

La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales

Natalia MILLÁN ACEVEDO
Instituto Complutense
de Estudios Internacionales
Universidad Complutense
de Madrid (España)
natalia.millan@icei.ucm.es

Policy Coherence for Development in Spain: challenges, perceptions, interests and institutional resistance

ResumenAbstract

- 1. Introducción: Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas**
- 2. El concepto de CPD**
 - 2.1. La dimensión política de la CPD**
- 3. Marco doctrinal y político de la CPD en España**
- 4. Complejidades y resistencias en la implementación de la CPD en España**
- 5. La política «dura» de intereses «nacionales»**
- 6. Mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas**
- 7. Reflexiones finales**

Bibliografía

La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales*

Natalia MILLÁN ACEVEDO

Instituto Complutense
de Estudios Internacionales
Universidad Complutense
de Madrid (España)
natalia.millan@icei.ucm.es

Policy coherence for development in Spain: challenges, perceptions, interests and institutional resistance

Resumen

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el objeto de la acción política de un gobierno debiera orientarse a garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos para toda la ciudadanía, entendiendo ,además, que estos derechos no debieran estar restringidos o limitados por la pertenencia a un Estado en particular. En este marco, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) adquiere una relevancia fundamental en tanto pretende incorporar la perspectiva del desarrollo a toda la acción gubernamental. El presente artículo analiza la incorporación de esta agenda en España valorando, asimismo, las importantes resistencias y complejidades que se han suscitado en el seno del Gobierno español a este respecto. El artículo concluye en que el problema de la CPD en España remite más a resistencias de actores con intereses privados que a una confrontación entre los derechos de la ciudadanía local y extranjera como en ocasiones se ha argumentado desde instancias oficiales.

Palabras clave: Coherencia de políticas, desarrollo humano, cosmopolitismo, España, intereses.

Abstract

From a human development perspective, government policy should be to ensuring the free exercise of Human Rights for all citizens. Furthermore, governments must consider that those rights should not be restricted or limited by individual's nationality. In this context, Policy Coherence for Development (PCD) acquires a fundamental importance. This article aims at analyzing the PCD agenda in Spain and the bureaucratic resistance to this agenda within the Spanish Government. The article concludes that the problem of PCD in Spain refers more related to some actors's private interests than to a confrontation between local and foreign the Human Rights, at it is sometimes stated by official authorities.

Keywords: Policy coherence, human development, cosmopolitanism, Spain, interests.

- * El presente artículo se ha elaborado en base al trabajo de campo desarrollado por la autora entre 2009 y 2013 que ha incluido la realización de cuarenta y tres entrevistas en profundidad en España. Dicha investigación se ha enmarcado en la realización de la Tesis Doctoral, *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia*, presentada en diciembre de 2012.

1

Introducción: Cosmopolitización del desarrollo y coherencia de políticas

Desde una perspectiva histórica-filosófica, el cosmopolitismo se fundamenta en el ideal de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política, la comunidad cosmopolita (Kant 1784; Kant 1785; Kant 1795). Así, dentro de este enfoque teórico los derechos fundamentales se atribuyen a las personas por su mera naturaleza humana sin distinciones de nacionalidad, raza, sexo, etnia o cualquier tipo de particularidades. En consecuencia, el primer principio que debería guiar la doctrina cosmopolita reside en que las unidades últimas de preocupación moral son las personas por encima de los objetivos de los Estados o cualquier otra organización humana (Held 2005; Beck 2005; Delanty 2002; Archibugi 2005).

Tradicionalmente, la doctrina cosmopolita ha sido situada en el espacio del «deber ser» a los que pueden remitir los escritos de los estoicos griegos o del filósofo Immanuel Kant.¹ En contraposición, la doctrina basada en la primacía del Estado nación adquiere una extraordinaria relevancia con el inicio de la época moderna y la firma del tratado de paz de Westfalia en 1648. A partir de esta fecha, comienza históricamente en Europa la construcción de los modernos Estados nación, dando paso a organizaciones territoriales y poblacionales definidas en torno a un Estado que reconoce sus límites espaciales y su soberanía nacional (Climent 2001; Held y McGrew 2003). Dentro de este marco, la noción de derechos ciudadanos se asocia en forma exclusiva a la pertenencia a un Estado Nación.

