cooperación para el Desarrollo, en el que se afirma que el Ministro de Asuntos Exteriores, entre otras muchas facultades, tiene el deber de coordinar la cooperación para el desarrollo “*dando su opinión sobre los programas y estrategias del Gobierno, así como comprobando su consonancia con los objetivos y prioridades de la cooperación para el desarrollo establecidos en el Programa Multianual de Cooperación*”. El Primer Programa Multianual para el período 2012-2015 reitera, de forma casi idéntica, esta obligación, a la que considera elemento clave que debe guiar todas las actividades públicas. Sin embargo, el documento *Prioridades de la Cooperación para el Desarrollo*, vigente hasta 2016, y en el que se basa, en cierta manera, el Programa Multianual, en ningún momento cita la CPD como herramienta de la cooperación internacional.

Por su parte, el Programa Multianual para el periodo 2016-2020 nuevamente menciona la coherencia como una de las reglas básicas de la cooperación. En este programa se hace mucho más hincapié en la importancia de la CPD, y se hace referencia, a su vez, a las orientaciones y responsabilidades incluidas en la *Estrategia*

para el Desarrollo de la OCDE y el artículo 208 del *Tratado de Lisboa*. Se apunta, asimismo, que la obligación de asegurar la coherencia de las políticas sectoriales pertenece a los diferentes ministerios, en función de sus competencias. Por su parte, el mecanismo de *Análisis del Impacto Normativo* (AIN)³² también es considerado una herramienta obligatoria del proceso legislativo, que permite evaluar la influencia de las políticas gubernamentales sobre el desarrollo económico y social de los países que son prioritarios para la ayuda polaca.

A pesar de toda esta actividad legislativa, el apartado en el que se hace referencia a la cooperación al desarrollo ha sido añadido como enmienda procedimental sólo en 2015 (Ministerio de Economía, 2015), y restringida a los países prioritarios, lo cual va en contra de los propios principios de la CPD. No obstante, cabe resaltar que el Programa fija en el ámbito de los flujos financieros ilícitos la prioridad del trabajo de la CPD, con un especial interés en la lucha contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales, tanto en el ámbito nacional como internacional. El Ministerio de Finanzas, como agente competente en la materia, es responsable del desarrollo, en coordinación con otros ministerios e instituciones públicas, de los planes anuales de actuación en este ámbito.

Entre otros mecanismos de control mencionados en el Programa, y por consiguiente indicados como formas de promoción de la CPD, se encuentran los informes relativos al *Consenso Europeo sobre Desarrollo* de la UE y de la OCDE. En relación con estos informes, conviene apuntar que, aunque dichos exámenes aportan el mejor mecanismo de control y comprensión de la CPD, no se debe olvidar que en realidad estas memorias son autoevaluaciones realizadas por los propios países (Alonso et al., 2010), lo que, en cierta manera, puede poner en cuestión la validez de sus resultados.

Por último, cabe señalar otras herramientas de supervisión y consulta de la Administración polaca, entre las que destaca el *Consejo de Programación de la*

³² Análisis del Impacto Normativo (AIN) – es un elemento obligatorio del proceso legislativo de los borradores de ley, los actos normativos del Consejo de Ministros, los reglamentos del Presidente del Gobierno y los Ministros, y las órdenes del Presidente del Gobierno. El análisis respalda el proceso de toma de decisiones y tiene como propósito proporcionar la información más completa posible sobre las potenciales soluciones al problema planteado, tanto como sobre el impacto (positivo o negativo) de su implementación. El proceso de consultación pública forma parte de dicho análisis. Fuente: Centro de Legislación del Gobierno. Ver: <http://www.rcl.gov.pl/book/?q=node/530> Acceso: 20.07.2016.

Cooperación para el Desarrollo que recoge la Ley de la Cooperación al Desarrollo. Se trata de un órgano de consulta del Ministro de Asuntos Exteriores en materia de cooperación, y del que forman parte representantes de diferentes ministerios, diputados y delegados de las ONGs y de diferentes entidades universitarias y científicas. Su trabajo se centra primordialmente en fijar las prioridades de la cooperación, pero también revisa los borradores de documentos y anteproyectos de ley relacionados con su ámbito de competencia, lo que le da la posibilidad de abordar la problemática de la CPD.

Otro órgano consultivo lo constituye la *Red Intra-gubernamental de Puntos Focales de la CPD*, creada en 2012, y que está compuesta por expertos de diferentes ministerios, cuya función principal es la coordinación en estos en todo lo relativo a la CPD (MSZ, 2011; Unión Europea, 2015b).

4.3. La CPD de Polonia.

Las leyes, documentos estratégicos y literatura académica analizada para la realización de este TFM, confirman el papel clave de los agentes políticos en el proceso de promoción de la CPD. Y aunque, como ya se ha señalado, los procesos de globalización son cada vez más intensos, lo que debilita el papel de los Estados nacionales en la escena global, la decisión en cuanto al tipo de acción a adoptar todavía está en manos de los agentes nacionales, sin olvidar, por supuesto, que las relaciones e interdependencias mundiales inciden en las posturas y decisiones nacionales. Esta influencia está en función del grado de inserción del país en las estructuras de las organizaciones y agrupaciones internacionales, así como de su nivel de identificación con los valores e intereses que simbolizan, y de la voluntad política de los dirigentes, que, a su vez, debería ser la emanación del mandato de las sociedades que representan.

En nuestra opinión, el verdadero obstáculo que dificulta el trabajo en el ámbito de la CPD es la falta de consenso respecto a los objetivos que se intentan lograr, lo que a su vez es el prerequisite fundamental para poder avanzar (Picciotto, 2006). Igualmente, la confluencia de diferentes intereses y la imposibilidad de fijar un nivel de coherencia considerado ideal por todos los actores implicados, dificultan aún más la elaboración de un marco técnico de control, además de ser causa de la ausencia de

indicadores universalmente aceptados en el seno de las organizaciones internacionales (Seters et al., 2015; Carbone y Keijzer, 2016).

4.3.1. La CPD como compromiso político

Como se ha subrayado anteriormente, la CPD es principalmente una cuestión de voluntad política, y dada la actual arquitectura gubernamental y organizativa, el primer paso en esta dirección debe tomarse en el ámbito nacional. Por ello, antes de proceder con el análisis de las políticas concretas, parece imprescindible empezar por evaluar los tres elementos que estableció la OCDE (2009), y que constituyen el marco esencial de análisis y promoción de la CPD a nivel estatal.

Figura 4. Ciclo de la Coherencia de políticas



Fuente: Tomado de OCDE (2009:20).

La lectura de la Ley y de las Prioridades y Programas anuales y multianuales revela que el asunto de la CPD ha ganado en importancia desde su consagración en el marco legislativo en 2011. Se percibe cierto avance, en particular en el Programa multianual 2016-2020 y el Programa anual 2016. Mientras que en el I Programa multianual 2012 - 2015 la cuestión de Coherencia se mencionaba de forma somera, los documentos vigentes actualmente ya citan la CPD como una de las normas básicas que deben guiar la Cooperación durante dicho periodo, además se define el sector prioritario y se obliga al Ministerio de Finanzas a tomar medidas en los ámbitos de flujos financieros ilegales y de blanqueo de capitales. El concepto de CPD

está mencionado de forma explícita solamente en los Programas. Por su parte, el Ministerio la entiende como “*elaboración e implementación de políticas estatales con el propósito de evitar actuaciones que puedan influir de forma negativa en el desarrollo global y las posibilidades de avance de otros países* (MSZ, 2015b; 2016)”. Esto supone que el Ministerio todavía tiene una visión de la CPD que corresponde la óptica de *no dañar* (Carbone y Keizer, 2016; King, 2016; Millán et al., 2015; OCDE, 2009; Siitonen, 2016). En efecto, se obvian los enfoques, donde se subraya la necesidad de buscar posibles sinergias, e incluso de la adopción de una perspectiva de *whole-of-government approach*, enfoque promovido por los organismos internacionales para permitir abordar la problemática de la ODS (OCDE, 2016a; UE, 2016).

Con respecto a la actividad del Consejo y la CPD, desde su creación se han celebrado diez reuniones, y según los datos disponibles en la página web del MSZ solo una vez, durante la de noviembre de 2015, se examinó la cuestión de la CPD³³. Igualmente, el potencial del Consejo de incidir en el marco legislativo parece estar infrautilizado, de ahí que, a pesar de sus facultades de asesoramiento y consulta de estrategias y leyes, sólo haya dado su opinión sobre las estrategias y programas que trataban, de manera exclusiva, de la problemática de la cooperación para el desarrollo.

En relación con el proceso de rendición de cuentas, este adolece de serias deficiencias. De hecho, el único informe que trata la cuestión de la CPD es el examen bianual elaborado para la UE y que, por lo general, se centra más en la presentación de los proyectos implementados en los diferentes ámbitos que en las soluciones sistemáticas que la propia CPD requiere. No obstante, el libre acceso a esta información ofrece la posibilidad de someter los resultados a contraste y escrutinio para una eventual mejora. Además, dada la particularidad de la CPD, en la que se fusionan intereses diferentes, la transparencia es una cuestión que debería ser de gran interés para el legislador, aunque en el caso polaco no ha sido suficientemente utilizada (Alonso et al., 2010; Millán, 2013).

Entre las nuevas herramientas, destaca la introducción de un apartado sobre la CPD en el proceso del AIN, aunque, para que este mecanismo tenga un impacto real, sería

³³ Ver: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Rada,Programowa,Wspolpracy,Rozwojowej,1351.html> Acceso: 25.06.2016.

necesario aumentar la visibilidad de los anteproyectos de ley que pudieran tener un impacto negativo en su desarrollo con el fin de facilitar el debate público y las posibles enmiendas durante el proceso legislativo.

Por último, según el examen de los debates plenarios del Parlamento y de las comisiones parlamentarias de la séptima legislatura³⁴, realizado por el Grupo Zagranica³⁵ (2016), la agenda de la cooperación al desarrollo parece ser un asunto de poca importancia. Durante el periodo de cuatro años, las palabras “*cooperación para el desarrollo*” han sido mencionados en la Cámara Baja solamente en 32 exposiciones y la frase “*ayuda al desarrollo*” 46 veces, mientras que “*la ayuda humanitaria*” ha sido citada 20 veces. Además, sólo una vez durante la legislatura se mencionó el concepto de desarrollo desde el punto de vista de los ODM. En cuanto a las comisiones, destacan la Comisión de Asuntos Exteriores y la Comisión de la Unión Europea, en las que se mencionó la “*cooperación para el desarrollo*” o la “*ayuda al desarrollo*” 74 y 33 veces respectivamente. Es importante tener en cuenta en este punto que su utilización corresponde más a los candidatos a Embajadores y a representantes del MSZ que a los propios diputados. Sin duda, este análisis lingüístico es imperfecto y carece de cierto rigor académico, pero sirve de orientación, pues nos da idea del bajo grado de importancia del discurso del desarrollo en el ámbito político de Polonia. Otro dato ilustrativo de esta situación es el volumen de ayuda al desarrollo del país que, como ya hemos señalado, se mantiene en el entorno del 0,1% del PNB, sin alcanzar en ningún momento los mínimos acordados por el Gobierno polaco y siendo uno de los más bajos entre los miembros del CAD de la OCDE.

En resumen, el marco básico de la promoción de la CPD en Polonia todavía parece bastante defectuoso. Destaca el bajo compromiso político y las carencias en cuanto a la rendición de cuentas, así como una idea de la CPD que es vista más como una herramienta para prevenir posibles daños que como un factor catalítico de la cooperación y, sobre todo, del desarrollo. A pesar de esta situación, cabe resaltar que tanto el AIN como el Consejo y la Red de los Puntos Focales parecen ser mecanismos

³⁴ Comenzó el 8 de noviembre 2011 y finalizó el 11 de noviembre 2015. El estudio abarcó el periodo comprendido entre noviembre de 2011 y agosto de 2015.

³⁵ Grupa Zagranica es la confederación polaca de ONG que trabajan en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Actualmente Grupa Zagranica está formada por 55 organizaciones. Ver: <https://zagranica.org.pl/en> Acceso: 26.06.2016.

útiles, acertados y con gran potencial, dado que en el Consejo se reúnen representantes del más alto nivel de varios ministerios, políticos de los partidos más importantes y delegados de la sociedad civil y el ámbito académico³⁶, los puntos focales sirven para la comunicación e intercambio de buenas prácticas entre los especialistas encargados de la CPD en diferentes ministerios, y por tanto, la AIN es un mecanismo que permite orientar el proceso legislativo, desde sus comienzos, para que tenga en cuenta las necesidades de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, a fecha de hoy, todos estos mecanismos parecen infrutilizados.

4.3.2. Las políticas, el desarrollo y la CPD

Afirmar que el contexto de análisis de la CPD requiere una mirada internacional parece una tautología, pero dado el impacto de las regulaciones e interdependencias legales, aún más fuertes que en otros ámbitos de relación existentes entre Polonia y la UE, el presente estudio se va a basar en el enfoque ofrecido por la Unión.

En primer lugar, es preciso apuntar que, según las aproximaciones a las que se refiere la UE, el trabajo en el ámbito de la coherencia aspira a eliminar las contradicciones, y consecuentemente los efectos negativos de las políticas sobre el desarrollo, buscando, al mismo tiempo, posibles sinergias y factores potenciadores de la cooperación, y ofreciendo, de esta manera, una mirada más amplia que la adoptada en Polonia (Unión Europea, 2010). Asimismo, también conviene recordar las limitaciones que impone la naturaleza de la política comunitaria que, en algunos casos (p.ej. comercio y finanzas), restringe el poder de actuación a nivel nacional, pero potencia su impacto en la arena mundial; adicionalmente, en algunos aspectos impone las soluciones que van en contra de los objetivos de desarrollo, como es el ejemplo clásico de la política agraria.

Desde 2005, la administración de la UE centró su trabajo sobre la CPD en 12 políticas: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, empleo, migraciones, investigación e innovación, tecnología de la información, transporte y energía. En 2009, con el fin de mejorar los resultados, la Comisión redujo estas políticas a cinco áreas: comercio y finanzas, seguridad alimentaria, cambio climático, migración y seguridad (Carbone, 2008; Carbone y Keijzer, 2016;

³⁶ Ver: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Composition.of.the.Development.Cooperation.Policy.Council.,1467.html> Acceso: 21.06.2016.

Keijzer, 2010; Keijzer, 2012; Seters et al., 2015). El presente análisis pretende examinar dichas políticas aplicando el marco de la Unión Europea, recurriendo también a las evaluaciones de la sociedad civil (Unión Europea, 2010).

Así mismo, parece conveniente detallar el reparto de competencias entre la UE y los países miembros, asunto que se trata en los artículos 2 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En este sentido, y teniendo presente que tanto las normas que regulan la unión aduanera como la política comercial común, son competencias exclusivas de la UE³⁷, el papel del Estado en el ámbito del comercio y las finanzas está bastante limitado. En otras esferas se trata, por lo general, de competencias compartidas (artículo 4 del TFUE) o de apoyo³⁸ (artículo 6 del TFUE). En último lugar, se debe mencionar la política exterior y de seguridad de la UE, que se rige por normas y procedimientos específicos, sin poder legislativo por parte de la UE, y con la mayoría de las decisiones tomadas por unanimidad³⁹.

4.3.2.1. Comercio y Finanzas

Dentro de este ámbito, la UE incluye las siguientes cuestiones: el comercio, el acceso al mercado común, el trabajo y empleo justo, las normas medioambientales, la responsabilidad social corporativa (RSC), los derechos de propiedad intelectual, y la buena gobernanza fiscal y financiera (Unión Europea, 2010; 2015b).

Según la información proporcionada por Polonia en el *Informe para la UE* (2015) y en el *Informe de la OCDE* (2015a), que en realidad recogen los mismos datos, las principales actuaciones del Gobierno consistieron en prestar respaldo para las iniciativas lideradas por las entidades internacionales, entre las que se incluyen las negociaciones dentro de la Ronda de Doha, *el Sistema Generalizado de Preferencias (GPS)* de la UE, y la Ayuda para el Comercio (*Aid for Trade*). En cuanto a esta última iniciativa, Polonia expresó su interés en convertirse en miembro del *Mecanismo para*

³⁷ Ver: Artículo 3, TFUE: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> Acceso: 26.06.2016.

³⁸ Las competencias de apoyo incluyen las actividades en siguientes ámbitos: la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil y la cooperación administrativa (artículo 6 del TFUE).

³⁹ Ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:ai0025> Acceso: 26.06.2016.

el Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio, contribuyendo financieramente al mismo, aunque a junio 2016 todavía no formaba parte de su grupo de donantes⁴⁰.

En lo relativo a la RSC, tanto el MSZ como el Ministerio de Economía participan activamente en la promoción de iniciativas encaminadas a fomentar una mayor participación de los empresarios en la cooperación para el desarrollo. El MSZ ha preparado una guía de conducta⁴¹, y en colaboración con la Agencia Polaca de Información e Inversiones Extranjeras (PAIiIZ)⁴² organizó en 2014 un seminario sobre cooperación comercial, en el que ocupó un lugar destacado la colaboración para el desarrollo en el contexto de África. En esta misma línea, en 2014 el Ministerio de Economía creó el Consejo Rector de la RSC, que sirve de plataforma de intercambio de información, conocimientos, y buenas prácticas, así como de punto de contacto entre la administración, empresarios y la sociedad civil (Unión Europea, 2010; 2015b).

Respecto a las actuaciones en el sector financiero, como ya se ha mencionado, los ámbitos de flujos financieros ilícitos y el blanqueo de capitales han sido elegidos como sectores prioritarios del trabajo de la CPD para el período 2016-2020. Además, el Ministerio organiza seminarios, talleres y visitas de estudio para los funcionarios de los países receptores. Por su parte, *el Banco Nacional de Polonia* participa en un programa de cooperación de apoyo técnico similar.

Ahora bien, teniendo presente las limitaciones que para los entes nacionales supone actuar en este ámbito, se debe apuntar que las decisiones a nivel europeo son el resultado de las negociaciones entre los diferentes países, y deberían reflejar sus posturas, aspiraciones y objetivos. Por eso, para conocer con exactitud los principios que rigen la posición polaca, será preciso examinar los documentos estratégicos relativos al desarrollo económico, así como las ideologías en las que se inspiran los programas de los partidos gobernantes.

⁴⁰ Ver: <http://www.tfafacility.org/es/implementation-support>, Acceso: 26.06.2016.

