EL FINANÇAMENT DE LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT AL SEGLE XXI

Un nou paradigma per abordar els problemes de desenvolupament

L'enfocament de coherència de polítiques

Javier Pérez González, Belén Agüero



Il·lustració: Hansel Obando

A començaments de l'any 2021 entrem oficialment en la 'Dècada per a l'Acció', els últims 10 anys que ens queden per complir els 17 Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) aprovats per l'Assemblea General de Nacions Unides el 2015. Aquest mateix any l'IPCC (Panell Intergovernamental del Canvi Climàtic) ha publicat un nou informe en el que apressa a prendre mesures per evitar que la crisi climàtica arribi a nivells irreversibles. Tot això en un context de crisi social i econòmica derivat de la pandèmia de la COVID-19 que ha colpejat a tots els països i classes socials, però que ha impactat amb especial severitat els països i col·lectius més vulnerables. I mentre molts ja han començat a celebrar episodis d'un cert retorna la normalitat prepandèmia, podem preguntar-nos a quina normalitat volem (o devem) tornar. Potser és temps de deixar d'intentar tornar enrere i començar a fer passos cap a una nova normalitat, més sostenible, resilient i justa amb totes les persones a tots els territoris.

La realitat és que ningú no sap exactament com arribar a aquesta nova o diferent normalitat. Tot i sabent que no existeixen solucions màgiques, fàcils, ni d'utilitat universal, per primera vegada a la història la comunitat internacional no disposa d'un full de ruta comú, que és compatible amb l'ambició i l'esperit transformador necessaris per a un repte d'aquestes dimensions. El 2015 es va aprovar l'Agenda 2030 (que inclou els 17 ODS però també l'Acord de París, la Nova Agenda Urbana, el Marc de Sendai i la Trajectòria de Samoa), que aborda el conjunt dels grans reptes als quals s'enfronta la humanitat i als quals hem de fer front si aspirem a assolir una nova versió del desenvolupament, ja no regida purament per criteris productius, sinó de caràcter sostenible, inclusiu i just.

Tanmateix, més de 6 anys després de la seva aprovació, molts governs segueixen pràcticament a la casella d'inici. D'altres estan fent els seus primers passos tímids, però sense que s'entrevegin encara les profundes transformacions socials, econòmiques i ambientals a les quals l'Agenda convida i que són imprescindibles per aspirar a donar resposta als reptes que tenim per davant.

Un canvi de paradigma centrat en els drets humans, la igualtat de gènere i la sostenibilitat ambiental: l'enfocament de coherència de polítiques

L'Agenda 2030 no és senzilla d'abordar. En primer lloc, perquè planteja una sèrie de fites i objectius vinculats amb la lluita contra la pobresa i la desigualtat, la promoció d'un desenvolupament econòmic sostenible i la lluita contra la crisi climàtica; objectius que requereixen canvis reals i profunds que en ocasions van en contra de l'*statu quo*. En segon lloc, perquè l'Agenda s'insereix en una realitat global complexa, en la que el multilateralisme i la cooperació internacional estan passant les seves hores més baixes en dècades. Finalment, perquè els 17 objectius que la componen formen un complex entramat d'interaccions, que en ocasions aboquen a tensions i contradiccions entre objectius polítics dins de la mateixa *Agenda*. La seva adopció i apropiació requereix una anàlisi detallada del context en el qual es posarà en marxa, i d'una sèrie d'innovacions polítiques i governança que permetin donar resposta a problemàtiques de caràcter multisectorial i multidimensional.

Davant d'aquestes dificultats, la comunitat internacional fixa la seva mirada en l'enfocament de coherència de polítiques; un principi implementat des de fa dècades en l'àmbit de la cooperació internacional i que ressorgeix amb renovada vigència en el context de l'Agenda 2030. Així, la 'Coherència de Polítiques per al Desenvolupament Sostenible' (CPDS) ha estat inclosa (fita 17.14) com a un dels mitjans d'implementació necessaris per posar en marxa l'Agenda. En aquest sentit, l'OCDE la defineix com:

> "[…] un procediment per integrar les dimensions del desenvolupament sostenible al procés d'elaboració de polítiques nacionals i internacionals. Els seus objectius en el context de

> l'Agenda 2030 són impulsar l'aplicació integrada de l'Agenda 2030 mitjançant les següents accions:
>
> (i) fomentar les sinergies i maximitzar els beneficis als sectors de la política econòmica, social i mediambiental;
>
> (ii) buscar l'equilibri dels objectius de política domèstica amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible reconeguts internacionalment; i
>
> (iii) abordar les repercussions transfrontereres i a llarg termini de les polítiques, incloses aquelles que probablement afectin els països en desenvolupament".
>
> OCDE (2019) Recomanació del Consell sobre coherència de les polítiques per al desenvolupament sostenible, Instruments jurídics de la OCDE.