Ahora bien, la visión cosmopolita —cuya perspectiva supera las fronteras de los Estados para entender la transnacionalización del desarrollo humano— parece ser una doctrina adecuada para comprender y gestionar la nueva realidad social de interdependencia e interconexión de los fenómenos políticos, sociales, económicos y medioambientales. Es necesario, pues, rechazar la suposición de que el cosmopolitismo es una elección consciente y voluntaria, porque la «cosmopolitización» describe un cambio fundamental en la estructuración de las organizaciones humanas (Beck 2005).

Dentro de este marco analítico, el concepto de «cosmopolitización del desarrollo» remite así a los procesos de desterritorialización y reanclaje (Barañano 2005) que se han sucedido en diversos ámbitos del desarrollo como consecuencia de la interrelación dinámica y cambiante entre los diversos espacios locales, nacionales y globales, la progresiva interdependencia económica, política y cultural entre los países y la creciente integración y reconfiguración de los poderes económicos y mediáticos en diversas escalas espaciales y temporales.

1 Diversas obras de Kant aluden a estos tres postulados cosmopolitas entre las que destacan: KANT, I., «Ideas para una historia universal en clave cosmopolita», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, editado en 2005, Ediciones Cátedra, Madrid, pp. 33-50, 1784; KANT, I., «Qué es la ilustración», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, Ediciones Cátedra, editado en 2005, Madrid, pp. 21-32, 1784; KANT, I., «En torno al tópico: tal vez sea correcto en teoría, pero no sirve en la práctica», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, Ediciones Cátedra, editado en 2005, Madrid, pp. 95-140, 1786; KANT, I., «Sobre la Paz Perpetua», *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, Ediciones Cátedra, editado en 2005, Madrid, pp. 141-188, 1795.

Desde esta perspectiva, la naturaleza de los problemas del desarrollo se ha transformado asumiendo una doble dirección: por una parte, fenómenos como la pobreza, la vulnerabilidad humana o la exclusión social remiten a riesgos que han superado las fronteras territoriales para generar amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación (Kaul et al. 1999; Naciones Unidas 2004; OCDE 2010); a su vez, las estrategias de desarrollo y las políticas públicas que cada país desarrolla inciden cada vez más en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

Bajo este marco analítico cosmopolita, el presente trabajo analiza la importancia de la integración del concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) como un elemento fundamental para promover políticas orientadas a la construcción de un mundo más equitativo y sustentable que garantice el ejercicio de los derechos humanos a todas las personas del planeta. El artículo pretende valorar asimismo la implementación de la agenda de la CPD en España así como sus principales desafíos y resistencias institucionales. Con este propósito, después de esta introducción, el segundo epígrafe profundiza sobre el concepto de CPD y su dimensión política; el tercer epígrafe: el marco discursivo de promoción de CPD en España; el cuarto epígrafe: las resistencias e inercias institucionales que hacen compleja la implementación de políticas coherentes con el desarrollo; el quinto epígrafe: la disgregación en la agenda «dura»: y la agenda «blanda» y la identificación de esta agenda dura con los intereses nacionales; y, el séptimo epígrafe: los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El artículo concluye con algunas reflexiones sobre los desafíos más importantes que enfrenta la mejora de las políticas públicas (en términos de desarrollo humano) en España.

2 El concepto de CPD

El trabajo por la CPD podría conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental (MAEC 2009; Millán 2011). Teniendo en cuenta que las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas, la visión del desarrollo deberá incorporarse tanto en las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas

Asimismo, los fenómenos de interdependencia y cosmopolitización han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y cohe-

rentes de manera de contribuir a un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional (Millán 2012a).

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso integral y global del Gobierno en la promoción del desarrollo humano, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de implementación (Alonso et al. 2010; CONCORD 2009). Se trata, pues, de un concepto sugerente, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo humano.

El concepto de CPD desde una perspectiva cosmopolita supone trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentalizar los derechos ciudadanos. Por tanto, es necesario trascender la conceptualización entre ciudadanos del «Sur» o del «Norte» para comprender que la CPD debe orientarse a promover los derechos de la ciudadanía cosmopolita.