⁴¹ Ver: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjjsZ7Kx9rNAhVIfoKHXWKBicQFggiMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.polskapomoc.gov.pl%2Fdownload%2Ffiles%2F2010%2520!%2FODA%2520i%2520Biznes.GDRG.111010.pdf&usg=AFQjCNGZaZbHTVWfFBr5MjdEIVUcHD6bgQ&sig2=zln0Wo9QKRwZS9KreY86og&cad=rja> Acceso: 26.06.2016.

⁴² Agencia estatal dependiente del Ministerio de Economía responsable de la promoción de Polonia como país destinatario de inversiones extranjeras.

En primer lugar, cabe citar que en la primera *Estrategia de la Cooperación Polaca para el Desarrollo* de 2003 se incluyó la reducción de la pobreza como el principal objetivo, aunque, al mismo tiempo, la colaboración con países en vías de desarrollo se identificó como parte integrante de la cooperación internacional de Polonia, pues a través de esta colaboración se habían de realizar “ (...) los objetivos básicos de la política de asuntos exteriores de Polonia: garantizar la seguridad y estabilidad del país y de su sociedad, así como la protección de sus intereses, y fomentar la colaboración económica con países de todos los continentes (MSZ, 2003:5).” Es decir, desde sus comienzos, la cooperación polaca subraya el valor instrumental de las políticas de desarrollo.

Esta perspectiva fue modificada en las *Prioridades de la Política Extranjera de Polonia para el periodo 2012–2016*, en las que se concibe la cooperación como la materialización de la idea de solidaridad, “*crucial para la construcción de bienestar y estabilidad en el mundo* (MSZ, 2012:22)”. Con todo, los máximos dirigentes del país siguieron insistiendo en su papel como herramienta adecuada para la consecución de los objetivos nacionales (Paterek, 2013)⁴³, como puso de manifiesto la Subdirectora de Cooperación de aquel momento, Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, para quien los proyectos implementados incentivan cambios que son positivos tanto para el país receptor como para el donante. Asimismo, recalcó la importancia de la dimensión económica de la colaboración, declarando que la “*implementación de proyectos de cooperación para el desarrollo frecuentemente abre la puerta a la cooperación económica, promoviendo empresas, productos y tecnologías concretas. No tiene sentido pretender que esta dimensión no nos importa* (ThinkTank, 2013:6)”.

También el Instituto Polaco de Asuntos Exteriores (PISM)⁴⁴, en su informe sobre la *Promoción de Economía Polaca en el Extranjero*, incluye, entre sus recomendaciones para la Administración, la idea de que el MSZ podría utilizar la Cooperación como herramienta de su diplomacia económica para promover las empresas y tecnologías

⁴³ Radosław Sikorski, Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia en el periodo 2010 - 2014, declaró ante la Cámara Baja en 2013 en relación con los objetivos de la política exterior de Polonia que “¿Y qué es hoy una política exterior eficaz? No es nada más que el resultado de una influencia bidireccional de factores tangibles e intangibles que delimitan la capacidad del Estado en cuanto a su actitud para lograr sus objetivos. Es el arte de fortalecer las relaciones positivas y el uso óptimo del resultado conseguido. En palabras del estadista francés Aristide Briand - es el arte de combinar lo posible con lo deseado.” Ver: http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2013_roku Acceso: 20.06.2016.

⁴⁴ Instituto de Investigación y Análisis en el ámbito de cooperación internacional supervisado por el MSZ.

polacas en países en vías de desarrollo (PISM, 2014). El PISM también ha preparado un informe sobre las posibles formas de participación del sector privado en la cooperación multilateral. Sus autores, tomando como punto de partida los datos de la Comisión Europea, apuntan a la brecha existente entre lo que el país ingresa en el presupuesto de la UE en virtud de sus obligaciones en cuanto a la Cooperación y el monto de proyectos contratados por las entidades polacas, que en este caso se sitúa en el 15%, es decir, por cada cien USD pagados, las entidades polacas obtienen contratos por valor de 15 USD. En comparación con otros donantes, esta relación se sitúa al final de la lista, que con un 120% y un 108% respectivamente, encabezan Dinamarca y Bélgica; en el caso de España, la cifra se encuentra en torno al 89% (PISM, 2015).

Los autores advierten de que, en principio, los proyectos implementados en el marco de la cooperación para el desarrollo sirven para satisfacer las necesidades de los países receptores, pero también permiten aumentar la credibilidad de las empresas, creando una buena imagen de ellas y dándole acceso a proyectos de bajo riesgo inversor, lo que puede ser fuente de demanda adicional (PISM, 2015). Asimismo, apuntan a la necesidad de cambiar las normas de participación de las entidades privadas en la cooperación oficial al desarrollo, algo que ya han señalado otros estudios de características similares (GDRG, 2010; Kosowicz, 2014). Esto daría a los empresarios polacos la oportunidad de ganar experiencia en este ámbito. En relación con estas propuestas, cabe destacar que la RSC ha sido incluida en el nuevo *Programa Multianual de Cooperación 2016-2020* (MSZ, 2015b), pero todavía no se han delimitado en la práctica los mecanismos de participación del sector privado: de hecho, la convocatoria de proyectos para el desarrollo de 2016 no incluye a los empresarios como entidades autorizadas para participar en la misma (MSZ, 2015c).

En relación con la CPD, también se pueden percibir ciertas discrepancias en el sector agrícola, que en 2015 aportó al PIB del país un 2.8% y dio empleo a más de un 11% de la población⁴⁵. Esta situación hace que en la agenda del Gobierno mantengan una posición relevante las subvenciones y las políticas proteccionistas: concretamente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo de las Zonas Rurales (MRiRW) se ha dirigido a

⁴⁵ Ver: Banco Mundial. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#> Acceso: 30.06.2016.

la Comisión Europea con una propuesta oficial en la que se pedía mayor protección y aumento de los subsidios para el sector lácteo y del porcino. Esta propuesta contó con el apoyo del Grupo Visegrád⁴⁶ y de los Ministros de Austria, Bulgaria, Eslovenia y Rumanía. Además, Polonia ha solicitado que se mantengan las cuotas azucareras, cuya abolición está prevista para finales de septiembre de 2017 y que forma parte de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)⁴⁷.

En suma, la postura de Polonia en el ámbito de comercio y finanzas presenta marcadas discrepancias en cuanto a la CPD. Las actuaciones mencionadas por el Gobierno como ejemplos de buenas prácticas parecen ser puntuales y no aportar elementos de peso a los cambios transformativos del sistema comercial y financiero. Los resultados del trabajo en los sectores de flujos financieros ilícitos y de blanqueo de capitales, marcados como los ámbitos prioritarios, todavía no han sido desarrollados. Mientras tanto, en otras esferas examinadas, Polonia tiende a adoptar soluciones proteccionistas, i.e. sector agrícola. En cuanto a la RSC, en teoría se respalda la participación del sector privado, lo que se evidencia a través de la organización de talleres, encuentros o publicación de informes o guías. Pero, por otro lado, no se permite a las empresas participar en las convocatorias de proyectos organizados por el MSZ. Aunque la percepción más preocupante está relacionada con la concepción de la Cooperación como una herramienta de la política exterior de Polonia que permite obtener ganancias, dado que suele influenciar todo el discurso dentro este ámbito.

4.3.2.2. Cambio climático

En relación con las cuestiones ambientales y la CPD, se han fijado (Unión Europea, 2010; 2015b) como principales objetivos la conservación de la biodiversidad, frenar la degradación de los ecosistemas existentes y la desertificación, controlar los niveles de emisiones, la protección de los recursos forestales, contribuir a un mejor entendimiento del cambio climático con la implementación de programas de investigación en países en vías de desarrollo, y reducir los combustibles fósiles tras incrementar los países industrializados las importaciones de biocombustibles.

⁴⁶ El denominado Grupo Visegrád está formado por: Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa.

⁴⁷ La Declaración Conjunta de los Ministros está disponible en:

www.minrol.gov.pl/content/download/56931/313228/version/1/file/Pl%20JOINT%20STATEMENT%20OF%20THE%20MINISTERS%20OF%20AGRICULTURE%20OF%20V4%204%2029-04-2016-polska%20wersja.pdf Acceso: 30.06.2016.

También se deben incluir en esta lista el hecho de facilitar la transferencia de tecnologías ecológicas y el acceso a las tecnologías de bajas emisiones de dióxido de carbono, lo que necesariamente obliga a aumentar la financiación alternativa para proyectos ecológicos en países receptores (Unión Europea, 2010; 2015b).

Entre las iniciativas adoptadas e implementadas por el Gobierno polaco en este campo, cabe referirse a la aplicación de la Directiva 2009/29/EC, que ha supuesto la aprobación, con carácter vinculante, del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE. Como consecuencia de la trasposición de esta normativa europea, se ha introducido también un plan de adaptación y transformación de varios sectores de la economía de Polonia a las nuevas exigencias ecológicas. Esta nueva reglamentación se ha incorporado a las Estrategias de Desarrollo del País a medio (hasta 2020) y largo plazo (hasta 2030). Aquellas cuestiones que no fueron abordadas en estas Estrategias han sido incluidas en el Proyecto KLIMADA⁴⁸. También se desarrollaron las estrategias regionales de adaptación de la industria, que, a su vez, se van a incluir en los Programas Operativos Regionales cofinanciados por los fondos europeos de cohesión.

La normativa medioambiental y las políticas de Polonia en este campo parecen tener una base legal amplia y suficiente para asegurar, en la actualidad y en el futuro, una protección adecuada. Y esto a pesar de que nuevamente la implementación real de las disposiciones dista de lo ideal, lo que se produce como consecuencia del modesto respaldo político con el que cuenta, así como de la escasa importancia que dentro de la agenda nacional se da a esta cuestión, que es vista como amenaza para el desarrollo industrial, y por consiguiente para el bienestar actual de la sociedad. Ya en 1991 la Cámara Baja del Parlamento polaco adoptó una resolución en la que, teóricamente, se daba la misma importancia a las cuestiones ecológicas y económicas: *“en política económica, los criterios ecológicos adquieren el mismo rango que los criterios económicos⁴⁹”*. Posteriormente, las cuestiones medioambientales y el desarrollo sostenible han obtenido un reconocimiento aún mayor al ser incluidos en

⁴⁸ Proyecto multisectorial de diseño del plan de adaptación y transformación de sectores de la economía a las nuevas exigencias ecológicas, basado en las orientaciones del Libro Blanco de la UE *“Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación”*, con un enfoque especial en los siguientes ámbitos: salud y política social, agricultura y forestería, diversidad biológica, ecosistemas y gestión de los recursos hídricos, zonas contiguas y marítimas, e infraestructura. Ver: <http://klimada.mos.gov.pl/en/>. Acceso: 30.06.2016.

⁴⁹ Resolución de Cámara Baja de la República de Polonia, de 10 de mayo 1991, respecto a la política medioambiental. Monitor Polski 1991, No 18, ítem 118, p. 149.

el artículo 5 de la Constitución como obligación fundamental del país⁵⁰. Otros documentos normativos relativos a esta cuestión son la *Ley para la protección del medioambiente*, de 2001, y los documentos estratégicos de política ecológica del periodo comprendido entre 1991 y 2016 (Dośpiał-Borysiak, 2013; Karaczun, 2012). En estos documentos se reconoce la necesidad de adoptar medidas preventivas, haciendo referencia a la justicia intergeneracional, interregional e intergrupala, y se recalca la necesidad de integrar y armonizar las políticas medioambientales y otras políticas sectoriales (Dośpiał-Borysiak, 2013; Karaczun, 2012).

En relación con esta cuestión pueden establecerse dos etapas bien diferenciadas: por una parte, una primera fase, que comprende el periodo 1990-2004, y en la que el discurso ecológico se percibía como una herramienta de instauración de un nuevo orden global; sin embargo, con la adhesión de Polonia a la UE se inicia un nuevo periodo en el que la convicción de que la protección del medio ambiente puede poner en peligro el desarrollo económico del país se hace más popular (Karaczun, 2012). Esta idea surge como consecuencia de la transformación del modelo económico del país, que trajo consigo un aumento considerable del desempleo y la intensificación de sus consecuencias sociales. Lo que se produjo en realidad es que, ante los costes y secuelas inmediatas, las inciertas ganancias futuras pierden peso (Dośpiał-Borysiak, 2013; 2050.pl, 2013). En el momento actual, ninguno de los partidos opta por soluciones proactivas en la cuestión medioambiental, e incluso, como apunta Dośpiał-Borysiak (2013:125), la aversión por estas políticas “*tal vez, sea el único elemento que aúne, y no divida, la escena política de Polonia*”. Prawo i Sprawiedliwość (*Derecho y Justicia*), partido que desde noviembre de 2015 gobierna en Polonia con mayoría absoluta, criticó en 2011, cuando se encontraba en la oposición, al Gobierno de aquel momento por sus actuaciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria a zonas que sufren las consecuencias de catástrofes naturales (Dośpiał-Borysiak, 2013). Incluso, desde 2009, se habla abiertamente de la existencia de un conflicto entre las propuestas legislativas de la UE y Polonia (2050.pl; 2013).

⁵⁰ Constitución de la República de Polonia. Texto aprobado el 2 de abril 1997 por la Asamblea Nacional, artículo 5. Ver: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> Acceso: 30.06.2016.

Para la evaluación de las políticas medioambientales, se debe tener presente que la economía polaca tiene una fuerte dependencia de la energía proveniente de los combustibles fósiles: en concreto, y según datos de Eurostat, en 2013 más del 80% de la energía provenía de esta fuente, mientras que sólo el 12% se obtenía de fuentes renovables⁵¹. Incluso, el actual Ministro de Energía, Krzysztof Tchórzewski, ha declarado que el carbón formará parte de las reservas estratégicas de Polonia con el fin de garantizar la seguridad energética del país⁵². Los responsables políticos de legislaturas anteriores habrían defendido políticas similares⁵³.

Ahora bien, según las evaluaciones del CDI⁵⁴, el ICPD⁵⁵ y la OCDE (2015d), Polonia, a pesar de esta dependencia energética del carbón, empieza a mostrar resultados positivos en otros ámbitos, en particular en la implementación de impuestos sobre la contaminación, cuya recaudación obligatoriamente se debe dirigir a la financiación de proyectos ambientales relacionados con la biodiversidad y la mejora de la gestión de residuos. Estos cambios fueron introducidos en la reforma de la Ley de la Protección de Medioambiente de 2013. Conviene señalar también que en ese mismo año la Agencia de Gestión de Recursos Forestales de Polonia recibió el premio de la UNESCO para la conservación del medio ambiente, concretamente por el mantenimiento de la última selva virgen en Europa –Białowieża- (OCDE, 2015d). Sin embargo, fue en ese año cuando el Ministro de Medio Ambiente decidió triplicar la cantidad de árboles talados en la zona, lo que supone una violación directa de las normas que rigen la gestión de las zonas del Patrimonio Natural. Como consecuencia, la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción y sanción contra Polonia⁵⁶. En esta misma línea, y según un informe de la organización *ClientEarth* (2013), de las 12 directivas europeas relativas a cuestiones de medio ambiente y energía, sólo una ha sido transpuesta sin infracciones, sin demora y de forma completa a la normativa polaca, aunque en este caso concreto (Directiva

⁵¹ Ver: Eurostat. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Energy_production,_2003_and_2013_\(million_tonnes_of_oil_equivalent\)_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Energy_production,_2003_and_2013_(million_tonnes_of_oil_equivalent)_YB15.png) Acceso: 30.06.2016

⁵² Ver: <http://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1556023.Tchorzewski-rzad-chce-wlaczyc-wegiel-do-rezerw-strategicznych>. Acceso: 30.06.2016.

⁵³ Ver: <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/510667.strategiczne-galezie-przemyslu-wegiel-energetyka-pis.html> Acceso: 30.06.2016.

⁵⁴ Commitment to Development Index. Puesto 6 sobre 27 entre países industrializados en el componente ambiental. Ver: <http://www.cgdev.org/cdi-2015> Acceso: 30.06.2016.

⁵⁵ Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Puesto 14 sobre 30 en el grupo de Europa Occidental, EEUU y Canadá en el componente ambiental. Ver: <http://www.icpd.info/?tipo=ranking> Acces: 30.06.2016.

⁵⁶ Ver: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I123005> Acceso: 30.06.2016.

2011/92/UE) se trata, en realidad, de la codificación de medidas legislativas ya implementadas (ClientEarth, 2013).

Por todo lo expuesto, en relación con la protección del medio ambiente, da la sensación de que Polonia no cumple con las normas de la CPD en este ámbito. Igualmente, se puede constatar que las actuaciones del Gobierno y de la Administración no solo van en contra de las reglas de buena conducta sino, sobre todo, en contra de su propia normativa. De ahí que haya dudas acerca de si las estrategias adoptadas van a hacerse realidad, dado que el Estado polaco ha mostrado una fuerte predilección por apostar por ganancias a corto plazo a coste de generaciones futuras.

4.3.2.3. Seguridad Alimentaria

Una reforma en profundidad de la Política Agrícola Común (PAC) y la mejora de las condiciones del comercio de los productos alimentarios son algunas de las actuaciones promovidas por la UE en este ámbito, en el que también se incluyen la transferencia de tecnologías sectoriales, la protección de la biodiversidad, asegurar el acceso a la tierra, y finalmente, reformar la política pesquera común, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo (Unión Europea, 2010; 2015b).

Conviene resaltar que la seguridad alimentaria fue, en cierta manera, una de las razones por las que apareció el concepto de CPD. En efecto, la influencia negativa del diseño de la PAC del período 1980-90 en la agricultura de los países en vías de desarrollo hizo que se introdujesen cambios en las políticas de la Unión Europea (Gómez Gálan y Sanahuja, 1999). La PAC constituye, también desde la perspectiva de la CPD, un ámbito especial y particular, dado que es crucial para las vidas y el bienestar de los países del Sur.

La evidencia empírica parece indicar que las políticas relativas a la protección del medio ambiente ocupan un lugar de menor importancia para el Gobierno polaco que las de protección de su sector industrial. En efecto, a los riesgos derivados de las altas emisiones de carbono como consecuencia de los procesos de producción de energía en Polonia, hay que añadir un mayor consumo de agua por parte de la industria en comparación con otros países de la OCDE: 76 metros cúbicos por cada unidad del PIB (1000 USD), mientras que la media para los países de la OCDE se

encuentra en torno a los 60 metros cúbicos⁵⁷, correspondiendo el mayor consumo al sector energético, que utiliza 81% del total de las extracciones de agua para el uso industrial (Gutry-Korycka et al. 2014). Y esto es así a pesar de que los recursos polacos de agua dulce per cápita están en los niveles más bajos de los países de la OCDE, concretamente en 1400 metros cúbicos cuando la media para la OCDE se sitúa en 8200⁵⁸. Esta situación ha empeorado, en cierta medida, con la enmienda a la *Ley sobre el uso de Fuentes Renovables de Energía*⁵⁹ de 2015, que pretende fomentar el uso de estos recursos, pero que, como señalan representantes del sector no lucrativo (v.g. ClientEarth), en realidad promueve el uso de energías convencionales⁶⁰.