La Coherència de Polítiques per al Desenvolupament (CPD), antecessora de la CPDS, fa gairebé 30 anys que està vigent, havent estat promoguda al si de la UE com a una de les '3 Cs' del tractat de Maastricht (Coordinació, Complementarietat i Coherència) i consagrada legalment al Tractat de Lisboa. La principal diferència entre ambdós enfocaments és que la CPD se centra especialment en la dimensió exterior de les polítiques públiques, exigint que els objectius de la política de cooperació al desenvolupament d'un país es prenguin en consideració a l'hora de dissenyar la totalitat de les seves polítiques, tant domèstiques com exteriors, i especialment en les àrees que podrien afectar els països en desenvolupament. El que fa la CPDS és, en el marc de l'Agenda 2030, ampliar aquest enfocament, incloent no només els impactes exteriors i en països en desenvolupament del conjunt de les polítiques públiques, sinó també els impactes domèstics de les polítiques en els àmbits social, econòmic i mediambiental.

> La coherència de polítiques per al desenvolupament vetlla per reduir els impactes negatius de les polítiques públiques als països en desenvolupament i promou que les polítiques que es posen en marxa en un país no afectin de manera negativa

Aquesta ampliació de l'enfocament no implica que la rellevància de l''antiga coherència' desaparegui. La CPD continua vigent en el marc de l'Agenda 2030, vetllant per reduir els

impactes negatius de les polítiques públiques als països en desenvolupament i promovent que les polítiques posades en marxa per adoptar els ODS en un país no afectin de manera negativa o redueixin les possibilitats d'implementar els ODS en d'altres.

L'arribada de l'Agenda 2030 també ha provocat que s'ampliï l'abast, la rellevància i l'àmbit d'influència de la política i dels actors de la cooperació al desenvolupament. L'Agenda convida a transversalitzar, de forma coherent i en totes les polítiques públiques, els drets humans, la igualtat de gènere i la sostenibilitat ambiental, que han estat els principis rectors tradicionals de la política de cooperació.

Voluntat política i innovació pública: ingredients necessaris per a la coherència de polítiques

Posar en marxa l'enfocament de coherència de polítiques representa un repte en si mateix. Aconseguir el seu compliment requereix assumir un canvi en la cultura política, ja que implica una sèrie de profundes reformes en la manera en què les polítiques es dissenyen, implementen i avaluen. Per això és important que se la consideri, no com a un propòsit de caràcter voluntari, sinó com a un compromís polític i legal d'obligat compliment. A molts països i territoris del nostre entorn (inclosa la UE, l'Estat Espanyol i Catalunya) la CPD forma part de l'ordenament jurídic. És important, a més, assumir el caràcter interconnectat de les polítiques públiques i dels impactes que aquestes generen en altres polítiques a nivell domèstic, però també més enllà de les fronteres territorials.

Alguns autors diuen que posar en marxa la coherència de polítiques és una qüestió més política que tècnica [1], i que la seva correcta implementació requereix abans que res d'un compromís polític al més alt nivell. Aquest compromís permet posar en marxa una sèrie de mecanismes que afavoreixen la implementació i apropiació de l'enfocament de coherència de polítiques a llarg termini per part dels òrgans i personal de l'administració.

L'OCDE porta treballant des de finals del segle passat en promoure la implementació de l'enfocament de CPD. Des de 2015 ha duplicat esforços a través de la generació d'eines metodològiques per ajudar als governs a fer efectiu aquest enfocament i aconseguir dur a terme les transformacions necessàries. Així, l'OCDE identifica una sèrie d'obstacles a superar i de factors necessaris per poder dur-la a terme, especialment per aconseguir transversalitzar les dimensions del desenvolupament sostenible en tot el cicle de la política pública. Aquests reptes i factors poden resumir-se en:

- Compromís polític i visió a llarg termini. Els canvis que s'han d'emprendre tenen tal profunditat en la mateixa cultura de l'administració i en la manera de fer polítiques que, sense un compromís polític fort, real i explícit no és possible dur-los a terme. La visió holística de la realitat en el curt, mig i llarg termini i de les interaccions entre polítiques exigeix que totes les àrees de govern estiguin igualment involucrades. El compromís amb la coherència ha de ser al més alt nivell, però s'ha de filtrar en tots els nivells de l'administració.