Por último, dentro del contexto de globalización explicado, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados. Así, y siguiendo el principio de «responsabilidades compartidas pero diferenciadas» —surgido en la cumbre de Río de 1992—, todos los países (independientemente de su estadio de desarrollo) deben asumir la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas (Millán 2012b).

2.1. La dimensión política de la CPD

La dimensión política es el elemento primordial en la promoción de la CPD; por ello, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores con capacidad de incidencia, las estrategias electorales, las cuotas de poder que ostentan los diferentes ministerios y agencias gubernamentales y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un gobierno para avanzar hacia una mayor CPD (Millán 2012).

En este sentido, el compromiso transversal con el desarrollo parece presentar sistemáticas resistencias institucionales debido a que, en diversas ocasiones, son los mismos representantes políticos los que utilizan un recurso discursivo que contraponen los llamados «intereses nacionales» con la promoción del desarrollo humano, global y sostenible. En los Estados miembros de la UE, por ejemplo, existe una diversa gama de partidos políticos que aluden al fortalecimiento del Estado y al rechazo a cualquier manifestación nacional y cultural distinta. Se trata de grupos que pretenden recuperar los valores nacionales rechazando la «imposición» de valores extranjeros (Larralde 2009). Cabe destacar que se trata de una estrategia política relativamente exitosa en el ámbito europeo;

así, la extrema derecha, abiertamente xenófoba, ha obtenido más del 10 % de representación parlamentaria en ocho países de la UE: Grecia, Hungría, Suecia, Holanda, Francia, Austria, Finlandia y Noruega.

En este marco político —especialmente en contextos de crisis— el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos en tanto puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional. En este sentido, defender y promover una visión cosmopolita que contemple derechos de otros ciudadanos (como los inmigrantes) o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con el llamado «interés nacional». Si bien esta situación no puede generalizarse como una realidad monolítica a todos los Estados, parece ser la tónica dominante en buena parte de los países del mundo que se han construido en función del concepto de Estado nación y el nacionalismo metodológico.

Dentro de este contexto, buena parte de las administraciones públicas parecen asumir que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares —y en algunos momentos corporativos— de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros Estados y personas. De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía.

Además, un elemento que vuelve más complejo el trabajo por la CPD es que la modificación de las políticas públicas —en función de la construcción de un mundo más equitativo y sostenible— puede suponer importantes conflictos y resistencias por parte de actores privados que se pueden ver perjudicados por estas acciones. Es decir, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a grupos de poder o *lobbys* empresariales, se crean instituciones y estructuras que pretenden mantener y perpetuar esos beneficios. Por tanto, no hay que olvidar que el avance en CPD supone un conflicto político, que genera importantes resistencias institucionales y que puede suponer pérdidas a corto plazo para ciertos grupos de poder.

En suma, el desafío más importante para la práctica de la CPD reside en el cambio radical de enfoque para los teóricos y diseñadores de políticas públicas dado que esta práctica supone romper con inercias burocráticas e institucionales; además, estos cambios comportan importantes resistencias por parte de grupos de poder privados —que trascienden las fronteras de los Estados para asumir un carácter transnacional— que se han privilegiado tradicionalmente de importantes decisiones gubernamentales. Hasta aquí se ha abordado de forma sucinta un marco analítico sobre la CPD; el objeto de los siguientes epígrafes será analizar la incorporación de esta agenda a la política española así como estudiar los principales desafíos y restricciones a los que se ha enfrentado en este país.

3

Marco doctrinal y político de la CPD en España

En lo que respecta al ámbito discursivo, el compromiso político que mantiene España con la coherencia es explícito y ha sido destacado por diferentes estudios internacionales (CAD 2007; EGDPM e ICEI 2007; OCDE 2008). De hecho, España junto con Austria son los únicos donantes que han incorporado el principio de CPD a su marco legislativo. Así, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobada en 1998, establece en su artículo 4 que los objetivos de desarrollo deben ser contemplados en la formulación de políticas públicas.

Artículo 3. Objetivos: [...] La política de cooperación internacional para el desarrollo determinará estrategias y acciones dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo.