Igualmente, los recursos estatales de Polonia para investigación y desarrollo siguen estando por debajo de la recomendación de la OCDE generalmente aceptada del 2.5% del PIB: de hecho, se situaron en el 0.9% del PIB⁶¹, llegando en el caso del sector agrario a aproximadamente 150 millones de USD (MRiRW, 2012). Por su parte, la Estrategia de Desarrollo Sostenible para las Zonas Rurales, y del Sector Agrario y Pesquero 2012–2020, subraya la necesidad de mejorar la investigación y los estudios relacionados con el sector agro-alimentario, y revela que, si bien se ha producido un aumento de los recursos dedicados a este fin en términos absolutos, la participación porcentual ha bajado considerablemente, del 11.5% del total de recursos disponibles para la I+D en 1995 a un 6.3% en 2009 (MRiRW, 2012).

Entre las iniciativas positivas en este ámbito, conviene mencionar el plan multianual de pesca sostenible para el Báltico, impulsado y activamente promovido por los diputados polacos. El plan fue aprobado en junio 2016 y es un intento de conciliar la protección de los recursos naturales y la biodiversidad con las necesidades del sector pesquero⁶².

⁵⁷ Ver: Eurostat. Tomado de Gutry-Korycka et al. (2014:78).

⁵⁸ Ver: Banco Mundial. Datos para el año 2014. Ver:

<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=ER.GDP.FWTL.M3.KD&country=> Acceso: 1.07.2016.

⁵⁹ Ver: isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20150000478&type=3. Entró en vigor 1.07.2016. Acceso: 1.07.2016.

⁶⁰ Ver: <http://www.pl.clientearth.org/sejm-uchwalil-dwie-nowe-ustawy-z-zakresu-energetyki/> Acceso: 1.07.2016.

⁶¹ Ver: Banco Mundial. Datos del año 2014. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#> Acceso 5.07.2016.

⁶² Ver: <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20160622IPR33208/%E2%80%9CBaltic-plan%E2%80%9D-first-long-term-fishing-plan-under-new-Common-Fisheries-Policy> Acceso: 1.07.2016.

De nuevo, las posturas de Polonia revelan la firme tendencia de sobreponer el interés nacional y actual sobre el colectivo y venidero, y por consiguiente su incompatibilidad con la CPD. La fuerte posición de la industria y del sector agrario hace que se prioricen las necesidades de grupos particulares sobre la seguridad alimentaria, incluso de su propia población, lo que, por ejemplo, pone de manifiesto el caso de la sobreutilización de agua en el sector energético. De forma añadida, la falta de respaldo para el sector de I+D, y las decisiones controvertidas (incluso en contra de la legislación vigente) en cuanto a la protección de los recursos medioambientales provocan incoherencias importantes añadidas.

4.3.2.4. Migraciones

La migración legal y circular⁶³, la mejora de los sistemas de envío de remesas, la prevención de la fuga de cerebros y la mejora de los derechos de los inmigrantes constituyen las cuestiones más importantes en este ámbito desde la óptica europea de la CPD. También se resalta la necesidad de prestar apoyo a las asociaciones de inmigrantes y promover los contactos entre la diáspora y el país de origen (Unión Europea, 2010; 2015b).

En lo que respecta a Polonia, las autoridades trabajan principalmente en proyectos de formación e intercambio de buenas prácticas relativas a los sistemas de control de la inmigración, la lucha contra el tráfico de personas y la mejora, en colaboración con el resto de países de la UE y países vecinos, de los procedimientos de asilo. Por ejemplo, con Ucrania se ha organizado un seminario sobre los derechos de los trabajadores inmigrantes. Además, Polonia ha participado en proyectos sobre la diáspora y los países de origen en los que se abordaban cuestiones relativas al impacto positivo de esta relación, e incluso se promovían programas del retorno voluntario. Ahora bien, conviene apuntar que los proyectos mencionados están en claro contraste con la postura del Gobierno en cuanto a la cuestión del *crisis de los refugiados*, que va a ser abordada más adelante. En cuanto al acceso legal al mercado laboral, en 2014 se han simplificado los procedimientos para la obtención de permisos de trabajo (Unión Europea, 2015b).

⁶³ La UE define la migración circular como el tipo de movilidad legal, emprendida con motivación laboral que inscribe la noción de regreso (Unión Europea, 2007).

Desde la posguerra, Polonia ha sido un país con tasas negativas de emigración (Tabla 2). Los recientes flujos migratorios han sido impulsados por la adhesión de Polonia a la UE y la apertura de los mercados laborales de los países miembros, lo que ha causado una salida significativa de polacos hacia el resto de Europa. Por otra parte, según un informe reciente de la OCDE (2015e), los polacos forman el cuarto grupo de emigrantes que se dirigen a los países de la OCDE, tras los chinos, los indios y los rumanos.

Tabla 2. Migración internacional (a). Polonia 1952 - 2013 (en miles)

Año	Emigrantes	Inmigrantes	Tasa neta de migración
1952 - 1960	369.6	274.3	- 95.3
1961 - 1970	223.8	24.3	- 199.5
1971 - 1980	225.7	16.2	- 209.5
1981 - 1990	266.7	17.3	- 249.4
1991 - 2000	224.7	72.7	- 152
2001 - 2010	258.2	112.8	- 145.3
2011 - 2013	73.2	42.3	- 30.8

(a) sólo migrantes dados de alta o de baja de su residencia permanente.

Fuente: Tomado de Kaczmarczyk (ed.), 2015:46.

En cuanto a los países que optan por Polonia como lugar de destino, destacan los ucranianos, bielorrusos, chinos, vietnamitas, rusos y armenios⁶⁴.

La reducción de la tasa de desempleo, que con anterioridad a la incorporación a la UE se situaba en torno al 19%, y que desde 2007 se mantiene por debajo de 10.5%⁶⁵, debería tener un efecto potenciador sobre el desarrollo económico y social del país, y mejorar, a su vez, las perspectivas de empleabilidad tanto de los ciudadanos nativos como de los inmigrantes. Sin embargo, parece que en el caso polaco esta oportunidad no ha sido aprovechada adecuadamente (Józwiak et al., 2014; Okólski, 2012) como demuestra el hecho de que el discurso dominante sobre esta cuestión se centre principalmente en las necesidades del país como receptor y en la posible

⁶⁴ Ver: Datos estadísticos de la Oficina para los Extranjeros. Estadísticas del periodo 2007 - 2015. Ver: <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/top5-legalizacja1.pdf>. Acceso: 1.07.2016.

⁶⁵ Ver: Banco Mundial. <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators#>. Acceso: 5.07.2016.

escasez de mano de obra que en el futuro podrá resultar de una situación demográfica dominada cada vez más por el envejecimiento de la población o las bajas tasas de fertilidad (Józwiak et al., 2014; MSW, 2012).

En cuanto a la base legal de la cuestión, de nuevo toca hacer referencia a la importante influencia europea, que dinamizó los cambios y supuso la adopción de la Ley de Extranjería de 1997 y la abolición de la Ley de 1963. Además, la Constitución de 1997 garantiza el derecho de solicitar el estatus de refugiado y reitera el derecho de asilo. Con vistas a mejorar la gestión de las cuestiones de ciudadanía, asilo y emigración, en 2001 se creó una nueva entidad administrativa -la Oficina de Repatriación y Extranjeros-, y en 2003 se aprobó una nueva Ley de Extranjería y la Ley de Protección de los Extranjeros en la República de Polonia.

Con la introducción de *la Carta de Polaco* en 2007, se creó un nuevo marco legislativo que permitía dar un trato preferente a los polacos residentes en los países creados a partir de las antiguas repúblicas soviéticas, así como a sus descendientes. Entre 2006 y 2011, y como consecuencia del aumento de la demanda de trabajadores temporales provocado por la emigración de la mano de obra polaca a otros países de la UE, el Ministerio de Trabajo y Política Social implementó un abanico de regulaciones a fin de facilitar la incorporación al mercado laboral de ciudadanos de Bielorrusia, Rusia, Ucrania, Moldavia y Georgia, lo que pueden hacer sin necesidad de permiso de trabajo. Estas leyes han hecho que aparezcan nuevos corredores legales de inmigración circular.

Por último, en 2013 se aprobó una nueva Ley de Extranjería, que entró en vigor el 1 de mayo de 2014. Con esta reforma, se liberaliza y simplifica la obtención del permiso de trabajo y de residencia para trabajadores, estudiantes y graduados de las universidades polacas, personas de descendencia polaca, hijos de extranjeros e inmigrantes indocumentados (Józwiak et al., 2014; Kaczmarczyk, 2015; OCDE, 2014a; MSW, 2012).

Como señalan Kaczmarczyk (2015) y el Ministerio del Interior (2012), las tasas de inmigración en términos sociales siguen siendo irrelevantes, aunque cabe matizar que su peso en la economía y en su evolución es bastante significativo. Por eso el

Gobierno ha adoptado una estrategia que tiene como objetivo facilitar la inmigración que considera provechosa para el progreso del país (FDP, 2015; MSW, 2012).

En cuanto a la inmigración de estudiantes, Polonia destina el 7.5% del total de su AOD bilateral a un sistema de becas para aspirantes de la Europa Oriental, Asia y el Cáucaso, con programas exclusivos para los ciudadanos de los países de la Asociación Oriental (*Programa de Becas de Stefan Banach*), los estudiantes ucranianos (*Erasmus para Ucrania*), y bielorrusos (*Programa de Becas de Konstanty Kalinowski*) (Kaczmarczyk, 2015). Además, la Ley de 2013 facilitó el proceso de solicitud de permisos de residencia, por ejemplo para el periodo previo a los estudios con el fin de cursar el idioma. Igualmente, a los graduados interesados en buscar trabajo se les concede un permiso de residencia de un año a la finalización de sus estudios. A estos también se les exime de la obligación de solicitar el permiso de trabajo (Kaczmarczyk, 2015). Estos procedimientos simplificados contribuyen al cumplimiento de los objetivos de la *Estrategia de Desarrollo del Capital Humano 2020*, aprobada en 2013 y cuyo principal objetivo es atraer más estudiantes internacionales a las universidades polacas y conseguir que las tasas de matrícula de este grupo aumenten del 1.4% al 5% en 2020⁶⁶.

La naturaleza de la inmigración que llega a Polonia, cuyo modelo cultural no dista mucho del de el país receptor y que, además, se mantiene en niveles bastante bajos, permite a las autoridades afirmar que “*actualmente la integración de los extranjeros en Polonia no es un problema social, ni político, importante, pero eso no significa que esta situación no vaya a cambiar en el futuro*” (MSW, 2012: 70). Incluso el documento que recoge las recomendaciones a largo plazo parece percibir las obligaciones del Estado más en términos de recepción que de integración de inmigrantes (Józwiak et al., 2014). Es más, las autoridades polacas admiten que no existen programas estatales que fomenten la integración de los extranjeros, pero reconocen su importancia y necesidad. No obstante, y gracias a los recursos del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, el sector no lucrativo desarrolla actividades en este ámbito que permiten cubrir, en parte, estas carencias (Duszczuk y Góra, 2012; Józwiak et al., 2014; MSW, 2012).

⁶⁶ Ver:

www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaulttopisy/7616/1/1/Strategia%20Rozwoju%20Kapitalu%20Ludzkiego%20020.pdf Acceso: 2.07.2016.

Según la clasificación del *Migrant Integration Policy Index* de 2014, Polonia ocupaba el puesto 32 de 38 países en lo que respecta a las políticas gubernamentales que favorecen o impiden la integración de los inmigrantes, confirmando, de esta manera, la difícil situación de los inmigrantes y subrayando que el país crea más obstáculos que oportunidades para este grupo. No obstante, se ha producido cierto avance dado el efecto positivo de las reformas en el acceso a la nacionalidad, las leyes anti-discriminatorias y la mejora de la movilidad laboral. Ahora bien, no existe ningún tipo de apoyo para la participación en vida política⁶⁷, el acceso a la educación o para la elaboración de programas de integración amparados por el Gobierno⁶⁸.

El discurso político sobre la inmigración no suscita, por lo general, polémicas negativas en el país, y como señalan Kaczmarczyk et al. (2015), en la escena política no hay partidos que muestren sentimientos abiertamente anti-inmigratorios. Según algunas encuestas, el 62% de la población respalda el derecho a la libre circulación y declara que las personas que tengan intención de fijar su residencia habitual en Polonia deberían gozar de este derecho (MSW, 2012).

Este nivel de tolerancia parece haber cambiado con la reciente crisis migratoria que ha afectado a la UE y los planes de reubicación de refugiados propuestos por el Consejo Europeo⁶⁹. Y esto a pesar de que la Ley de Protección de Extranjeros de 2011 posibilita la admisión en Polonia de refugiados de otros países de la UE y de terceros países identificados por la UNHCR como refugiados. Con todo, el Gobierno sigue reservándose el derecho a especificar el número de personas que puede recibir y el presupuesto dedicado a este fin (Fihel et al., 2012). De hecho, en un primer momento el Gobierno se refirió a la posibilidad de admitir a 6182 refugiados, mientras que la directiva en la que se trabaja actualmente menciona 400 personas como límite anual. En enero de 2016, junto con otros Gobiernos del Grupo Visegrád, Polonia presentó una queja oficial ante el Consejo sobre estas directivas. Además, el Gobierno actual da prioridad a las cuestiones de seguridad sobre la necesidad de prestar apoyo a los refugiados: de hecho, el borrador de la nueva Ley

⁶⁷ Sólo las minorías tradicionales que llevan residiendo en Polonia más que 100 años tienen derechos especiales de representación ej. minoría alemana (Duszczuk y Góra, 2012).

⁶⁸ Ver: <http://www.mipex.eu/poland> Acceso: 2.07.2016.

⁶⁹ Ver: Decisión no 2015/1523 de 14 septiembre 2015 y decisión no 2015/160 de 22 septiembre 2015. Acceso: 2.07.2016.

Antiterrorista⁷⁰ favorece un aumento del control de los inmigrantes. Esto también viene a reflejar los sentimientos del pueblo polaco hacia la diversidad cultural y religiosa, llegando hasta el punto de vincular el islam con la autoría de atentados terroristas (OBM UW, 2015; Fundacja Panoptykon, 2016).

Como señala la OCDE (2015e), en el periodo 2006-2012 la tasa de pobreza dentro del grupo de inmigrantes en los países de la OCDE aumentó de un nivel del 27% hasta un 29%. En el caso de Polonia y de otros tres países europeos⁷¹, el aumento ha sido superior a 10 puntos porcentuales.

El nivel de congruencia de las políticas polacas con la CPD en cuanto a los flujos migratorios presenta considerables carencias. Como se ha señalado, Polonia está interesada en recibir migrantes, aunque parece que su principal motivación puede provenir de la necesidad de cubrir las carencias de mano de obra y sus potenciales problemas demográficos, especialmente futuros. Las enmiendas introducidas facilitan la migración circular y de estudiantes, pero estas soluciones pueden ser vistas como más provechosas para el país receptor que para el país de origen. Incluso, la norma que da permiso de residencia a los recién graduados, de nuevo resulta más beneficiosa para Polonia, y puede ser percibida, en el extremo, como un facilitador para el proceso de fuga de cerebros. Además, se debe recalcar la falta de programas estatales de integración y de inclusión política, y también las trabas del Gobierno a la recepción de refugiados. Como elemento positivo, conviene mencionar el sistema de becas y *la Carta de Polaco*, como forma de fomentar y facilitar el contacto con la diáspora polaca.

4.3.2.5. Seguridad

Desde el punto de vista de la CPD, las cuestiones de seguridad engloban aspectos relacionados con la no proliferación de armas ligeras y pequeñas (SALW) y de las minas antipersona, la promoción de reformas del sector de la seguridad, la mejora del control de los recursos naturales provenientes de las zonas en conflicto, la ampliación de la cooperación con organizaciones y redes internacionales, regionales y subregionales, y finalmente, el desarrollo de estrategias para reforzar las sinergias

⁷⁰ El borrador de la Ley todavía no ha sido publicado.

⁷¹ Los otros tres países son: Eslovenia, España y Grecia.

y vínculos entre los gastos de seguridad de la UE y los objetivos de desarrollo (Unión Europea, 2010; 2015b).

El apoyo a las reformas, la cooperación técnica, la formación, el intercambio de buenas prácticas y la promoción de las normas de la buena gobernanza han sido aspectos utilizados como base sobre la que fundamentar los proyectos desarrollados por las entidades públicas polacas en el ámbito de la seguridad (Unión Europea, 2015b).

En cuanto al desarme y el control del comercio de armas, Polonia ha ratificado en 2012 el Tratado de Ottawa, regularizando de esta manera su estatus en lo que respecta a las minas antipersona, y ha destruido sus reservas durante los años 2015 y 2016⁷². Igualmente, en 2014 ha ratificado el Tratado sobre el Comercio de Armas⁷³. Sin embargo, con anterioridad a esta ratificación, concretamente en 2004, un Informe de Amnistía Internacional revelaba que una empresa estatal polaca había exportado tanques a Yemen y que estos tanques fueron posteriormente utilizados en Sudán para atacar a la población civil en Darfur (Amnesty International, 2004; Unión Europea, 2009).

Conviene subrayar en este punto que el comercio de armas supone un doble peligro para los países en vías de desarrollo: por una parte, el dinero gastado en armamento no se emplea para satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos y contribuyendo al desarrollo humano sostenible del país; y por otra parte, estas armas en manos de regímenes que no respetan el juego democrático podrían ser utilizadas en la lucha contra la oposición política (Unión Europea, 2009). Ha habido intentos del sector no lucrativo de someter a control el comercio de armas, y exponerlo, a su vez, al escrutinio de la opinión pública, pero esto ha resultado ser muy problemático, dado el carácter de los intereses comerciales y de la materia objeto de transacción. A nivel público, los informes del MSZ sobre las exportaciones de armas y equipos militares que desde 2008 se publican, podrían considerarse un ejemplo de buenas prácticas, que en

⁷² Ver: www.amw.com.pl/pl/n/aktualnosci/2015/ostatnie-miny-przeciwpiechotne-trafia-do-utylizacji Acceso:3.07.2016.

⁷³ Ver: Listado de Estados partes, adhesiones y ratificaciones.

<https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/ATT/docs/ATT-status-table.pdf> Acceso: 5.07.2016.