- Comprendre les interaccions positives i negatives entre les polítiques i incorporar-les en el cicle de polítiques públiques. Es tracta d'un dels reptes més grans en la implementació de l'enfocament de coherència de polítiques. Requereix una primera anàlisi en profunditat de les relacions entre totes les polítiques d'una administració, prenent com a base les tres dimensions del desenvolupament i sumant-ne una quarta de relacionada amb la governança. Requereix, a més, comprendre les sinergies i tensions que es creen entre elles i els impactes, positius i negatius, que tenen: en el present i a llarg termini, a nivell domèstic i internacional i també des d'una lògica multinivell. Tirar endavant aquesta anàlisi i posar en marxa un procés de política pública que tingui en compte totes aquestes dimensions requereix trencar les sitges temàtiques i de nivells de l'administració, en els quals es fonamenta la política pública tradicional, així com la posada en marxa de metodologies de treball transversals, de coordinació i cocreació.

- Mecanismes institucionals i de governança. Identificar les interaccions i dissenyar metodologies per abordar-les és clau, però també ho és definir aquells mecanismes institucionals i de governança que permetran la sostenibilitat d'aquest nou model a llarg termini. Això no implica necessàriament la creació de nous canals o estructures, però sí una anàlisi crítica dels que ja existeixen i, probablement, un procés de reforma que els capaciti per bregar amb les tensions que aniran sorgint entre les polítiques públiques. Tensions que no només es donaran a nivell horitzontal entre àrees d'un govern, sinó també a nivell vertical entre nivells d'administració i a nivell multiactor, ja que els *stakeholders* podrien veure els seus interessos afectats. Aquests mecanismes s'han de definir de manera transparent i a través de processos participatius en els quals es tinguin en compte totes les veus.

- La participació és una qüestió clau que es reforça amb l'enfocament de coherència de polítiques. És necessari incorporar les veus dels diferents *stakeholders*, no només en el disseny, implementació, seguiment i avaluació de les polítiques, sinó també en la anàlisi d'interaccions i el desenvolupament de metodologies per al seu abordatge, coordinació i comunicació, amb l'objectiu que permetin la gestió d'aquestes interaccions en el procés de política pública.

- Seguiment, avaluació i rendició de comptes. La generació de dades i evidències dels impactes de les polítiques és clau per poder fer un correcte seguiment dels processos d'implementació i realitzar anàlisis crítiques del que funciona i del que no en l'adopció dels ODS. S'han de definir, d'una banda, indicadors verificables que tinguin en compte les poblacions i col·lectius més vulnerables per assegurar que la informació que es genera ens permet obtenir conclusions sobre com les polítiques afecten cada grup. Una vegada es compta amb les dades, les avaluacions han d'estar basades en el principi de no deixar a ningú enrere i generar recomanacions que després puguin ser abordades quan el cicle de política pública torni a iniciar-se. Tot això acompanyat de processos de rendició de comptes públics en els quals tots els actors rellevants puguin oferir les seves opinions i retroalimentar l'anàlisi, promovent així l'aprenentatge continu.

Avenços i reptes en la implementació de l'enfocament de coherència de polítiques: què s'està fent i què queda per fer?

Llastades potser per la complexitat teòrica de la implementació de l'enfocament de coherència de polítiques, les experiències d'implementació pràctica entre les administracions del nostre entorn són, a tot estirar, parcialment satisfactòries.

Cada una de les experiències d'implementació recent de la coherència de polítiques posa l'èmfasi en un aspecte concret, determinat pel mateix context i tradició política del país, però també de l'ambició i el compromís dels diferents governs davant dels canvis necessaris per impulsar el desenvolupament sostenible. Existeixen així iniciatives com la de la República Txeca, que ha involucrat al conjunt de les àrees de govern en els processos de planificació i disseny de polítiques a través de la creació d'òrgans de coordinació amb responsables d'alt nivell i ha ubicat la Secretaria de Desenvolupament Sostenible al si de l'oficina de Govern. Altres països, com Suècia o Finlàndia, han decidit transversalitzar l'Agenda 2030 posant en el centre la justícia social, l'alineament de les polítiques domèstiques amb les internacionals i la consideració de les qüestions mediambientals en tot el cicle de la política pública. Finlàndia transversalitza la qüestió ambiental en els seus pressupostos prenent en consideració les implicacions pressupostàries de les mesures climàtiques, de la I+D+I per a tecnologies netes i de les compres públiques sostenibles. Suècia, per la seva part, ha alineat les seves polítiques amb l'Agenda 2030 basant-se en la promoció de la justícia social.