Artículo 4. Principio de coherencia: Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.²

De este modo, la Ley de Cooperación es un hito fundamental para el trabajo por el desarrollo en tanto declara expresamente que los objetivos de desarrollo deben informar todas las políticas, lo que supone un mandato legal para el principio de CPD.

Desde 2005, el Plan Director de la Cooperación Española —documento básico de planificación y de carácter cuatrienal— ha incorporado el concepto de CPD y la necesidad de avanzar en la integración de la perspectiva de desarrollo en el trabajo de la AGE. El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) destacaba que la CPD y el trabajo por el desarrollo humano debían considerarse como una política de Estado; así, la CPD debía consistir en la integración de la perspectiva del desarrollo en las distintas políticas sectoriales (MAEC 2009). En este sentido, el anterior Plan Director (2009-2012) proponía la incorporación de diferentes instrumentos para impulsar el trabajo por la CPD de manera transversal en la AGE aunque, como se analizó en anteriores estudios, gran parte de estas iniciativas no se han llevado a cabo (Millán et al. 2012). En este sentido, se ha observado una importante brecha entre el discurso oficial que debería guiar la agenda de la CPD y las acciones reales encaminadas a promover dicha coherencia (Millán et al. 2012)

El enfoque doctrinal del III Plan Director implicaba que la coherencia debía estar orientada al desarrollo humano sobre otros objetivos de política exterior como podrían ser las agendas económicas, de seguridad, geopolítica o migratoria. Este hecho había supuesto un importante avance conceptual para el contexto general de la administración, dado que otros actores pueden entender que hay que avanzar en una mayor coherencia en la gestión pública pero orientada a promover los intereses particulares —y en ocasiones cortoplacistas— del Estado español.

2 Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Artículo 4. Principio de coherencia.

Ahora bien, este ámbito discursivo parece haber cambiado de enfoque a partir del establecimiento del IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016). Este documento estratégico conceptualiza la CPD como un principio que pretende generar sinergias entre las diferentes políticas públicas y los objetivos de desarrollo, «lo cual lo convierte en un medio complementario para incrementar la eficacia de la ayuda» (MAEC 2012: 53). Asimismo, el IV Plan Director establece que incorporar el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza en los procesos de toma de decisión pública «para defender también nuestros intereses» (MAEC 2012: 53). Esta visión sobre la CPD genera tres importantes cuestionamientos relacionados con la visión cosmopolita de promoción del desarrollo humano explicada en el epígrafe anterior.

En primer lugar, existe una distancia conceptual y teórica significativa entre comprender la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo humano en toda la acción pública española —concepto del que se parte en este trabajo y que también se establecía en el III Plan Director— y definir la CPD como un trabajo que pretende promover sinergias y mejorar la eficacia de la ayuda (MAEC 2012). Esta visión —establecida en el IV Plan Director— supone una perspectiva extremadamente restrictiva del trabajo por el desarrollo que teóricamente debería orientarse a la búsqueda de sinergias. De hecho, en la práctica esta visión había sido la predominante en la AGE entre 2008-2011 (Millán et al. 2012); así, los diferentes Ministerios y Direcciones Generales se han orientado a la búsqueda de sinergias entre políticas omitiendo la necesidad de cuestionar las propias políticas a partir de los principios de desarrollo humano. En consecuencia, se han promovido mejoras en el trabajo conjunto entre Ministerios, lo que se puede entender claramente como un trabajo de coordinación más que como un esfuerzo sistemático de transversalización del enfoque de desarrollo humano en el diseño e implementación de la acción pública española.

En segundo lugar, al definir la CPD como un medio complementario para mejorar la eficacia de la ayuda parece cuestionar el concepto de CPD como una visión transversal que afecta a todas las políticas públicas de un Gobierno. En este sentido, todavía existe la tendencia entre los diferentes Departamentos de la AGE a considerar que el trabajo por la CPD es una tarea que se le atribuye exclusivamente al MAEC y no supone una responsabilidad compartida (y a su vez) específica para cada uno de los Ministerios. Por tanto, el hecho de relacionar la CPD con la eficacia de la ayuda podría subrayar la falsa apreciación que todavía subsiste en la AGE de que la coherencia es un propósito que afecta exclusivamente al diseño de la política de AOD en lugar de ser concebida como una tarea integral del conjunto del Gobierno.