2012 la *Ley sobre el comercio de bienes, tecnologías y servicios estratégicos para la seguridad del país* convirtió en obligación (MSZ, 2015e).

Por último, conviene hacer mención a la problemática de las bombas de racimo, consideradas a nivel internacional una amenaza importante para la población civil y que, como consecuencia, la Convención de Oslo de 2008 prohibió. Esta prohibición es vinculante para los países que han ratificado este acuerdo y Polonia, específicamente, no solo no es parte de la Convención, sino que es productor de estas bombas. El Gobierno, a través del MSZ defendió esta posición afirmando: *“Creemos que, desde el punto de vista militar, las bombas de racimo son un medio de lucha muy eficaz, para el que actualmente no existen buenas alternativas”⁷⁴*. Igualmente, el antiguo Ministro de Defensa, Bogdan Klich, en respuesta a preguntas del Defensor del Pueblo y de la diputada Izabela Sierakowska sobre la utilización de este tipo de munición, confirmó lo expresado por el MSZ y afirmó que la posibilidad de prohibir la utilización de este tipo de munición tendrá que esperar otros 20 años aproximadamente⁷⁵. En contraste con esta actitud de las autoridades polacas, la UE lleva más de 15 años financiando proyectos de apoyo a las víctimas de las bombas de racimo e involucrándose en su eliminación (Lachowski, 2014; Unión Europea, 2009).

En suma, las políticas implementadas tampoco muestran coherencia en el ámbito de seguridad. Especial mención merecen los proyectos de entrenamiento e intercambio de buenas prácticas implementadas en el ámbito de buena gobernanza y la seguridad. Igualmente, se debe valorar como positivo los avances en cuanto al proceso de destrucción de minas antipersona, la ratificación del Tratado de Comercio de Armas y su postura abierta frente a la divulgación de los datos sobre comercio de armas. Aunque, en cuanto a la munición de racimo, la actitud de Polonia está en plena oposición con la CPD, e incluso con las normas éticas de la mayoría de la comunidad internacional. Todo ello parece de nuevo confirmar que, en caso de conflicto de intereses, Polonia apuesta por la primacía de sus intereses nacionales.

⁷⁴ Ver:

https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/rozbrojenie_konwencjonalne/amunicja_kasetowa
/ Acceso: 5.07.2016.

⁷⁵ Ver: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12362495210.pdf> y <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/42994D77>
Acceso:5.07.2016.

V. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN ESPAÑA

5.1. Recorrido histórico y evolución del concepto de la CPD

España fue considerada hasta bien entrada la democracia un país receptor de ayuda. De ahí que la literatura sobre el tema (Alonso et al., 2010) categorice a España como un donante relativamente joven. Hasta 1981 el Banco Mundial incluía el país como potencial receptor de ayuda, y esto a pesar de ser considerado como estado de renta media-alta (Fundación CIDOB, 2004).

Con todo, ya en 1976 el Gobierno creó el *Fondo de Ayuda al Desarrollo* (FAD), primera entidad de la Administración española que disponía de fondos considerados parte de la AOD. El FAD utilizaba un sistema de créditos como herramienta de apoyo a la promoción de productos españoles y a la internacionalización de las empresas españolas. La creación en 1985 de la *Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI), institución dotada de facultades de planificación y coordinación de la cooperación, la adhesión en 1986 de España a la UE y por consiguiente al sistema europeo de ayuda, y finalmente al CAD de la OCDE, suponen los momentos más importantes de la primera etapa de la cooperación española en el periodo democrático (Fundación CIDOB, 2004; Gobierno Español, 1998). Asimismo, la creación de la *Comisión Interministerial de Cooperación Internacional* (CICI), encargada de la coordinación de todas las actuaciones del Gobierno en la materia, y de la *Agencia Española de Cooperación Internacional* (AECI - AECID desde 2007), institución responsable de la implementación de la política de ayuda bilateral no reembolsable, ha traído consigo un mayor nivel de profesionalización y especialización del marco institucional de la ayuda en España (Millán, 2013).

Durante la década de los noventa se producen cambios de gran importancia en el marco legislativo español en materia de cooperación al desarrollo. En 1998 se aprueba la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (LCID), que fija las prioridades de la Administración española en la erradicación de la pobreza. Asimismo, la Ley introduce el requisito de planificación cuatrianual a través de *Planes Director* desarrollados en Planes Anuales. La Ley constituye un importante avance desde el punto de vista de la CPD; así, en su artículo 3.e afirma que el

concepto de *coherencia* va a ser el principio rector de las relaciones que se mantengan con países en vías de desarrollo; continúa en el artículo 4 afirmando que “*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* (LCID, 1998:22758)”; y en el artículo 17 subraya la responsabilidad del MAEC como entidad responsable de la coordinación de la cooperación para el desarrollo implementada por otras entidades del Estado (LCID, 1998).

En 2001 entra en vigor el primer *Plan Director de la Cooperación Española*⁷⁶, iniciando la buena práctica de la planificación estratégica, lo que supuso, a su vez, una mejora importante de la cooperación (Millán, 2013). Después, se aprueban e implementan el II Plan Director 2005 - 2008, el III Plan Director 2009 - 2012, y el todavía vigente Plan Director para el período de 2013 - 2016. Cabe destacar en este punto que, durante el primer ciclo de programación, tanto el ideario como las actividades implementadas coincidían más con el programa y objetivos neoconservadores del Partido Popular, en el Gobierno en aquel momento (Millán, 2013), que con los valores del desarrollo promovidos por la sociedad internacional. Además, en cuanto al concepto de la coherencia, sus premisas no fueron incluidas, ni de forma implícita ni explícita en el I Plan Director (Alonso et al. 2010, MAEC, 2001, Millán, 2013).

Con el segundo Plan Director y la llegada al poder del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, la cooperación española experimenta cambios profundos, tanto en su peso y visibilidad pública, como en la estructura administrativa y en las líneas ideológicas que la orientan. En primer lugar, en 2004 el MAE cambia su nombre por el de *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* (MAEC), confirmando de forma simbólica la importancia de la cooperación en el seno del nuevo Gobierno. Asimismo, en el II Plan Director 2005 - 2008 (MAEC, 2005) se pone de relieve la importancia de aumentar la AOD, y el Gobierno se compromete a duplicar los fondos disponibles, fijando como meta para el final de la legislatura el 0.5% del PIB. En 2007, con el *Pacto de Estado Contra la Pobreza*, los dirigentes políticos se comprometen a destinar el 0.7% del PIB a la AOD en 2012. El ideario político se alinea teóricamente

⁷⁶ Antes los planes se desarrollaban anualmente.

con los valores y orientaciones de la sociedad internacional, apostando, más retóricamente que en la implementación práctica y la generación de consecuencias reales y medibles, por una alianza global en la lucha contra la pobreza, enfatizando además la importancia de los ODM (Alonso et al., 2010; MAEC, 2005).

Con respecto a la estructura administrativa que sirve de apoyo a la cooperación, la anterior SECIPI se divide en dos secretarías independientes: la *Secretaría de Estado de Cooperación Internacional* (SECI) y la *Secretaría de Estado para Iberoamérica*. La creación de la SECI como una entidad independiente, nuevamente muestra el peso prioritario de la cooperación en el nuevo marco político. Además, se crea la *Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo* (DGPOLDE), fortaleciendo de esta manera estos aspectos de la cooperación, y se reforma la AECI, que pasa a ser una agencia de carácter público (Alonso et al., 2010). El *Plan Director* de este período hace hincapié en la necesidad de conseguir una mayor coherencia de las políticas estatales que puedan afectar al desarrollo de los países del Sur, con el fin de obtener mejores resultados. Incluso, se introduce un mecanismo anual de control de la coherencia de las actuaciones de la Administración General del Estado (AGE), evaluación de la que se responsabiliza al *Consejo de Cooperación al Desarrollo* (MAEC, 2005).

Durante la implementación del III Plan Director, el desarrollo internacional se convierte, al menos teóricamente, en un punto central de la política del Estado, y la CPD adquiere un papel estratégico como herramienta que pretende transversalizar estos objetivos en todas las políticas estatales (Alonso et al., 2010; MAEC, 2009; Millán, 2014). El Plan incluía varios mecanismos con el objetivo de promover y velar por el cumplimiento de la CPD dentro del marco de la AGE, apuntando a la *Comisión Delegada de Cooperación para el Desarrollo* como el organismo central, mientras que la SECI, a través de la nueva unidad especializada del DGPOLDE, se encargaba de la coordinación y supervisión de los avances realizados en este ámbito. Igualmente, se propuso nombrar un Comisionado para la CPD, al que se le asignase exclusivamente competencias en esta área, aunque, como señala Millán (2014), nunca ha sido creado. También, se menciona la necesidad de mejorar las capacidades analíticas del personal destinado en estos organismos, así como las iniciativas dentro del marco de la RSC, potencial ámbito impulsor de la CPD (MAEC, 2009).

Naturalmente, es preciso puntualizar que esta agenda, muy ambiciosa de hecho, no se materializó en su totalidad, puesto que “*gran parte de estas iniciativas (75%) no se han llevado a cabo en el período 2009-2012* (Millán, 2014: 5)”. Por otra parte, dentro del III Plan Director se nota un progreso importante en la conceptualización de la CPD, mecanismo que resulta provechoso tanto para el país donante como el receptor, puesto que con esta visión la coherencia no supone implementar ajustes a coste del donante, sino buscar soluciones beneficiosas para ambas partes (MAEC, 2009).

Durante los II y III Planes Directores, que se desarrollaron a lo largo del período comprendido entre 2004 y 2012, se produce un enorme incremento de la cuantía de la AOD, alcanzando su punto culminante en 2009, en el que llegó a representar un 0.46% del PNB. Posteriormente, y como consecuencia de la crisis económica, el cambio de Gobierno y la etapa de recortes drásticos, dichos porcentajes cayeron al nivel del 0.16% (MAEC, 2015) del PNB en 2012. Además, en 2011 se suprimió la SECI, lo que, en cierta manera, podría interpretarse como una medida de la importancia que se otorgaba a la cooperación para el desarrollo y a la coordinación de la misma dentro de la administración del nuevo Gobierno⁷⁷.

En el Plan Director actual, que ya es el IV, se percibe cierto cambio de enfoque en cuanto a la delimitación de la coherencia, que, además de asumir el tradicional papel de búsqueda de sinergias entre las partes involucradas, debe aportar mayor eficacia a la ayuda. Asimismo, este plan pone de manifiesto que la CPD es una manera *inteligente* de trabajar para la construcción de un sistema global más estable y “*defender también nuestros intereses* (MAEC, 2012a:61)”. En concreto, propone, como ejemplo de buenas prácticas, el fomento de la inversión extranjera directa (IED) de forma más cercana a las necesidades del país destinatario, e identifica como áreas prioritarias de trabajo el ámbito económico y la evasión fiscal, sin perjudicar otras áreas importantes, tal como las ha definido la UE (MAEC, 2009).

Esta conceptualización suscita una serie de preguntas acerca de los objetivos que se pretenden lograr en relación con la CPD. Como apunta Millán (2014), la restricción de la coherencia a la tarea de buscar sinergias puede resultar en una mayor

⁷⁷ Ver: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/12/22/pdfs/BOE-A-2011-19939.pdf> Acceso: 6.07.2016.

preocupación por la coordinación del trabajo entre diferentes entidades que por el trabajo en sí, olvidándose de su principal objetivo que no es otro que un desarrollo internacional más igualitario. Además, la idea de que la meta de la CPD sea mejorar la eficacia de la ayuda puede generar una percepción equivocada de ésta como mecanismo de la cooperación y, por tanto, competencia de la que se debe responsabilizar el MAEC, cuando, en realidad, se trata de un asunto cuya responsabilidad debe compartir todo el Gobierno. Finalmente, la expresión “*nuestros intereses*” despierta interrogantes sobre la naturaleza de los mismos, y teniendo en cuenta el carácter político de las actividades emprendidas, debemos suponer que se refiere más a un enfoque centrado en el desarrollo económico que en el humano.

Por otra parte, cabe subrayar el importante avance que en materia de coordinación de la acción exterior de España supuso la aprobación en 2014 de la *Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado* (LAESSE). Esta Ley dota a la Administración española con un nuevo instrumento de coordinación, la *Estrategia de la Acción Exterior*, documento de carácter cuatrianual con el que se consigue un mejor alineamiento y armonización de las diferentes políticas hacia objetivos consensuados. Asimismo, nos encontramos ante una herramienta teóricamente ideal para la transversalización del concepto de la CPD, siempre y cuando los responsables de su elaboración, aprobación y aplicación, estén dispuestos a otorgarle el papel central que teóricamente debería ocupar (Oliví y Pérez, 2015: 5-10).

5.2. Actores y modalidades de la Cooperación Española

El MAEC es el actor central de la cooperación española, responsable tanto del diseño de la política española para el desarrollo como de la coordinación del total de la acción exterior de las instituciones del Estado. Al MAEC le corresponde también la gestión de la cooperación bilateral, la multilateral⁷⁸ y los microcréditos y subvenciones para las ONGDs. Con todo, la diversidad y multiplicidad de los actores involucrados siguen siendo las señas de identidad de la cooperación española. El MAEC implementa su trabajo en el ámbito bilateral a través de la AECID y sus 49 unidades de cooperación en el exterior⁷⁹. Cuenta, además, con la colaboración de otras entidades del Estado especializadas en el ámbito concreto de actuación (AGE);

⁷⁸ En 2014 el monto de los recursos canalizados a través de los canales multilaterales constituía un 75.28% del total de la AOD (MAEC, 2015).

⁷⁹ Ver: <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/estructura/aecid-en-el-exterior-directorio-de-uce> Acceso: 9.07.2016.

también se debe mencionar la cooperación descentralizada de las Comunidades Autónomas (CCAA), entidades locales, y Universidades, así como de un amplio sector no lucrativo y del sector privado empresarial, que también están involucrados en la canalización de la ayuda (Alonso et al., 2010; Gobierno de España, 1998; MAEC, 2012b; MAEC, 2015).

La AECID implementa su labor a través del FONPRODE⁸⁰, que se ocupa de la ayuda reembolsable y no reembolsable, del *Fondo de Cooperación para el Agua y el Saneamiento* (FCAS), cuyo objetivo principal es asegurar el acceso al agua potable y su saneamiento, y la cooperación delegada (p.ej. a través de proyectos implementados por el MAEC en nombre de EuropeAid en América Latina) y triangular (apoyando la cooperación Sur-Sur). Además, se implementan proyectos (56.4% del total de la AOD gestionada por el MAEC) en el ámbito del desarrollo y en el de la Acción Humanitaria y Educación para el Desarrollo (MAEC, 2012b; MAEC, 2015).

5.3. La CPD en el contexto español

España goza de una tradición de trabajo dentro del marco de la CPD bastante extensa. El concepto, presente en la legislación del país desde la aprobación de la LCID en 1998, apareció en los documentos estratégicos siete años más tarde, con la elaboración del II Plan Director, y desde entonces, su papel dentro del ámbito discursivo de la cooperación parece adquirir cada vez más importancia.

A continuación se van a analizar las aplicaciones prácticas de la CPD en el contexto de las políticas con una incidencia importante en el desarrollo, siguiendo la enumeración de políticas vinculadas a la CPD que establece la UE i.e. comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migraciones y seguridad, así como el grado de alineamiento de dichas políticas con éste. No obstante, cabe apuntar que el presente trabajo se centra en el análisis del caso de Polonia, y que España va a servir solamente como modelo de comparación.

Ya se ha comentado a lo largo del presente TFM que la cuestión de la coherencia de políticas, aparte de la complejidad que tiene en sí, dada la necesidad de conciliar

⁸⁰ Creado con la Ley 36/2010 tras la supresión del FAD. Ver: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-16131>
Acceso: 9.07.2016.

intereses de diferentes actores, se vuelve todavía más complicada, tanto en el contexto español como en el polaco, al pertenecer ambos actores a la UE, lo que limita la capacidad de acción nacional en una realidad política de competencias compartidas, exige de un proceso de negociación adicional y diferente, y por ende, implica el riesgo de que las propuestas de la administración europea puedan entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo del país.

Antes de entrar en el análisis de las políticas concretas desde la óptica de la CPD, cabe recalcar que, según el análisis realizado por Alonso et al. (2010), el concepto de coherencia parece estar fuera del centro de interés de Ministerios y otras entidades estatales españolas que trabajan en áreas no relacionadas directamente con la AOD o el campo del desarrollo internacional, y que incluso prevalece la convicción de que la CPD es más una cuestión que compete en exclusiva al MAEC y a la problemática de la cooperación internacional. Asimismo, el concepto tampoco está presente en los documentos estratégicos que deberían guiar las políticas que tienen importancia particular para el desarrollo, como la agricultura, el comercio, la defensa o la emigración. En suma, la coherencia parece no haber conseguido una posición suficientemente fuerte para convertirse en un elemento rector en los procesos de diseño de las políticas españolas.

5.3.1. Comercio y Finanzas

Como ya hemos señalado al analizar el caso polaco, el ámbito competencial del comercio y las finanzas pertenece a la esfera de competencias exclusivas de la UE. Sin embargo, es posible examinar las propuestas y posiciones defendidas por el Gobierno ante la Administración europea, así como las actuaciones emprendidas.

Las políticas europeas que regulan estas dos áreas del ámbito económico suelen ser consideradas como bastante perjudiciales para las economías de los países en vías de desarrollo. Incluso algunos mecanismos introducidos para aliviar dichas desproporciones y favorecer a los países más pobres, como el *Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)*⁸¹, parecen ser insuficientes e introducen

⁸¹ Régimen de importación preferencial de la UE para los países en vías de desarrollo. El SPG facilita unilateralmente el acceso al mercado europeo, ofreciendo tasas arancelarias reducidas o eliminándolas por completo. Se compone de tres módulos: el **régimen general**, el **régimen especial SPG+**, que promueve la buena gobernanza y el desarrollo sostenible, y el **régimen *Todo menos armas***, para los países menos desarrollados. Ver: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc_150025.pdf Acceso: 20.06.2016.

distorsiones en los mercados locales y barreras no arancelarias, que a fin de cuentas pueden producir más costes que beneficios para los países menos adelantados (Drouet, 2011).

En cuanto a las medidas implementadas por el Gobierno español, tanto el informe de la Unión Europea (2015b) como el de la OCDE (2015a) subrayan la labor de análisis y de consulta realizada en preparación de la nueva Agenda 2030 y para la cumbre sobre financiación para el desarrollo que tuvo lugar en Addis Abeba en julio 2015. Por su parte, el último proceso de consulta sobre esta cuestión se ha basado en el trabajo académico realizado previamente y en el informe publicado sobre posibles formas de actuación en este ámbito. Esta información ha sido compartida con todos los actores importantes y ha servido de incentivo para posteriores conversaciones.