Fa dècades que la Comissió Europea, per la seva part, promou la coherència de polítiques al desenvolupament, a través de l'obligació d'avaluar l'impacte sobre països en desenvolupament de qualsevol nova proposta legislativa o reglamentària. Aquestes avaluacions han de tenir en compte els efectes transfronterers abans, durant i després de l'aplicació de la política o l'acte legislatiu en qüestió. Per a això s'han desenvolupat una metodologia i una eina específiques. En l'avaluació participen diversos serveis de la Comissió, i la qualitat de tot el procés és auditada per un òrgan supervisor.

Dins del territori espanyol els avenços també són variats. A nivell estatal, a mitjans de 2021 es va aprovar l'Estratègia de Desenvolupament Sostenible, que defineix 8 *reptes país* de caràcter estructural que l'Estat espanyol es proposa d'abordar per aconseguir el desenvolupament sostenible i que s'acompanya d'un Sistema Integral de Coherència de Polítiques, que es troba actualment en fase de definició.

En el cas de Catalunya, hi ha múltiples processos destacables, no només liderats per la mateixa Generalitat sinó també per les entitats municipals catalanes. A nivell autonòmic, trobem el Pla Nacional per a la implementació de l'Agenda 2030, que va definir una sèrie de compromisos de govern per a la implementació dels ODS i que es troba en procés d'actualització després del canvi de govern resultant de les eleccions de principis de 2021. Entre els compromisos definits existeix el d''avançar en la coherència de polítiques per al

desenvolupament que vinculi tota l'activitat del Govern amb el desenvolupament sostenible', que estava originalment a càrrec del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència.

Aquest Pla destaca pel procés participatiu dut a terme sota la coordinació del CADS (Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible) que va consistir a promoure que tots els departaments de la Generalitat fossin conscients de la relació del seu mandat amb l'Agenda 2030. El Pla va portar a que tots els compromisos que es promoguessin fossin negociats entre els departaments per començar a treballar des d'una lògica de treball transversal, la qual cosa va portar a detectar solapaments, sinergies i tensions entre àrees o fins i tot dins d'una mateixa àrea. En línia amb aquests compromisos es troba el Pla Director de la Cooperació Catalana, que avança quin pot ser el rol de la cooperació en la implementació de la CPDS i defineix una sèrie d'actuacions entre les quals es troba la creació d'un centre català d'empresa i drets humans o l'elaboració d'un full de ruta per a la implementació de la coherència de polítiques, enfocada a detectar i abordar l'impacte exterior de les polítiques públiques. Aquests treballs es troben en progrés en l'actualitat, a l'espera que el nou Govern els doni l'impuls definitiu que necessiten per passar de compromisos polítics a polítiques reals.

> Posar en marxa els processos necessaris per complir les fites dels 17 ODS requereix solucions multidimensionals i complexes

Aquests avenços es complementen amb els que s'estan realitzant a nivell de les diputacions i les entitats locals, com els impulsats des de la Diputació de Barcelona a través de formacions a funcionaris de governs locals en matèria de CPD i l'acompanyament tècnic a ajuntaments per a la implementació de l'enfocament de coherència en les seves polítiques públiques i els seus procediments administratius. També l'Àrea Metropolitana de Barcelona ha decidit impulsar la coherència de polítiques en el seu nou Pla Director, especialment des del punt de vista de l'educació per a la ciutadania global.

Conclusions

Afrontar els grans reptes comuns de la nostra era i fer-ho integrant les consideracions econòmiques, socials i mediambientals i les visions intergeneracionals i transfrontereres no és una tasca senzilla i ho és encara menys ara, en un context de postpandèmia. L'Agenda 2030 i els ODS representen una de les propostes més ambicioses mai consensuades per la comunitat internacional per fer front a aquests reptes. Encara que és imperfecta i en alguns àmbits li manca de l'ambició necessària, l'Agenda 2030 és, de moment, l'única proposta que aporta una visió integral del desenvolupament sostenible i que involucra els governs de tots els nivells de l'administració i de qualsevol nivell de desenvolupament.