Por último, sería necesario especificar qué se entiende como «intereses españoles». En el contexto del año 2012, los «intereses españoles» parecen haberse identificado con la promoción de los objetivos comerciales y económicos —como se demuestra en la estrategia Marca España—

desatendiendo otros factores fundamentales en la promoción del trabajo por el desarrollo humano como es la redistribución de la renta, la promoción de la equidad de género, la conservación ambiental, la lucha contra la pobreza o la promoción de los derechos humanos desde una perspectiva cosmopolita (Millán et al. 2013).

Bajo este marco analítico, y a la luz de la crisis económica internacional, parece observarse cierta tendencia a entender que las políticas de desarrollo (como puede ser la AOD) deben generar beneficios tanto para el país donante como para el país receptor. Se trata de una perspectiva extremadamente cuestionable en tanto encuadra dentro de una visión «pragmática» que apela a la utilización de los fondos públicos orientados al desarrollo para promover intereses particulares de ciertos grupos de poder —con intereses privados— que inciden en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, se trata de una visión instrumental y realista —desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y, en concreto, de las Relaciones Internacionales— que se encuentra muy alejada de los consensos internacionales que deberían guiar la práctica de las políticas de desarrollo y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En síntesis, la visión sobre CPD que se presenta en el IV Plan Director de la Cooperación Española parece denotar una visión marcadamente restrictiva sobre este trabajo relacionando la coherencia con la eficacia de la AOD y asumiendo que se trata de un ejercicio básicamente de coordinación; en el mismo sentido, podría entenderse como una visión «instrumental» donde las políticas de desarrollo deben alinearse con otros objetivos y agendas consideradas «nacionales».

4 Complejidades y resistencias en la implementación de la CPD en España

En lo que respecta al trabajo por el desarrollo, es necesario destacar que el avance hacia una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere un compromiso a largo plazo que exceda el ciclo político de un Gobierno específico. Este objetivo parece complejo si se considera que el marco de incentivos de los gobernantes se suele suscribir al período legislativo de cuatro años. Por tanto, las decisiones que se toman se condicionan a que estas puedan dar réditos políticos durante los cuatro años de mandato y antes de las próximas elecciones. Este hecho vuelve muy dificultosa la modulación de políticas públicas a largo plazo, lo que es fundamental para la promoción del desarrollo y los derechos humanos. Además, la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora hacen más dificultoso, si cabe, que los responsables políticos asuman y cumplan sus compromisos a largo plazo.

La reciente crisis económica que ha afectado a gran parte de los países desarrollados —especialmente a España— parece dar cuenta de las dificultades, interferencias y presiones que se ejercen sobre los gobernantes y que limitan los espacios de toma de decisiones nacionales. En este sentido, los diversos estudios publicados sobre CPD en España parecen denotar una importante falta de voluntad política real y sostenida orientada a mejorar las políticas públicas en función del desarrollo humano (Alonso et al. 2010; Millán et al. 2012; Millán et al. 2013). Así, salvo el período comprendido entre 2004 y 2009, cuando la CPD adquirió cierto protagonismo —aunque prioritariamente discursivo— en el Gobierno socialista, el desarrollo parece conceptualizarse como un ámbito secundario e incluso prescindible de la acción pública española. En este sentido, en España se observan importantes desafíos y complejidades especialmente relevantes para el trabajo por la CPD que se explican a continuación.

Lo primero es que, en España, no parece haberse constituido un compromiso político real y sostenido con la CPD. Esta falta de compromiso político real y de base parece explicarse por diversas restricciones políticas y técnicas referidas al trabajo transversal por el desarrollo. La inexistencia de directrices sólidas y consistentes desde el más alto nivel político para que el conjunto de las políticas públicas españolas integren la perspectiva del desarrollo parece denotar la existencia de una percepción devaluada del trabajo por el desarrollo. Además, trascendiendo al gobierno, el poco margen de apoyo a políticas de desarrollo que existía en el Parlamento se ha ido debilitando como consecuencia de los cambios en la agenda política derivados de la crisis económica por la que atraviesa España (Iglesia-Caruncho 2011).