El trabajo realizado en 2015 ha supuesto un gran impulso para el proceso consultivo y, por consiguiente, un relanzamiento de los mecanismos estatales de la CPD (puntos focales), así como una oportunidad para discutir y analizar la problemática del desarrollo en los foros gubernamentales más importantes. Otra iniciativa que se debe mencionar es el *Grupo de Trabajo a nivel ministerial sobre el Sector Privado y el Desarrollo*, que actúa como entidad consultiva para el Consejo de Cooperación (OCDE, 2015a; Unión Europea, 2015b).

Con todo, un análisis más profundo de esta problemática revela cierta inclinación de España a apostar por los intereses nacionales, defendiendo la posición privilegiada de la UE en los sectores de la agricultura, la pesca y la industria, y respaldando soluciones proteccionistas en los ámbitos particularmente importantes para el país, como por ejemplo en el sector de producción del aceite de oliva (Intermón Oxfam, 2007; Millán, 2014). Incluso, los altos funcionarios españoles en las negociaciones de la Ronda Doha han declarado explícitamente que *“Nuestro reto en las negociaciones es incardinar la política comercial española, con sus intereses sectoriales y regionales específicos, en la política comercial común (Febrel, 2009:53)”*. Esta definición de la postura española en las negociaciones revela un posicionamiento negociador bastante alejado de los principios de la CPD. Y, de acuerdo con Millán (2014), parece que ésta es una visión dominante en las comunicaciones del Gobierno español desde

2008, momento que coincide con el comienzo de la crisis económica y financiera, y que facilitó la llegada al poder el Partido Popular en 2011 con un programa de tinte claramente neoliberal.

En resumen, en lo relacionado con el ámbito de comercio y las finanzas, cabe apuntar que España goza con un buena base analítica, y lo más importante, que la Administración invita a los académicos y a la sociedad civil al diálogo, ampliando así el discurso teórico y sentando las bases para el futuro avance. Si dicho diálogo tiene concreción práctica alguna es cuestión diferente. No obstante, en otros ámbitos la posición española está bastante alejada del concepto de la CPD, y generalmente prevalecen las tendencias nacionalistas.

5.3.2. Cambio climático

En lo relacionado con las actuaciones dentro de la esfera medioambiental y de lucha contra el cambio climático, el Gobierno español enumera un amplio abanico de iniciativas internacionales que tienen como propósito mitigar sus secuelas negativas, e incluso frenar los cambios negativos. Entre estos programas, se encuentran proyectos del Banco Mundial como el *Fondo de Inversión en el Clima* (Climate Investment Fund) y el *Fondo Mundial para el Medio Ambiente* (Global Environment Facility - GEF), que garantizan la financiación de actividades de carácter medioambiental en los países en vías de desarrollo.

Además, el país participa en el *Mecanismo de Desarrollo Limpio* de Naciones Unidas, que promueve la IED y la transferencia de tecnologías limpias. También lidera la *Red Iberoamericana de Oficinas del Cambio Climático*, apoyando de esta manera el intercambio de buenas prácticas y promoviendo la cooperación Norte - Sur y Sur - Sur. Cabe destacar también el trabajo en el campo analítico, el intercambio de buenas prácticas y la difusión de conocimiento a través de ferias (CARBON EXPO), plataformas informáticas, y proyectos desarrollados junto con socios académicos (Unión Europea, 2015b).

Pero el Gobierno español no siempre mostró actitudes que estaban en consonancia con los requisitos de preservación del medio ambiente. Al igual que en el caso polaco, la posición del Gobierno experimentó cierta evolución, aunque en el caso de España parece que se inclina más por favorecer las soluciones a favor del medio

ambiente. La fuerte resistencia que mostró el país a principios de la primera década del presente siglo estaba motivada por el temor de que las exigencias medioambientales pudieran acabar limitando la actividad industrial, y por consiguiente el crecimiento económico. Sin embargo, con la aprobación en 2003 de la *Directiva sobre Comercio de Emisiones (2003/87/EC)*, España se vio obligada a cumplir con los requisitos europeos relativos a las tasas de emisiones de dióxido de carbono⁸², lo que se encontró con situación que provocó la oposición tanto del Gobierno como del sector industrial. La situación cambió en 2004. El Gobierno optó entonces por soluciones teóricamente más en línea con la visión europea, a favor del medio ambiente y con un plan de actuación que incluía importantes inversiones en el sector de las energías renovables y un programa de reducción de las emisiones (Costa, 2008).

Sin embargo, el compromiso con el medio ambiente también sufrió cierto retroceso en 2011. Tras la oleada de protestas de los mineros en León y Asturias, consecuencia del descenso en la demanda de carbón, el Gobierno aprueba un sistema de subsidios para respaldar al sector minero. Se supone que esta decisión, junto con el descenso de la producción del sector de energías renovables, dió lugar a un aumento de las emisiones en un 35% en aquel año. Además, el Gobierno, salido de las urnas en 2011, suspendió temporalmente el sistema de subvenciones especiales para las nuevas instalaciones de fuentes renovables de generación de energía. Otra decisión en contra de la energía limpia fue el aumento en un 27% de la cuota por el uso de la red eléctrica para los usuarios de la opción de autoconsumo basado en soluciones renovables (Millán, 2014).

En definitiva, las decisiones del Gobierno no sólo no respaldaban al sector de las energías renovables, sino que obstaculizaban su desarrollo y penalizaban a los usuarios con la introducción de cargas adicionales, lo que a su vez va en contra de las regulaciones europeas, y sobre todo de las normas de desarrollo sostenible (Millán, 2014).

En el ámbito medioambiental, se debe subrayar la involucración de España en varios proyectos que promueven la protección del medio ambiente y fomentan el

⁸² Fijadas en el Protocolo de Kyoto.

intercambio de buenas prácticas, tanto a escala internacional como nacional, aunque también cabe matizar que buena parte de dichos proyectos no requieren ninguna modificación en el comportamiento por parte del Estado, sino que se basan en aportaciones dinerarias y en la difusión de conocimientos. Por otra parte, después de los importantes avances en el ámbito de promoción del uso de los fuentes de energía renovable, y probablemente como resultado de la presión de los grupos sectoriales, se observa un cambio significativo en la visión y en las actuaciones del Gobierno, que no solo empieza a priorizar fuentes tradicionales de energía fósil, sino que también introduce legislación que, en la práctica, dificulta el desarrollo del sector de la energía limpia en España, lo que pone de manifiesto graves incoherencias.

5.3.3. Seguridad Alimentaria.

En este ámbito, España apoya financieramente a los organismos internacionales con competencias en la materia, a la vez que participa y respalda los programas de agricultura, pesca y acuicultura, tales como Alianza Científica Global contra las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Agrícolas y Alianza Global para la Agricultura "climáticamente inteligente". España lidera, asimismo, el proyecto de la Estrategia del Agua para el Oeste del Mediterráneo, que se desarrolla en Argelia, y tiene como principal objetivo atraer inversiones de apoyo al programa. También organiza conferencias de alto nivel y cursos de formación (Unión Europea, 2015b). Por último, cabe mencionar el trabajo de FCAS, que, desde 2007, contribuye a un mejor acceso al agua potable en las regiones de América Latina y el Caribe (MAEC, 2015).

La seguridad alimentaria está fuertemente vinculada a los intereses del sector agroalimentario y pesquero, y en el caso de la UE guarda, a su vez, una relación de gran importancia con las políticas de comercio y la adopción de medidas proteccionistas. Por otra parte, el sector alimentario europeo, y el apoyo que recibe a través del sistema de subsidios de la PAC, ha sido identificado por muchos como causa de distorsiones en los mercados internacionales, impacto que se ve agudizado en el caso de los países más pobres (Drouet, 2011; Flores, 2006; Millán, 2013). Ahora bien, como señala Flores (2006), la aparición de estas distorsiones está en claro contraste con el hecho de que la PAC ha cumplido con su cometido, que no era

otro que asegurar el bienestar y la seguridad alimentaria de los ciudadanos europeos tras la desolación dejada por la Segunda Guerra Mundial.

España es uno de los beneficiarios más importantes de la PAC, dado el tamaño del sector agrícola español. Esto deriva en un fuerte respaldo para el marco regulatorio fijado por la UE para la PAC y el sector agroalimentario, rechazando cualquier intento de reforma contrario a los intereses españoles (Millán, 2013).

La política pesquera es también de vital importancia para España. Según datos de la Comisión Europea (2016), España encabezó la lista de productores de la UE dentro del sector agropecuario, que dio trabajo a un 5.7% de su población activa⁸³ y fue el primer beneficiario de las subvenciones dirigidas a este sector (Comisión Europea, 2016). No debemos olvidar en este punto que la pesca excesiva, tanto de pescadores europeos como no europeos, ha causado, y sigue causando, serios problemas para la sostenibilidad de los caladeros. Como consecuencia, la UE propuso en 2011 la reforma de la Política Pesquera Común (PPC), propuesta a la que se opuso el Gobierno argumentando que, dado el peso del sector en la economía española y la reciente crisis financiera de la que el país se estaba recuperando, sería aconsejable mantener tanto las cuotas de pesca como las formas y niveles financieros de apoyo (Millán, 2013; 2014).

Como se ha expuesto, en el ámbito de la seguridad alimentaria en la UE, juegan un papel clave las influencias tanto del sector agroalimentario como de las políticas comerciales. Y como muestran los ejemplos mencionados, tanto en el caso de España como en el de Polonia, esta esfera de acción sigue siendo fuente de las incoherencias más importantes en ambos países. Obviamente, el sector pesquero en Polonia no tiene tanta importancia como en el caso español⁸⁴; no obstante ambos países muestran posturas muy similares en cuanto a las subvenciones agrarias y al respaldo de las medidas europeas más proteccionistas, lo que redundará en altas incoherencias de sus políticas en este sector.

⁸³ Ver: <http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/datos-magrama/#para5> Acceso: 07.07.2016.

⁸⁴ Según FAO, industria pesquera en Polonia tiene importancia marginal para su economía aportando un 0.05% a su PIB. Datos de 2010. Ver: <http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/Pol/profile.htm>. Acceso: 19.07.2016.

5.3.4. Migración

Las actividades desarrolladas en el marco de las Asociaciones de Movilidad de la Política Europea de Vecindad (PEV), cuyo propósito no es otro que mejorar la integración de los inmigrantes, los proyectos de codesarrollo y el respaldo para el *Fondo de Financiación para Remesas* son algunas de las actividades más relevantes de la Administración española en este ámbito (Alonso et al., 2010; Unión Europea, 2015b).

Sin lugar a dudas, el mayor avance en políticas favorables para el desarrollo fue el proceso de regularización impulsado en 2004, y del que se beneficiaron cerca de 700.000 inmigrantes, a los que se les garantizó el derecho de residencia y el acceso a los servicios de la seguridad social (Gómez Gil, 2009; Kostova, 2006). Estos derechos fueron ampliados con la ley de 2008, al concederle el derecho al voto en las elecciones municipales a los inmigrantes con residencia regulada en España (Millán, 2012; 2014).

Por su parte, a fin de hacer frente a la crisis migratoria de 2005, conocida como *crisis de los cayucos*, en la que, tras intentar cruzar la frontera entre España y Marruecos, han perdido la vida de decenas de personas como consecuencia de la acción policial, el Gobierno pone en marcha el *I Plan de África 2006 - 2008*, con el que se pretendía la coordinación de diferentes políticas y regularizar los flujos migratorios entre países. El Plan se inclinaba por soluciones globales en las que se tuviesen en cuenta tanto los efectos positivos como negativos de estos fenómenos; a este respecto, es importante destacar que habla de la corresponsabilidad del país de origen y del país receptor (Alboyan y Entreculturas, 2011).

Con posterioridad a la aprobación del plan, se elaboraron y adoptaron acuerdos concretos con países del África Occidental, seis de los cuales eran relativos a la inmigración. Y a pesar de supuestamente enmarcarse en una óptica pro- desarrollo, los documentos en realidad fueron diseñados más en consonancia con el espíritu de las políticas europeas, intentando de manera implícita tener controlados bajo el paraguas de la cooperación al desarrollo procesos irregulares de migración (Alboyan y Entreculturas, 2011).

La esfera de las migraciones en el ámbito de la política española pone de manifiesto algunos avances importantes, como en el caso de la regularización de 2004, la posterior ampliación de los derechos políticos, o el respaldo y promoción del *Fondo de Financiación para Remesas*. No obstante, también se debe mencionar la cooperación implementada en el marco del *Plan África* como ejemplo de pautas de conducta que van en contra de las normas de la CPD, muy especialmente cuando, en teoría, han sido emprendidas bajo el paraguas de la cooperación para el desarrollo.

5.3.5. Seguridad

España destacó como país promotor de los ODS con un enfoque dirigido hacia la paz, la seguridad y la gobernanza democrática, que finalmente se materializó en el ODS 16 - Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Además, las actividades de consolidación de la paz forman parte de los ejes rectores del *IV Plan Director de la Cooperación Española*, en el que el trabajo de la cooperación se orienta principalmente a las víctimas de violencia y terrorismo, especialmente en la formación de personal en sistemas de detección temprana y en recursos y estrategias para hacer frente a contextos frágiles. Asimismo, bajo el paraguas del *Programa Masar*⁸⁵ se implementan proyectos en África del Norte y Oriente Próximo que fomentan el desarrollo de la gobernanza democrática y proyectos de formación de empleados de prisiones basados en los Derechos Humanos. Finalmente, España, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el periodo 2015 – 2016, declaró que sus objetivos eran velar por el mantenimiento de la paz, el fortalecimiento del Estado de derecho y la eficacia de las misiones de paz (Unión Europea, 2015b).

Ya se ha hecho referencia al tema del comercio de armas, cuestión que dentro de la esfera de la seguridad suscita más controversias que cualquier otra. España es el séptimo mayor vendedor de armas en el mundo⁸⁶, lo que exige un buen sistema de seguimiento y control para asegurarse de que las armas no lleguen a países con riesgo de que puedan ser utilizadas para violar los Derechos Humanos. Desde 2007 España cuenta con una ley que obliga al Gobierno a rendir cuentas sobre el comercio de

⁸⁵ El Programa MASAR “camino” en árabe, es un programa implementado bajo el marco de la Cooperación Española con el fin de promover el desarrollo de los procesos de gobernanza democrática en las zonas de del norte de África y Oriente Próximo como Túnez, Egipto, Libia, Marruecos, Argelia, Mauritania, Jordania, Líbano y Territorios Palestinos. Ver: <http://www.aecid.es/ES/d%C3%B3nde-cooperamos/norte-de-%C3%A1frica-y-oriente-pr%C3%B3ximo/programa-masar> Acceso: 20.06.2016.

⁸⁶ Ver: <https://www.sipri.org/yearbook/2015/10>. Acceso: 11.07.2016.

armas, y que también prohíbe la venta a países sujetos a embargo comercial (Alonso et al., 2010). En 2014⁸⁷ se ha aprobado el *Tratado Internacional sobre Comercio de Armas*, que pretende dar más transparencia al comercio en dicho sector y prohíbe a escala global vender armas a gobiernos que puedan utilizarlas contra su población. Ahora bien, la Ley de 2007 permite cierto grado de discreción y la sociedad civil carece de un marco legal de participación en el control de la venta de armas (Ayuso y Cascante, 2009, Millán, 2014), lo que resulta bastante preocupante, puesto que en 2014 España vendió armas a Arabia Saudí, que está en conflicto con Yemen, y a Colombia, vulnerando de esta manera la normativa a la que se ha hecho referencia (Amnesty International et al., 2015).

En lo relativo a cuestiones de seguridad, España muestra un alto grado de coherencia dado que, en teoría, los programas y proyectos implementados en este ámbito aumentan los niveles de seguridad en los países en vías de desarrollo. Incluso, tanto la Ley de 2007 como los *Tratados* adoptados por España en este marco, velan por la Coherencia de las políticas. No obstante, y teniendo en cuenta las especiales características del sector de seguridad y la gravedad de las posibles consecuencias en caso de incumplimiento de las normas, así como la posición de España entre los países líderes del comercio de armas, y las carencias y los déficits que se han detectado en lo relativo a la rendición de cuentas, planean sombras importantes en la valoración de las políticas españolas en este ámbito.

⁸⁷ Ver: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2016/07/ATT-status-table-WebReport-30-June-2016.pdf> Acceso: 11.07.2016.

VI. LA CPD EN ESPAÑA Y POLONIA – COMPARACIÓN DE LOS CASOS

Ya se ha señalado que el caso de España va a servir de modelo para el examen teórico y práctico de la implementación del concepto de coherencia en el marco del Estado polaco.

Para empezar, conviene centrarse en los aspectos que hacen de España un buen punto de referencia para Polonia. La incorporación tardía de España a las estructuras del sistema de cooperación para el desarrollo se ha traducido en la adopción de una perspectiva diferente a la de los países tradicionalmente donantes. De éstos también se diferencia España por haber tenido experiencias diferentes en la materia. Por su parte, Polonia se encuentra actualmente al inicio de su camino como donante, lo que hace la experiencia española muy útil y pertinente para sus autoridades en comparación con lo que pueden aportar otros miembros del CAD. En segundo lugar, la posición de España como socio tradicional de los países de América Latina y del Norte de África se concreta en una dinámica de cooperación dentro de la *Dimensión Sur de la Política Europea de Vecindad* (PEV)⁸⁸. Esto guarda ciertas similitudes con las relaciones que Polonia mantiene con los países del Este, concretamente en lo que respecta al papel del país y a sus aspiraciones dentro del marco de la *Asociación Oriental*⁸⁹. Por último, conviene subrayar la existencia de grandes similitudes en términos de población y superficie, aunque todavía hay grandes diferencias en el plano económico: por ejemplo, mientras que España alcanzó un PIB per cápita de 29.380 US\$ (a precios corrientes) en 2014, Polonia solo llegó a los 13.690 US\$ (a precios corrientes)⁹⁰.

En cuanto al análisis comparativo, en términos de CPD, entre ambos países, conviene empezar señalando que en Polonia, la normativa existente y los subsiguientes planes multianuales fueron aprobados por los gobiernos de *Plataforma Cívica*, partido de centroderecha, liberal en las cuestiones económicas, conservador en lo social y pro-

⁸⁸ La Política Europea de Vecindad, creada en 2004, regula las relaciones y cooperación de la UE con sus vecinos más próximos. En su dimensión Sur incluye diez socios: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez. Se basa en políticas bilaterales entre la UE y cada uno de los socios, y está respaldada, en su dimensión Sur, por el marco de cooperación regional: la Unión por el Mediterráneo. Ver: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_6.5.6.pdf Acceso: 20.07.2016.