Però el consens i l'acceptació generalitzada entorn de l'Agenda no són suficients. Posar en marxa els processos necessaris per complir les fites dels 17 ODS requereix canvis profunds

a l'interior de les pròpies administracions; canvis que, en ocasions, venen a qüestionar inèrcies i privilegis existents des de fa molt de temps. Les maneres de fer política que ens han valgut fins ara comencen a quedar obsoletes davant de la multidimensionalitat i complexitat dels reptes a afrontar, que exigeixen promoure solucions igualment multidimensionals i complexes. La coherència de polítiques representa una proposta innovadora per mobilitzar aquests canvis necessaris en l'administració pública, oferint una forma diferent de fer polítiques, centrada en la transversalitat i la participació dels diferents actors com a base per al disseny, implementació, seguiment, avaluació i rendició de comptes de les polítiques públiques necessàries per aconseguir societats més justes, sostenibles i inclusives.

REFERÈNCIES

1 — Ronceray, M. (2020) What We Can Learn from Europe's Record on Policy Coherence for the SDGs. *SDG Knowledge Hub* [Disponible en línia].

BIBLIOGRAFIA

Barrero, A., Amayuelas, A., Viladevall, L. (2021) *Más ambición por favor*. Madrid: Futuro en Común [Disponible en línia].

Comissió Europea (2019) 2019 EU report on Policy Coherence for Development, *Comission Staff Working Document*. Brussel·les: European Comission [Disponible en línia].

Futuro en Común (2020) *La coherencia de políticas en el corazón de la transición a la sostenibilidad*. Madrid: Futuro en Común [Disponible en línia].

Gómez-Escolar, P., Gonzalez, M. (2021) Podar con coherencia para cosechar mejores frutos. *El País* [Disponible en línia].

Mackie, J. (2020) Promoting policy coherence: Lessons learned in EU development cooperation, *Policy Brief*, September 2020. Maastricht: ECDPM [Disponible en línia].

OECD (2018) Policy Coherence for Sustainable Development Toolkit [Disponible en línia].

OECD (2019) *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*. Paris: OECD Publishing [Disponible en línia].

OECD (2019) *Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools*. Paris: OECD Publishing [Disponible en línia].

OCDE (2019) Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible, *Instrumentos jurídicos de la OCDE*. Paris: OECD Publishing [Disponible en línia].

Ronceray, M. (2020) What We Can Learn from Europe's Record on Policy Coherence for the SDGs. *SDG Knowledge Hub* [Disponible en línia].

Swedish Ministry of the Environment (2003) A Swedish Strategy for Sustainable Development Swedish, *Government Commuinication* 2003/04:129 [Disponible en línia].



Javier Pérez González

Javier Pérez González és Llicenciat en Dret i en Economia per la Universitat Carlos III de Madrid, i té un Postgrau en Tecnologies per al Desenvolupament Humà per la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). És soci fundador del Laboratori d'Estudis per al Desenvolupament (LED) i durant el període 2006 - 2011 va treballar a l'Àrea d'Estudis d'Oxam Intermón, on va coordinar l'agenda d'investigacions d'Oxfam Internacional en les àrees de Comerç, Agricultura i Canvi Climàtic. Des del 2011 dirigeix el Centre d'Investigació i Estudi sobre Coherència i Desenvolupament (Political Watch). Les seves principals àrees d'especialització són la coherència de polítiques públiques, la política comercial internacional, les empreses i els drets humans i l'ús de la tecnologia per a la promoció de la rendició de comptes i la participació ciutadana.



Belén Agüero

M. Belén Agüero és Llicenciada en Relacions Internacionals per la Universitat Catòlica de Salta, a l'Argentina, i Màster en Cooperació Internacional i Gestió de Polítiques Públiques, Programes i Projectes de Desenvolupament per la Universitat Internacional Menéndez Pelayo, en aliança amb l'Institut Ortega i Gasset. Acumula experiència en consultories de cooperació i anàlisi de polítiques públiques, en l'àrea d'avaluació ex-ante i post de projectes de cooperació descentralitzada al desenvolupament, i també en consultories d'investigació i anàlisi de polítiques de desenvolupament, treballant per a institucions espanyoles i internacionals. Les seves àrees d'especialització són la coherència en les polítiques públiques, la cooperació descentralitzada, l'Agenda 2030 i l'ús de la tecnologia per a la promoció de la rendició de comptes. Actualment treballa com a investigadora a Political Watch i col·labora amb l'àrea de comunicació de l'Institut de Cooperació Internacional i Desenvolupament Municipal (INCIDEM).