⁸⁹ Dimensión Este de la Política Europea de Vecindad. Creada en 2009. Se aplica a seis Estados de la antigua Unión Soviética: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, y está respaldada por el marco de cooperación regional: la Asociación Oriental. Ver: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_6.5.5.pdf Acceso: 20.07.2016.

⁹⁰ Ver: Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD> Acceso 12.07.2016.

europeo. Como consecuencia, la primera etapa de la cooperación polaca, que se desarrolla en este entorno liberal y pro-europeo, refleja las posturas de los políticos que perciben la cooperación más como un instrumento para la consecución de sus objetivos que como una oportunidad para que Polonia contribuya a la desaparición de los desequilibrios mundiales, independientemente del nivel de contribución. Sin lugar a dudas, el contexto sociopolítico y la historia reciente del país, en la que destaca la larga y tortuosa lucha por la democracia, así como la difícil relación con Rusia, condicionan de manera profunda la ayuda polaca, que se centra, a nivel geográfico, en determinados países de la antigua URSS, y a nivel temático en la promoción de la democracia y las reglas de la buena gobernanza en un intento de transformar la realidad en estos países. Cabe destacar en este punto de la reflexión que la democracia y la buena gobernanza son, en cierta manera, conceptos socioculturales. Además, con esta colaboración se difunden, promueven y legitiman ciertas ideas. En definitiva, el éxito de estas acciones tiene beneficios potenciales para ambos actores, al repercutir en los costes de comunicación entre ellos y favorecer la consecución del objetivo fijado. Además, el alineamiento con unas mismas reglas y concepciones democráticas y económicas favorece la seguridad regional y facilita el intercambio comercial.

No obstante, no debemos olvidar que difícilmente unas relaciones económicas basadas en el modelo neoliberal podrán beneficiar a los dos países por igual. En definitiva, el ideario dominante en la cooperación de Polonia se centra, en gran medida, en el logro de objetivos que resultan provechosos también para sus intereses, y a pesar de que *la Ley de la Cooperación para el Desarrollo* incluye la erradicación de la pobreza como uno de sus principios rectores, su materialización tanto en lo que respecta a la planificación estratégica como a la ejecución de proyectos deja mucho espacio para la mejora.

Ahora bien, un análisis del modelo español revela una dinámica muy parecida en las etapas iniciales de la cooperación, cuando, con la instauración del FAD, España apostaba, en realidad, más por sus propios intereses comerciales que por el desarrollo de los países empobrecidos. Con el paso del tiempo, de esta situación inicial se ha evolucionado claramente a objetivos de desarrollo humano y a un teórico mayor alineamiento con las directrices de la sociedad internacional,

transformación que tuvo sus mayores avances durante los últimos gobiernos socialistas, que introdujeron cambios tanto en la estructura administrativa como en el marco conceptual de la cooperación. También influyeron positivamente en el prestigio y la visibilidad de la cooperación en el ámbito nacional e internacional (p.ej. cambio simbólico del MAE a MAEC), haciendo realidad su compromiso de aumentar la AOD y sentando las bases fundamentales para la consecución de nuevos avances. Esta situación también refleja los sentimientos de la ciudadanía española y su gran respaldo hacia todas las cuestiones relacionadas con la cooperación internacional, como también ponen de manifiesto el *Pacto de Estado contra la Pobreza* de 2007 y el aval del primer gobierno socialista en las urnas. Esto no debe inducirnos a pensar que la Cooperación Española no tiene deficiencias o fallos, como ponen evidencia los errores cometidos durante la implementación del I Plan África, o el retroceso en lo que respecta a la conceptualización de la CPD con la llegada de un nuevo Gobierno más propenso a las políticas de corte liberal.

En Polonia, por su parte, tras ocho años de un gobierno neoliberal y pro-europeo, las elecciones de 2015 supusieron un cambio político, y la llegada al poder de *Ley y Justicia* (LyJ), al obtener la mayoría de escaños en ambas cámaras del Parlamento. LyJ es un partido de tendencias conservadoras, euroescépticas y proteccionista a nivel económico. En lo relativo a la cooperación, el nuevo Gobierno, por lo general, sigue trabajando sobre los programas ya elaborados en la legislatura pasada. Quisiera destacar en este punto que esto puede cambiar, pues ya se opuso a la aprobación de las directivas europeas de reparto de refugiados. También se han producido recortes presupuestarios, anunciados el 18 de mayo de 2016 por Witold Waszczykowski, Ministro de Asuntos Exteriores, en el *Plan de Cooperación*, especialmente en los programas de promoción de la democracia, aunque los recursos liberados pasaron a formar parte de la ayuda humanitaria⁹¹. Cabe destacar que, según una encuesta del MSZ de 2015, el 65 % de polacos respalda el programa de Ayuda Polaca⁹², y que, según el sondeo de la *Fundación del Centro de Estudios de Opinión Pública* (CEBOS), el 72% está a favor de recibir y garantizar el permiso de residencia en Polonia a refugiados provenientes de zonas en conflicto, aunque, en

⁹¹ Ver: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Modyfikacja.w.Planie.wspolpracy.rozwojowej.w.2016.r.2482.html> Acceso: 9.07.2016.

⁹² Ver: <https://www.polskapomoc.gov.pl/Public.Opinion.Polls.197.html> Acceso: 9.07.2016

claro contraste con lo apuntado por el dato anterior, en el mismo sondeo el 53% respondió que se oponía al reparto de los refugiados provenientes de África y Oriente Medio a fin de ayudar a Italia⁹³.

En segundo lugar, comparando el aparato administrativo, el marco legislativo y estratégico, y las herramientas de promoción e implementación, seguimiento y rendición de cuentas y evaluación, ambos sistemas muestran carencias significativas. En el caso de España, existe un mejor marco doctrinal afirmando, ya en el III Plan Director, que se debería considerar la CPD una política de Estado, proponiendo de esta manera un *whole of government approach*. En lo referente a las herramientas de promoción, cada Plan Director proponía un abanico de posibles mecanismos, aunque su implementación fue altamente deficiente, con una gran cantidad de proyectos incumplidos (Millán, 2013; 2014). El último Plan Director menciona únicamente a la *Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (SGCID) como órgano responsable de la promoción de la CPD; también hace referencia a otras formas de fomento de las acciones como la formación del personal, el relanzamiento de la Red de Puntos Focales sobre la CPD y el trabajo en el ámbito de la coordinación entre la sede central y el trabajo sobre el terreno.

En cuanto a los mecanismos específicos de seguimiento, sólo se cuenta con el informe anual, que según el Art. 2 del R.D. 2217/2004, debería preparar el *Consejo de Cooperación*. En 2011 se acordó que el informe pasase a ser bianual. Hasta la fecha se han publicado cuatro informes, en 2006, 2010, 2011 y en 2013 (MAEC, 2011). Además, se cuenta con las autoevaluaciones preparadas para la UE y la OCDE, que reúnen información sobre los proyectos realizados en ámbitos concretos. Por otra parte, la capacidad de análisis, fortalecida por el dinamismo del mundo académico y de la sociedad civil, permite añadir al sistema los exámenes de los expertos y sirve para promocionar el concepto, e incluso ejerce su papel tradicional de elemento de presión sobre el Gobierno. Entre las iniciativas emprendidas por el sector no lucrativo español, se debe mencionar el índice ICPD, que por un lado ofrece una nueva mirada a la CPD, y por otra parte tiene un efecto promocional (Alonso et al., 2010; Millán, 2013).

⁹³ Ver: CBOS. Encuesta - junio 2015. Ver: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_081_15.PDF Acceso: 9.07.2016.

En el caso de Polonia, estas cuestiones exhiben carencias aún más graves. En lo que respecta la concepción de la coherencia, por ejemplo, aún se hace referencia a este concepto en base a las ideas de la primera fase de su evolución, i.e. como la regla *no harm*, que por un lado limita el desempeño de la administración, y por otro recorta las posibilidades de promoción del concepto, omitiendo cuestiones de sinergias, que pueden ser provechosas para todas las partes involucradas. Por su parte, el análisis de los mecanismos de promoción, implementación, seguimiento y evaluación revela que Polonia goza de un buen marco legislativo y herramientas para la promoción e implementación de sus políticas, i.e. *Consejo de Programación de la Cooperación para el Desarrollo*, *Red de Puntos Focales* de la CPD y el mecanismo del AIN⁹⁴. No obstante, el Consejo en realidad no hace uso suficiente de las prerrogativas que posee, de la Red de Puntos Focales no hay datos disponibles que permitan evaluar su compromiso con la CPD, y del mecanismo AIN tampoco se puede valorar el efecto de la inclusión de las cuestiones de la CPD, dada su reciente implementación. Por último, la etapa de rendición de cuentas brilla por su ausencia y los únicos informes elaborados por la Administración en este ámbito son los exámenes para la UE y OCDE, que en realidad recogen los mismos datos y, al igual que en el caso español, hablan de los proyectos implementados, sin aludir a las soluciones sistemáticas. Además, Polonia no goza de la misma base académica que España, ni de una sociedad civil tan desarrollada. Con todo, no debemos olvidar que algunos actores, tanto del ámbito universitario como de las ONGs, juegan un papel importante, y aquí me gustaría mencionar el papel y el trabajo del Grupo Zagranica, que consiguió la inclusión de la CPD en el proceso de AIN (Grupo Zagranica, 2016).

Finalmente, y en lo que se refiere a la implementación del concepto de la coherencia en el marco doctrinal y estratégico, así como a los mecanismos y herramientas del Estado, los resultados de ambos países parecen ser igual de decepcionantes. Como ya se ha señalado anteriormente, las referencias a la CPD en los documentos estratégicos y leyes que no pertenecen al ámbito de la cooperación internacional o cooperación para el desarrollo son prácticamente inexistentes. Asimismo, el análisis de cinco políticas diferentes revela que el objetivo de desarrollo no se tiene en cuenta ni en la etapa de diseño, ni durante la implementación de las mismas. El

⁹⁴ Análisis del Impacto Normativo

examen efectuado deja patente que, cada vez que el interés particular del país está en juego, los gobiernos tienden a dar prioridad al interés nacional, incluso a corto plazo, sobre el interés colectivo. En la mayoría de aspectos analizados, ya sean del sector agroalimentario, o de las actividades que ponen en peligro la sostenibilidad del medio ambiente, e incluso del comercio de armas, los dirigentes optan por la alternativa que consideran más beneficiosa en un momento dado. Los proyectos implementados en cada uno de los ámbitos parecen ser, en su mayoría, intervenciones puntuales carentes de una estrategia más amplia y de largo plazo.

No obstante, en el caso de Polonia, cabe mencionar como ejemplo de buenas prácticas los proyectos de formación para los sectores de la seguridad pública, lo que, a su vez, sirve de apoyo al desarrollo de la buena gobernanza y del Estado de Derecho. En el caso de España, el mejor ejemplo de la CPD en la práctica se encuentra en el campo de la inmigración, i.e. la regularización de la residencia de los inmigrantes de 2004 y la subsiguiente ampliación de los derechos electorales de este grupo.

Mención especial, aunque inevitablemente breve, merece la cuestión de las clasificaciones desarrolladas por la sociedad civil: en la más clásica de CDI, España obtuvo el puesto 13 con un resultado de 5.1 puntos, mientras que Polonia alcanzó el puesto 22 con 4.5 puntos. No obstante, según el índice ICPD, Polonia consiguió el puesto 12 y España el 13, con una diferencia de solo 0.01 puntos, de lo que se debe inferir que ambos países presentan niveles de compromiso muy similares hacia el desarrollo y la cooperación. La metodología y el enfoque de cada una de estas clasificaciones es obviamente diferente, aunque estos datos también vienen a corroborar la complejidad del concepto de la CPD: por un lado, la coherencia tiene el desarrollo internacional como único objetivo, pero por otro, la supuestamente fácil tarea de elegir indicadores se vuelve altamente compleja, bien por el carácter multifacético de la noción, o bien por la multitud de posibles objetivos que pueden impulsar el desarrollo. De hecho, el primer requisito para poder avanzar es definir los objetivos e indicadores medibles, aunque esto todavía parece una tarea pendiente (Carbone y Keijzer, 2016; Seters et al., 2015).

En suma, la implementación de la CPD en la esfera doctrinal y discursiva parece estar muy avanzada en el contexto español, mientras que en el caso de Polonia todavía se perciben ciertas deficiencias, aunque se observa una evolución bastante rápida, sin olvidar, por supuesto, que, como bien ilustra el caso de España, el curso de los cambios depende fuertemente de los dirigentes, y en este momento no es posible adivinar qué curso van a tomar en el caso polaco.

En cuanto a otros ámbitos, tanto en Polonia como en España se percibe cierta falta de compromiso político, lo que repercute en el marco organizativo, la falta de herramientas y mecanismos, o de interés y/o voluntad para hacer uso real de las existentes, así como en la toma de decisiones totalmente contrarias al concepto de desarrollo internacional.

VII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El objetivo principal perseguido con la realización de este TFM ha sido el de examinar la problemática de la CPD desde el punto de vista teórico y práctico, intentando valorar su grado de utilidad en los contextos futuros de la cooperación para el desarrollo, y concretando dicho análisis en el caso de Polonia, como donante emergente, comparándolo con el modelo español. El interés del tema viene motivado por el cambio evolutivo del concepto de desarrollo hacia un enfoque multifacético, adaptado a las necesidades de desarrollo humano sostenible.

En la primera parte de la Sección Teórica de este TFM se ha analizado el desarrollo teórico de la CPD, presentando sus diferentes dimensiones y limitaciones, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de su aplicación. Posteriormente, se ha presentado la trayectoria evolutiva del concepto y su contextualización histórica. Esta sección se cierra con el estudio de la utilidad de la CPD para el logro de los objetivos de la Agenda 2030.

La segunda parte de la Sección Teórica se ha centrado en estudiar el rol desempeñado por los cuatro actores claves para la cooperación internacional para el desarrollo y, consiguientemente, también para la Coherencia de las Políticas de Desarrollo. Se ha examinado la trayectoria histórica, el delineamiento del concepto y los mecanismos de promoción de la CPD en el seno de la ONU, la UE y la OCDE. A dicho examen se ha añadido un somero estudio del papel del sector no lucrativo y su labor en el ámbito de la promoción de la CPD, a través de las clasificaciones e informes desarrollados por ellos mismos.

En la Sección Aplicada del presente TFM se han analizado los casos de Polonia y de España en relación con la CPD. La investigación comienza con un breve análisis de la reciente trayectoria de cada país como donante para, a continuación, estudiar el contexto de la cooperación oficial al desarrollo de Polonia y España a través de sus modalidades, actores involucrados y marco legislativo. Antes de empezar el examen de las cinco políticas que, a juicio de la UE, tienen incidencia en términos de coherencia del desarrollo (comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migraciones y seguridad) se hace estudio de los elementos claves para la promoción de la CPD en el contexto estatal, estudiando el compromiso político, los

mecanismos de coordinación y, por ende, los sistemas de monitoreo, análisis y seguimiento. Por último, se ha planteado un examen y comparación de las cinco políticas mencionadas en cada país intentando valorar su compatibilidad con las normas de la CPD.

A lo largo de este trabajo hemos visto la forma en que la CPD funciona en el ámbito discursivo y práctico de la cooperación, detectando una brecha importante entre las declaraciones realizadas, tanto a nivel internacional como nacional, y las actuaciones reales. En este sentido, se han identificado importantes incoherencias y una clara tendencia a, en situaciones de conflicto real o aparente, anteponer el interés particular de cada país a las necesidades colectivas, en términos de desarrollo, de la población mundial.

Como conclusión general, es posible afirmar que, al menos en el plano discursivo, el factor político es de central importancia para el avance de la CPD lo que, por ejemplo, corrobora el caso español durante los gobiernos del partido socialista el cuál, al mostrar, al menos teóricamente, un compromiso más alto con el ideario de desarrollo internacional, impulsó un proceso de transformación en todas las esferas analizadas.

En el caso de Polonia, tenemos la sensación de que apenas se han dado los primeros pasos en el proceso de aplicación de las normas de la CPD que, si bien están presentes en mayor o menor medida en el marco legislativo y estratégico de la cooperación oficial polaca, en otros ámbitos más relacionados con la arquitectura de la Ayuda, se perciben claras incoherencias y la ausencia de un decidido pensamiento en favor de un desarrollo humano sostenible.

No obstante, y aunque es cierto que estamos ante una tarea inacabada, por otro lado se debe tener en cuenta que la transversalización del concepto de CPD es un proceso complejo que implica necesariamente una revolución en el pensamiento subyacente en las dinámicas de poder en la esfera nacional e internacional. La modificación de las estructuras (institucionales y mentales) que anteponen intereses presentes y nacionales a aspiraciones futuras y globales, es una tarea difícil pero, de nuevo, la CPD puede servir como una herramienta que permita percibir mejor las ganancias potenciales y, por ende, ayudar a conciliar discursos divergentes.

En cuanto a las posibles futuras líneas de investigación que ha abierto este TFM conviene señalar que, desde un punto de vista práctico, hacen falta investigaciones adicionales que profundicen en la elaboración de indicadores relacionados con los puntos problemáticos detectados en los procesos de desarrollo, y que ofrezcan una herramienta que permita identificar a los actores que deben responsabilizarse de cada etapa y, por consiguiente, facilitar medidas de intervención, mejorar los resultados, y simplificar los mecanismos de seguimiento. Además, el estudio de otros casos de interacciones entre las políticas de los países del Norte y Sur que pueden aportar información para la elaboración de las estrategias para países en vías de desarrollo, ayudará a completar las lagunas sobre la materia. Finalmente, el estudio de la CPD en su interrelación con los procesos de globalización y gobernanza global y, más concretamente, con los *bienes o males públicos globales*, podría constituir un ámbito interesante de análisis futuro.

Durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, el Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Władysław Bartoszewski, afirmó en su discurso “*Si vis pacem, para solidaritatem*”⁹⁵, parafraseando la máxima clásica “*Si vis pacem, para bellum*”. En su opinión, esta última máxima carece de sentido en la actualidad, puesto que los conflictos y enfrentamientos de nuestro tiempo, muy a menudo, son consecuencia de la pobreza y el subdesarrollo, lo que hace de su reducción uno de los desafíos más importantes de la comunidad internacional, para lo que se requiere el uso de la regla de la solidaridad en las relaciones internacionales⁹⁶.

Desde aquel momento han pasado 15 años, pero parece que la nueva máxima sólo ha cobrado mayor relevancia, al menos desde un punto de vista discursivo. En el momento actual, la implementación de los ODS ha traído consigo una nueva manera de entender el concepto de desarrollo, que se orienta al ser humano y al aumento de oportunidades definidas desde cuatro ópticas de la realidad i.e. medioambiental, económica, social y política. En cierta manera, esto corrobora la complejidad de la noción, aunque una buena delimitación del objetivo es el prerrequisito para avanzar. La ruta hacia el progreso parece que ha sido marcada por los ODS y sus indicadores, aunque será preciso definir las herramientas que permitan la consecución de este

⁹⁵ Ver: <http://wladyslawbartoszewski.blox.pl/html/1310721,262146,21.html?285280> Acceso: 10.07.2016

⁹⁶ *Ibidem*.

objetivo, y entre ellas la CPD parece ser un mecanismo idóneo para conseguir que los planes se hagan realidad.

Conviene recordar que la complejidad de la CPD refleja de forma directa las particularidades de la problemática del desarrollo, intenta identificarlas y canalizar todos los esfuerzos a la consecución de un mismo objetivo, limitando los derroches y potenciando el efecto positivo de cada intervención.

Ya se ha explicado anteriormente que la CPD es un mecanismo principalmente político, que requiere del respaldo correspondiente para poner en marcha cualquier actividad, por lo menos en la etapa inicial, antes de que estas actuaciones se establecen. En una etapa posterior se pueden convertir en procedimientos “normales” o “naturales”, dando lugar a una nueva norma, de la que ya nadie cuestiona su razón de ser. La coherencia es una herramienta que puede ayudar a identificar el grado de compromiso y verificar el nivel de implicación real de los Estados. Además, resulta muy útil para el análisis de las “*políticas detrás de la Coherencia* (Siitonen, 2016:1)”, examinar el discurso doctrinal, así como las decisiones y actuaciones implementadas. De esta manera, se pueden identificar las motivaciones que hay detrás de dichas actividades. Incluso aquí también entran en juego las interdependencias y asimetrías de poder existentes entre las partes involucradas, y que pueden ser utilizadas como forma de coacción por parte del socio más poderoso. Una vez identificadas las relaciones y desequilibrios existentes, se hace posible iniciar el proceso de transformación, aunque nuevamente el carácter y la dirección de los cambios a introducir dependen de la voluntad de los dirigentes políticos. De hecho, la CPD ofrece la posibilidad de identificar los *regímenes de verdad*, que en realidad son construcciones socio-culturales y el fruto de procesos históricos, pero tan bien acotados que se han convertido en verdades innegables (Foucault, 1997). La CPD se convierte así en mecanismo con el que se abre un nuevo espacio de negociación, y en mecanismo de búsqueda de relaciones recíprocas mutuamente provechosas, lo que también, mediante la reducción de las asimetrías de poder, contribuye al cambio transformativo de la realidad.

Una vez subrayado el carácter político de la CPD y del desarrollo, se constata que los procesos de desarrollo sostenible, en su conjunto, constituyen “*el típico problema*

político a largo plazo, que dura más que la vida de una generación, se caracteriza por la alta incertidumbre y ponen en considerable peligro las bienes públicos globales (Hovi et al., 2009:20)". Esta definición, utilizada para hacer referencia a los problemas relacionados con el cambio climático, también aclara con mucha precisión la problemática del desarrollo sostenible. En realidad, extrapolando el ámbito medioambiental, se puede constatar que las cuestiones de desarrollo presentan un dilema que tiende a ocupar un lugar de escasa importancia en la agenda política nacional. En primer lugar, cada actuación conlleva cierto coste, mientras que los resultados o ganancias parecen lejanos, dispersos y difícilmente perceptibles a corto plazo. Además, dado el carácter circular de la política, y en un mundo en el que la mayoría de los países pertenece al sistema democrático, los dirigentes suelen estar más preocupados con los problemas de la legislatura, e intentan garantizar la continuidad de su Gobierno. Esta preocupación cortoplacista hace que los dilemas tiendan a ser olvidados a largo plazo. La ciclicidad del sistema democrático, incluso puede ser percibida como un obstáculo para los problemas de larga duración, impidiendo la creación de estrategias perdurables (Kozłowski, 2000). Además, a nivel internacional los Gobiernos buscan oportunidades para maximizar sus ganancias en los ámbitos importantes desde una perspectiva nacional, y evitar, en la medida de lo posible, las potenciales influencias nocivas (Dośpiał-Borysiak, 2013; Putnam, 1988).

Mientras los países mantengan su autonomía, ninguno de estos aspectos puede ser ignorado, si lo que se desea es conseguir la meta fijada (Dośpiał-Borysiak, 2013; Putnam, 1988). Esta situación repercute en la disminución de los acuerdos que los dirigentes ven aceptables, ya que, o bien no quieren o no pueden (no son capaces de cumplir con los requisitos pedidos) adoptarlos. Por tanto, a causa de estas circunstancias nacionales, es imprescindible crear una nueva opción, que sea beneficiosa y, al mismo tiempo, permita que se presente como un éxito negociador (Dośpiał-Borysiak, 2013). Una vez más, la CPD parece ser la herramienta adecuada en este ámbito, pues permite disminuir los costes y maximizar las ganancias, garantizando la optimización de las actuaciones. Las posibles sinergias tienen un efecto mitigante en cuanto a los gastos, e indican posibles beneficios adicionales, lo que a su vez sirve de argumento para los políticos.

A pesar de los beneficios reales y concretos que brinda su aplicación, parece que el problema del desarrollo también radica en la invisibilidad de sus consecuencias en el Norte, a pesar de ser cierto que la visibilidad de los problemas aumentó. Esto dio lugar a multitud de declaraciones, y como señala Siitonen (2016:5): *“La creencia de que las intenciones se van a convertir en resultados reales de desarrollo es la narración dominante”*.

Se ha notado cierto avance en las políticas medioambientales, lo que a su vez puede ser debido a anomalías en el tiempo. Estos problemas suelen afectar de forma más directa al mundo occidental, por lo cual las medidas adoptadas también han de beneficiar y proteger a los ciudadanos de los países industrializados. De momento, los potenciales problemas de futuro que se derivan de un desarrollo insostenible parecen ser descartados como de poca urgencia, dejándonos solo con la esperanza de que los estados decidan implicarse de forma real y seria en la promoción de un desarrollo sostenible, en un momento cuando todavía hay espacio para actuar. Y así, reiterando las palabras de Władysław Bartoszewski: *“Si no quieres guerra, prepárate para la solidaridad”*.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adelle, C., & Jordan, A. (2014): "Policy Coherence for Development in the European Union: Do New Procedures Unblock or Simply Reproduce Old Disagreements?", *Journal of European Integration*, 36 (4), pp. 375–391.

Alarcón, D. (2014): PC/PCD in the UN Context: Challenges towards post-2015. Workshop: How to promote Policy Coherence and Policy Coherence for Development approaches in the Post-2015 framework? Brussels: European Commission. Directorate-General for Development and Cooperation — EuropeAid. Disponible en (mayo 2016):
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/presentation-pcd-un-context-challenges-towards-post-2015-20140612_en.pdf

Alboyan y Entreculturas. (2011): Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África, Bilbao: Lankopi.

Alonso, J.A., Aguirre, P. y Millán, N. (2010): "Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España". Madrid: ICEI Paper 14.

Alonso, J.A. (2015): "La financiación de la Agenda de desarrollo post-2015". *Movilizando los Recursos y los Medios de Apoyo para Hacer Realidad la Agenda de Desarrollo Post-2015*. Cooperación Española. Documentos de Trabajo, 5 (junio): 7-20. 2015.

Amnesty International. (2004): *Undermining Global Security: the European Union's arms exports* "Socavar la seguridad global: Las exportaciones de armas de la Unión Europea", Amnesty International Publisher, Londres Disponible en (junio 2016):
http://www.amnesty.eu/static/documents/Text_ACT300032004.pdf

Amnesty International, FundiPau, GreenPeace y Oxfam Intermon. (2015): Armas "Marca España" Mas vale prevenir que matar. Disponible en (junio 2016):
<http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2015/Report/desarme/Exportaciones%20armas%202014.pdf>

Arrow, K.J. 1951 [1963]. *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley. 2nd ed., 1963.

Ashoff, G. (2005): "Enhancing Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU", *Insecurity and development. Regional issues and policies for an interdependent world*. German Development Institute, Bonn.

Ayuso, A. y K. Cascante. (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*, Madrid: Exlibris Ediciones y Fundación Alternativas.

Banco Mundial. (1998): *Assessing Aid - What Works, What Doesn't, and Why*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington DC. Disponible en (mayo 2016): <http://go.worldbank.org/HNXL7DP3J0>

Briones, S. (2010): *Coherencia de Políticas para el Desarrollo: una agenda inaplazable*. CONGDE, Madrid.

Brundtland Commission. (1987): *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development. Oxford University Press, Oxford: United Kingdom.

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

Carbone, M., & Keijzer, N. (2016): *The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance*, *European Journal of Development Research*, 28(1), pp. 30-43. Disponible en (marzo 2016): <http://doi.org/10.1057/ejdr.2015.72>

Carbone, M. (2016): "The European Union and Policy Coherence for Development: high on mechanisms, low on achievements", *Workshop EU Policy Coherence for Development: The challenge of sustainability*. Directorate-General for External Policies. Policy Department:Belgium, pp. 14-21. Disponible en (julio 2016): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU\(2016\)535022_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU(2016)535022_EN.pdf)

ClientEarth. (2013): Implementacja prawa klimatyczno-energetycznego UE w Polsce. Fundacja ClientEarth Poland: Varsovia. Disponible en (junio 2016): <http://www.clientearth.org/reports/implementacja-prawa-klimatyczno-energetycznego-ue-w-polsce.pdf>

Comisión Europea. (2016): Facts and Figures on the Common Fisheries Policy. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Bruselas. Disponible en (marzo 2016): http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf

Cooperación Española. (2015): Movilizando los Recursos y los Medios de Apoyo para Hacer Realidad la Agenda de Desarrollo Post-2015. Documentos de Trabajo, No. 5.

Copestake, J., & Williams, R. (2014): "Political-economy analysis, aid effectiveness and the art of development management", *Development Policy Review*, 32(1), pp. 133–153. Disponible en (mayo 2016): <http://doi.org/10.1111/dpr.12047>

Costa, O. (2008): La acción exterior en materia de cambio climático: de la oposición al acomodo, en E. Barbé (coord.), España en Europa, Institut Universitari d'Estudis Europeus: Barcelona, pp. 52-57.

Czaplicka, K., (2007): "New Donors in EU Development Policy: The Polish Example", *European Union Enlargement of 2004 and Beyond: Responding to the Political, Legal and Socio-Economic Challenges*. Roswitha M. King and Tatjana Muravska, eds. University of Latvia: Riga. pp. 399 – 411.

Dośpiał-Borysiak, K. (2013): "Polska polityka klimatyczna – analiza czynników politycznych, społecznych i ekonomicznych", *OAP UW e-PolitiKon*. Ośrodek Analiz Politycznych UW: Varsovia, 7, 108-139. Disponible en (junio 2016): <http://oapuw.pl/e-politikon-nr-72013/>

Drażkiewicz-Grodzicka, E. (2013): "From Recipient to Donor: The Case of Polish Developmental Cooperation" *Human Organization*, 72(1), pp. 65–75.

Drażkiewicz - Grodzicka, E. (2015): "Solidarity, Democracy, Development: Polish attempts in defining foreign aid", *Development Cooperation of the 'New' EU Member*

States: Beyond Europeanization. ed. Simon Lightfoot and Ondřej Horký-Hluchá, EADI Global Development Series, Palgrave MacMillan:Hampshire, pp. 43-63.

Drouet, M. (2011): "Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec krajów rozwijających się - generalny system preferencji", *Studia Europejskie*. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego: Varsovia. 3 (59), pp. 75 - 95.

Dubois, A. (2016): "Fatiga de la cooperación" en HEGOA (2016) Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, [en línea] URL: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/98> [última consulta: 30/05/2016].

Duszczyk, M., Góra, M. (2012): Active Inclusion of Immigrants in Poland. IZA Discussion Paper No 6427. IZA: Bonn. Disponible en (mayo 2016): http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=6427

Febrel, I. (2009): "La política comercial española y la Ronda Doha", ICE: Revista de Economía, 851, pp. 53-66.

FDP. (2015): Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych. Biuletyn Forum Debaty Publicznej No 36, julio 2015. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: Varsovia. Disponible en (mayo 2016): https://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2508/1/1/biuletyn_fdp_nr_36_-_polityka_migracyjna_www.pdf

Fihel, A., Kaczmarczyk, P., Stefańska, R. (2012): "Recent Trends in International Migrations in Poland", *Central and Eastern European Migration Review*. Vol. 1, No. 1, December 2012, pp. 69-90.

Flores, J. (2006): "Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha", *Revista de Economía Mundial*, 15, pp. 155- 177.

Forster, J. y Stokke, O. (1999): "Coherence of Policies Towards Developing Countries: Approaching the Problematique", *Policy Coherence in Development Cooperation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 1, pp. 16-57.

Foucault, M. (1997): *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*, Vintage Books: New York.

Fukasaku, K. y Hirata, A. (1995): "The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence", Fukasaku, Kiichiro, Michael Plummer y Joseph Tan (comps), *The OECD and ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, Development Centre Documents, OECD Development Centre: Paris.

Fundación CIDOB. (2004): "El marco de la cooperación española al desarrollo", *La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en materia de Población y Salud Reproductiva 1995 - 2002. Un informe de El Cairo + 10*. Fundación CIDOB: Barcelona., pp. 37 - 48.

Fundacja Panoptykon. (2016): *Uchodźcy pod Szczególnym Nadzorem. Formy Nadzoru, jakim podlegają osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, i ich wpływ na prawa człowieka (z uwzględnieniem specyfiki procesu relokacji)*. Fundacja Panoptykon: Varsovia.

Furness, M. (2016). *Policy Coherence for Development and the Security-Development Nexus in EU External Relations*. Workshop. EU Policy Coherence for Development. The challenge of sustainability. Directorate-General for External Policies. Policy Department: Brussels. Disponible en (mayo 2016): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU\(2016\)535022_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU(2016)535022_EN.pdf)

García-Arias, J. (2004): "Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos globales: la teoría de los bienes públicos globales". *Estudios de Economía Aplicada*, 22 (2), pp.187-212.

García-Arias, J. (2015): "Financiación Innovadora para el Desarrollo", *Movilizando los Recursos y los Medios de Apoyo para Hacer Realidad la Agenda de Desarrollo Post-2015*. Cooperación Española. Documentos de Trabajo, No. 5, junio 2015: 41-45.

GDRG. (2010). *Mechanizmy zaangażowania sektora prywatnego w świadczenie pomocy rozwojowej. Wskazówki dla Polski*. Global Development Research Group: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiskJ7-hN NAhWHWRoKHcZxAr4QFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.polskapomoc.gov.pl%2Fdownload%2Ffiles%2F2010%2520!%2FODA%2520i%2520Biznes_GDRG_111010.pdf&usg=AFQjCNGZaZbHTVWfFBr5MjdEIVUcHD6bgQ&sig2=1fclJGr_zgAj0cOsp5Bsww&cad=rja

Gobierno de España. (1998): Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE número 162.

Gobierno Vasco. (2014): Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas. Hegoa: Bilbao. Disponible en:

http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/335/Informe_COHERENCIA_DE_POLITICAS_DE_DESARROLLO_en_Euskadi.pdf?1442829748

Gómez Gálan, M.; Sanahuja, J.A. (1999): El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos. Cideal.

Gómez Gil, C. (2009): Inmigración, crisis e involución. El acelerado cambio de paradigma en la política migratoria de España. Esbozos: Revista de Filosofía y Ayuda al Desarrollo., Nº. 2, 2009, pp. 8-21.

Granell, F. (2006): "La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea", *Las Políticas Comunitarias: Una Visión Interna*. No. 831, Julio-Agosto, pp. 129-150.

Grimm, S. & Harmer, A. (2005): Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid. Aid donorship in Central Europe. ODI: London, 2005. Disponible en (mayo 2016): <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/275.pdf>

Grupa Zagranica. (2016): Polska Współpraca Rozwojowa. Raport 2015. Grupa Zagranica: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/Raport_GZ/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2015_grupa_zagranica.pdf

Gutry-Korycka, M., Sadurski, A., Kundzewicz, Z.W., Pociask-Karteczka, J., Skrzypczyk, L. (2014): "Zasoby wodne a ich wykorzystanie", *Nauka*. Państwowa Akademia Nauk: Warszawa. No 1/2014, pp. 77-98. Disponible en (junio 2016):

http://www.pan.poznan.pl/nauki/N_114_07_Gutry.pdf

Hoebink, P. (2011): *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Amsterdam University Press, EADI: Amsterdam. Disponible en (mayo 2016): <http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=183104>

Horký, O. (2012). The Transfer of the Central and Eastern European "Transition Experience" to the South: Myth or Reality? *Perspectives on European Politics and Society*, 13(1), 17-32. Disponible en:

<http://doi.org/10.1080/15705854.2011.649165>

Horký, O., & Lightfoot, S. (2012). From Aid Recipients to Aid Donors? Development Policies of Central and Eastern European States 1. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(1), 1-16. Disponible en:

<http://doi.org/10.1080/15705854.2011.649169>

Hovi, J., Sprinz, D. F., Underdal, A. (2009): „Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy”, *Global Environmental Politics*, Volume 9, Number 3, August 2009. Disponible en (Julio 2016): https://www.researchgate.net/publication/46532553_Implementing_Long-Term_Climate_Policy_Time_Inconsistency_Domestic_Politics_International_Anarchy

Hydén, G. (1999): "The shifting grounds of policy coherence in development co-operation", J.Forster and o. Stokke (eds.) *Policy Coherence In Development Co-operation*. Frank Cass: London, pp. 58 – 77.

Intermón Oxfam. (2007): *Nuestro futuro por la borda. Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres*. Disponible en:

<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/Nuestro%20futuro%20por%200la%20borda.pdf>

Jezierski, A., Leszczyńska, C. (2003): *Historia Gospodarcza Polski*. Key Text: Varsovia.

Józwiak, I., Nestorowicz, J. y Lesińska, M. (2014): *The Politics of Mainstreaming Immigrant Integration Policies. Case study of Poland.* Centre of Migration Research, University of Warsaw: Varsovia.

Kaczmarczyk, P. (ed.) (2015): "Recent Trends in International Migration in Poland. The 2013 SOPEMI Report," CMR Working Papers 71/129, Varsovia: Centre of Migration Research, University of Warsaw:Varsovia.

Karaczun, Z.M. (2012): "Polska polityka klimatyczna. Próba analizy", *Studia BAS* No 1(29) 2012, *Polityka klimatyczna* (red. M. Sobolewski). BAS:Varsovia., No 1 (29) 2012, pp. 85 -107.

Keijzer, N. (2010): *EU Policy Coherence for Development: from moving the goalposts to result-based management?*, ECDPM: Bruselas. Disponible en (mayo 2016):

<http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-101-EU-Policy-Coherence-for-Development-2010.pdf>

Keijzer, N. (2012): *The Future of Development Cooperation: from Aid to Policy Coherence for Development?*, ECDPM:Bruselas. Disponible en:

https://www.die-gdi.de/uploads/media/ECDPM_assisesBE_plenary_English.pdf

King, M. (2016): "Broadening the Global Development Framework Post 2015: Embracing Policy Coherence and Global Public Goods", *European Journal of Development Research*, 28(1), pp. 13–29. Disponible en (abril 2016):

<http://doi.org/10.1057/ejdr.2015.75>

Knoll, A. (2014): *Bringing Policy Coherence for Development into the post-2015 agenda – Challenges and Prospects*, Discussion paper, 163. ECDPM:Bruselas.

Kopiński, D. (2012): *Visegrad Countries' Development Aid to Africa: Beyond the Rhetoric**. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(1), 33–49. Disponible en (mayo 2016):

<http://doi.org/10.1080/15705854.2011.649172>

Kosowicz, K. (2014): Wybrane formy zaangażowania sektora prywatnego we współpracę rozwojową – inspiracje dla Polski, Analiza PAH. PAH: Varsovia. Disponible en (junio 2016):

<http://www.pah.org.pl/m/3916/Wybrane%20formy%20zaanga%C5%BCowania%20sektora%20prywatnego%20we%20wsp%C3%B3%82prac%C4%99%20rozwojow%C4%85.pdf>

Kostova, M. (2006): Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después., Documento de Trabajo. Real Instituto Elcano. Disponible en (junio 2016):

http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252_kostova_regularizacion_extranjeros_espana.pdf

Kozłowski, S. (2000): *Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku*, PWN: Varsovia.

Lachowski, Z. (2014): “Rozbrojenie w wymiarze humanitarnym”, *Bezpieczeństwo Narodowe*. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego: Varsovia. No II - 2014/30, pp. 73 - 94.

Leeuw, F. Vaessen, J. (2009). Impact evaluations and development : NONIE guidance on impact evaluation. Washington, DC: World Bank. Disponible en:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/01/12909318/impact-evaluations-development-nonie-guidance-impact-evaluation>

MAEC. (2001): I Plan Director de la Cooperación Española 2001- 2004, DGPOLDE.

MAEC. (2005): II Plan Director de la Cooperación Española 2005- 2008, DGPOLDE.

MAEC. (2009): III Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012, DGPOLDE.

MAEC. (2011): Informe. Coherencia de Políticas para el Desarrollo. DGPOLDE.

MAEC. (2012a): IV Plan Director de la Cooperación Española 2013 - 2016. DGPOLDE.

MAEC. (2012b): Seguimiento PACI 2012. Servicio de Estadística de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. MAEC.

MAEC. (2013): Informe. Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Periodo 2011 y 2012. DGPOLDE.

MAEC. (2015): Seguimiento AOD 2014. Servicio de Estadística de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. MAEC.

Millán, N. (2013): Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia. (Tesis doctoral). Universidad Complutense: Madrid. Disponible en: <http://eprints.sim.ucm.es/20057/1/T34324.pdf>

Millán, N. (2014): “¿Es España un actor de desarrollo internacional? La política exterior española y su (in)coherencia con el desarrollo humano”, VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Documento de trabajo 8.6. Fundación Foessa.

Millán, N. (2015): “Un Análisis de la Agenda Post 2015 desde la Perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo” *Relaciones Internacionales* 28, pp. 81–105.

Millán, N., Gutiérrez, J. y Sabalza, M. (2015): Coherencia de Políticas para el Desarrollo: más allá de la AOD. Centro de Documentación Hegoa. Boletín de recursos de información nº44, octubre 2015. Recurso electrónico disponible en: <http://boletin.hegoa.ehu.es/mail/39> Fecha de consulta: 16.04.2016.

Millán, N., Martínez, P., Gil, M. L., & Sanabria, A. (2015): A research programme for Policy Coherence for Development Analysis 1. Editorial 2015 y más: Madrid.

Ministerio de Economía. (2015): Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Disponible en (abril, 2016): <http://www.mg.gov.pl/files/Wytyczne%20OW%20+%20s%C5%82owniczek%20po%20RM.pdf>

Morgan, J. (2016): "Paris COP 21: Power that Speaks the Truth?", *Globalizations*. Disponible en (junio 2016): DOI: 10.1080/14747731.2016.1163863.

MRiRW. (2012): Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012 - 2020. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: Varsovia. Disponible en (junio 2016): <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20120000839>

MSZ. (2000): Pol-Aid. Poland's Development Cooperation. Annual Report 2000. MSZ:Varsovia.

MSZ. (2003): Estrategia de la Cooperación Polaca para el Desarrollo. MSZ: Varsovia. Disponible en (junio 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/dokumenty_publicacje/Strategia_na_rzecz_rozwoju_2003.pdf

MSZ. (2011): Ley de la Cooperación para el Desarrollo. Disponible en (mayo 2016): https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/dokumenty_publicacje/PL%20development%20Coop%20Act_2011.pdf

MSZ. (2012): Prioridades de la Política Extranjera de Polonia, 2012 - 2016. MSZ: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publicacje/Priorityty_Polskiej_Polityki_Zagranicznej_2012-2016.pdf

MSZ. (2012a): Multianual Programa de la Cooperación para el Desarrollo, 2012 - 2015. MSZ: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/dokumenty_publicacje/PW_EN-po_reas.pdf

MSZ. (2013): Examen de las iniciativas financiadas por el AMF polaco dentro del marco de la cooperación para el desarrollo en años 2010-2013 con el objetivo de apoyar la transformación sistémica de los países en vías de desarrollo. MSZ: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Aktualnosci2013/Raport_2012/Wkladka_eng.pdf

MSZ. (2015): Plan de la Cooperación para el Desarrollo, 2015. MSZ: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_w_spolpracy_2015/Development_Cooperation_Plan_2015.pdf

MSZ. (2015a): La cooperación para el Desarrollo de Polonia. Informe anual 2014. MSZ: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Raport_2014/raport_2014_eng.pdf

MSZ. (2015c): Normas de convocatoria “Cooperación Polaca para el Desarrollo - 2016”. MSZ: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

<https://www.msz.gov.pl/resource/e5fadcad-1fb2-4bac-af9d-0882ad9595ee:ICR>

MSZ. (2015e). Eksport Uzbrojenia i Sprzętu Wojskowego z Polski. Raport za 2014.

MSZ: Varsovia. Disponible en (junio 2016):

<https://www.msz.gov.pl/resource/30e06fcd-60a3-4963-aa4f-6a7c4b7e20b4:JCR>

MSZ. (2016): Multianual Programa de la Cooperación para el Desarrollo, 2016 - 2020. Disponible en (mayo 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Program_wieloletni_2016-2020/WPWR_2016-2020_ENG_broszura.pdf

MSZ. (2016a): Plan de la Cooperación para el Desarrollo, 2016. MSZ: Varsovia. Disponible en (mayo 2016):

https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_w_spolpracy_2016/Plan_2016.pdf

MSW. (2012): Polityka migracyjna. Polski – stan obecny i postulowane działania. MSW: Varsovia. Disponible en (junio 2016):

<https://bip.mswia.gov.pl/download/4/13763/PMPprzyjetaprzezRadeMinistrow311ipca20122.pdf>

Naciones Unidas. (2000): Declaración del Milenio, recurso electrónico:

<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> Fecha de consulta: 06.03.2016.

Naciones Unidas. (2002): Consenso de Monterrey sobre financiación del desarrollo, recurso electrónico: http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11_sp.pdf Fecha de consulta: 05.03.2016.

Naciones Unidas. (2011): Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, recurso electrónico:

<http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2013/11/OUTCOMEDOCUMENT-FINAL-ES.pdf>

Naciones Unidas. (2015a): Informe de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. A/CONF.227/20. Nueva York.

Naciones Unidas. (2015b): Millennium Development Goal 8. Taking Stock of the Global Partnership for Development. MDG Gap Task Force Report 2015. New York. Disponible en (mayo 2016):

http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Gap_2015_E_web.pdf

OBM UW. (2015): Kryzys i co dalej? Biuletyn migracyjny, No 53. Uniwersytet Warszawski: Varsovia. Disponible en (junio 2016):

<http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/>

OCDE. (2002): OECD Action for a Shared Development Agenda, OECD. Disponible en (abril 2016):

<http://www.oecd.org/dac/oecdactionforashareddevelopmentagenda.htm>

OCDE. (2004): Institutional Approaches to Policy Coherence for Development. OECD Policy Workshop, OECD. Disponible en (abril 2016):

<http://www.oecd.org/pcd/31659358.pdf>

OCDE. (2009): Building Blocks for Policy Coherence for Development, OECD. Disponible en (marzo 2016): <http://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf>

OCDE. (2010): Special Review of Poland, OECD. Disponible en (marzo 2016):

<https://www.polskapomoc.gov.pl/download/files/2010%20!/Special%20Review%20of%20Poland%20-%20FINAL%20REPORT.pdf>

OCDE. (2011): Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence, OECD. Disponible en (marzo 2016):

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260&InstrumentPID=260&Lang=en&Book=False>

OCDE. (2012): Strategy on Development, OECD. Disponible en (marzo 2016):

<http://www.oecd.org/belgium/50452316.pdf>

OCDE. (2012a): Policy Framework for Policy Coherence for Development, Working Paper no 1, 2012, OCDE. Disponible en (abril 2016):

<http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf>

OCDE. (2013): Better policies for better lives, Policy Coherence for Development and Global Food Security, OCDE. Disponible en (marzo 2016):

http://www.oecd.org/pcd/PoliCoh_PDFforWeb_270513.pdf

OCDE. (2014a): Better Policies for Development 2014. Disponible en (marzo 2016):

<http://doi.org/10.1787/9789264210325-en>

OCDE. (2014b): “Looking ahead to global development beyond 2015: lessons learnt from the initial implementation phase of the OECD Strategy on Development”, OCDE. Disponible en (marzo 2016):

<http://www.oecd.org/mcm/C-MIN%282014%2913-ENG.pdf>

OCDE. (2015a): Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth, OCDE. Disponible en (marzo 2016):

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264236813-en>

OCDE. (2015b): European Union Institutions in Development Cooperation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action, OECD. Disponible en (marzo 2016): <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-32-en>

OCDE. (2015c): Regulatory Policy Outlook 2015. Country Profile: Poland, OCDE. Disponible en (marzo 2016): <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Poland-web.pdf>

OCDE. (2015d): Environmental Performance Reviews. Poland 2015. OCDE.

Disponible en (marzo 2016): <http://www.keepeek.com/Digital-Asset->

[Management/oeed/environment/oeed-environmental-performance-reviews-poland-2015-9789264227385-en#page1](http://www.oecd.org/environment/oeed-environmental-performance-reviews-poland-2015-9789264227385-en#page1)

OCDE. (2015e): International Migration Outlook 2015, OCDE. Disponible en (marzo 2016): http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-en

OCDE. (2016a): Framework for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris. Disponible en (mayo 2016): [http://www.oecd.org/development/pcd/Framework_Generic%20Module_PCD\(2016\)1.pdf](http://www.oecd.org/development/pcd/Framework_Generic%20Module_PCD(2016)1.pdf)

OCDE. (2016b): OECD Economic Surveys Poland, OCDE. Disponible en (mayo 2016): <http://www.oecd.org/eco/surveys/Poland-2016-overview.pdf>

Olivié, I., Pérez, A. (Coords), (2015): “Acción exterior para el desarrollo. Reflexiones sobre la inserción de la cooperación al desarrollo en la estrategia exterior española”, Elcano Policy Paper 2/2015, Real Instituto Elcano.

Olivié I., y Sorroza A. (Coords). (2006): “Coherencia de políticas económicas para el desarrollo: Aspectos Conceptuales”, *Más allá de la ayuda*. Real Instituto Elcano y Ariel, pp. 17-46.

Olivié, I. y Steinberg, F. (2006). *¿Aumenta la ayuda?*, Real Instituto Elcano. ARI N° 70/2006. Madrid. Disponible en (mayo 2016): http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2070-2006

Olivié, I. (2012): De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política. Real Instituto Elcano: Madrid.

Okólski, M. (2012): “Modernising Impacts of Emigration”, *Studia Socjologiczne* 3(206), pp. 49-79.

Paterek, A. (2013): “Pomoc rozwojowa jako instrument polskiej polityki zagranicznej – szanse i wyzwania”, *Krakowskie Studia Międzynarodowe*. (red.

Cziomer, E.). Cracovia: Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University. No 4 (X), pp. 207 - 230.

Picciotto, R. (2006): "Introduction", OCDE, Fostering Development in Global Economy: A Whole of Government Perspective, OCDE, pp. 9-19. Disponible en (marzo 2016): <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010154-2-en>

PISM. (2014): Promoción de la Economía Polaca en el Extranjero. PISM: Varsovia. Disponible en (junio 2016): https://www.pism.pl/files/?id_plik=17520

PISM. (2015): Participación del Sector Privado en Cooperación Multilateral para el Desarrollo. Oportunidades para Polonia. PISM: Varsovia. Disponible en: https://www.pism.pl/files/?id_plik=20275

Putnam, R. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", International Organization, 1988, Vol.42, No.3., pp. 427 – 460. Disponible en (mayo 2016): <http://www.ou.edu/uschina/texts/Putnam88Diplomacy.pdf>

Sanahuja, J. A., (2012): "La Unión Europea y la promoción del regionalismo y la integración regional", América Latina, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina, Parlamento europeo*: Bélgica. pp. 74-97.

Scalera, F. y Tordi, A. (2014): "Markets' Globalization and Emerging Economies. The MINTs Economic Growth: Developments and Prospects", *International Journal of Business and Commerce*, Vol. 5, No.02, pp. 38-55. Disponible en (junio 2016): <http://www.ijbcnet.com/5-2/IJBC-15-5207.pdf>

Sen, A. (1999): Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta: Madrid.

Service d'évaluation de l'Union européenne. (2007): *Evaluating Co-ordination , Complementarity and Coherence in EU Development Policy: A Synthesis. Studies in European Development Cooperation* (Vol. 8). Disponible en (mayo 2016): http://www.three-cs.net/content/download/547/5643/file/CCC_8.pdf

Seters van, J., Galeazzi, G., Helly, D., Knoll, A. Lein, B., Rosengren, A. y Sherriff, A. (2015): Use of PCD indicators by a selection of EU Member States. A Brief Analysis

and Overview. ECDPM Discussion Paper, 171. Maastricht: ECDPM. Disponible en (mayo 2016): www.ecdpm.org/dp171

Sianes, A. (2013): "Shedding the light on policy coherence for development: A conceptual framework", *Journal of International Development*. Disponible en (marzo 2016): doi:10.1002/jid.2977.

Sianes, A.; Ortega Carpio, M^a L. (2014): "Una Apuesta Global Por la Coherencia de Políticas Para el Desarrollo. Sí, Pero... ¿Qué Políticas?", *Revista de Economía Mundial*, Enero-Abril, pp. 121-152.

Siitonen, L. (2016): Theorising Politics Behind Policy Coherence for Development (PCD). *European Journal of Development Research*, 28(1), pp. 1–12.
<http://doi.org/10.1057/ejdr.2015.76>

Soederberg, S. (2005): 'Financing for Whose Development? A Critique of the Monterrey Consensus,' *Alternatives: Local, Global, Political*, Vol. 30 (3), pp. 325-364.

ThinkTank. (2013): Cooperación para el Desarrollo de Polonia. Nuevas dimensiones. Perspectivas para los ONGs, gobiernos regionales y locales y empresas. Varsovia: THINKTANK. Disponible en (mayo 2016):
https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiBw9Dkrd3NAhULWhoKHXXWAmIQFggeMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.polskapomoc.gov.pl%2Fdownload%2Ffiles%2FDokumenty%2FPublikacje%2FRAPORT%2520TT.pdf&usq=AFQjCNE_GGldPa0VLdhPk9fTS8G5DCggmA&sig2=f8h2vAhpbGWET3v5Y07FfQ

Unión Europea. (2007): Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países. COMISIÓN EUROPEA. COM(2007) 248 final. Disponible en (julio 2016): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0248&from=ES>

Unión Europea. (2009): Spójność Polityki na rzecz Rozwoju. Disponible en (mayo 2016): http://igo.org.pl/download/spojnosc-polityki-na-rzecz-rozwoju_2009.pdf

Unión Europea. (2010): "Policy Coherence for Development Work Programme 2010- 2013." Commission Staff Working Document. SEC(2010) 421 final. Disponible en (mayo 2016):

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52010SC0421>

Unión Europea. (2015a): "Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE." Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. COM (2015) 215 final.

Unión Europea. (2015b): Policy Coherence for Development 2015. EU Report. Disponible en (mayo 2016): https://ec.europa.eu/europeaid/2015-eu-report-policy-coherence-development-including-member-states-replies_en

Union Europea. (2016): DOCUMENTO DE TRABAJO sobre el Informe de la UE de 2015 sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo. Comisión de Desarrollo. Disponible en (mayo 2016):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-576.863&format=PDF&language=ES&secondRef=01>

Unceta, K., José Martínez, M., Zabala, I. (2012): "Nueva York, Monterrey, París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo", *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol. 1 nr. 2, pp. 100-116.

Unceta, K., Gutiérrez J. (2012): "Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional", *Estudios de Economía Aplicada*, 30(3), pp. 773-800.

UNDP. (2010) Ñ Assessment of Development Results: Georgia. Evaluation Of UNDP Contribution. Disponible en (mayo 2016):

<http://www.oecd.org/countries/georgia/47861316.pdf>

Verschaeve, J., Delputte, S., & Orbie, J. (2016): "The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach", *European Journal of Development Research*, 28(1), pp. 44-61. Disponible en (mayo 2016): <http://doi.org/10.1057/ejdr.2015.74>

Williamson, J. (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* PIIE: Washington, April 1990, pp. 7-40. Disponible en (junio 2016): <https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>

2050.pl. (2013): 2050.pl podróż do niskoemisyjnej przyszłości. (red. M. Bukowski). Instytut Studiów Strukturalnych, Instytut na rzecz Ekorozwoju, European Climate Foundation: Varsovia. Disponible en (mayo 2016): http://np2050.pl/files/pliki/NP_2050_CALOSC_internet_2.pdf