En segundo lugar, la organización pública se desarrolla en un entorno complejo donde participan múltiples actores políticos que responden a una vasta diversidad de intereses y que poseen distintas capacidades de incidencia en los procesos de toma de decisiones; cada Ministerio posee una visión diferente sobre lo que debe ser la agenda de desarrollo y lo que es el «interés nacional». En este marco, la mayor parte de los entes ministeriales conceptualiza a la agenda del desarrollo como un ámbito secundario que no debe interferir con «los intereses nacionales» españoles (Millán et al. 2012). Esta dinámica puede ser observada incluso dentro del propio MAE donde los actores de este Ministerio poseen una agenda y perspectiva diferente sobre la prioridad que debe darse al desarrollo en la política exterior. Así, más allá de los ámbitos relacionados estrictamente con la cooperación, las agendas que se entienden como prioritarias en la acción exterior se refieren principalmente a objetivos económicos y de seguridad como se analizará en el siguiente epígrafe.

En tercer lugar, la cultura organizacional que parece caracterizar a la administración española es de tipo vertical. Cada Ministerio trabaja de manera relativamente independiente en el desarrollo de sus competencias, con limitadas instancias de coordinación y consulta entre las

diferentes entidades de la AGE. En tal sentido, la autonomía con que se lleva a cabo la gestión de cada Ministerio ha sido un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en las políticas públicas. Esta cultura de tipo jerárquico y vertical es especialmente perniciosa para la promoción de la CPD, que necesariamente supone instancias de intercambio e interlocución entre los distintos ámbitos gubernamentales (Millán 2010).

Por último, la implantación de mecanismos para promover la CPD en España ha sido extremadamente escasa. Así, como se ha explicado, entre 2004 y 2010, solo se ha puesto en práctica un 25 % de los mecanismos previstos en los documentos estratégicos propuestos por la AGE y los que se han llevado a cabo han tenido serios problemas en su implementación (Millán et al. 2012) En este sentido, cabe destacar que existen muy pocos recursos humanos dedicados a la CPD en España, tanto durante el mandato del Gobierno socialista (solo una persona dedicada a medio tiempo) como en la actual legislatura del Partido Popular (dos personas a medio tiempo dedicados a la CPDD).

Ahora bien, más allá de los actores y mecanismos insuficientes para promover la CPD en España y de la práctica de esta agenda, la evidencia parece demostrar que el problema mayor remite a las percepciones y consideraciones que los actores españoles poseen acerca del desarrollo humano. Así, los actores se mueven por intereses, valores e identidades que se relacionan con factores «ideacionales» en una realidad socialmente construida (Onuf 1989; Wendt 1995; Sanahuja 2007). Sobre esta base analítica, el siguiente epígrafe analiza las percepciones de los actores sobre la agenda exterior española y sus objetivos.

5 La política «dura» de intereses «nacionales»

En España, tradicionalmente parece haberse establecido, en política exterior, una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política «dura» o alta política y la política «blanda» o la baja política. Se trata de una visión que ha estado presente en los diversos Gobiernos españoles y que parte de los siguientes postulados: la alta política remite a los intereses económicos españoles y a los temas de seguridad; los intereses económicos se relacionan principalmente con la promoción y la defensa de las empresas españolas (tanto en el ámbito nacional como internacional) y los intereses de seguridad con la provisión energética, el control de los flujos migratorios y la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional. La baja política se relaciona básicamente con los conceptos relacionados con el desarrollo humano: la promoción y protección de los derechos humanos, la promoción de la paz, el cuidado de la sostenibilidad medioambiental, la integración de la equidad de género, la lucha contra la pobreza y el impulso de la solidaridad internacional.

En este contexto de agenda dura, España es una marca que «compite» con otros países y, por tanto, su ciudadanía también se encuentra adscrita a esta dinámica. La estrategia Marca España explicita esta visión, asumiendo que el sistema internacional es un mercado donde cada «marca» —cada país— debe pujar por atraer la inversión extranjera y la atención de los consumidores internacionales (Millán 2013). Además, y desde una perspectiva crítica, la apuesta por una «marca país» puede ser cuestionable en la medida que las personas no son concebidas como ciudadanos con derechos, sino como consumidores con acceso a una determinada renta, lo que abre una ventana de oportunidad para promover procesos de mercantilización del espacio público (Millán 2013).

Esta visión competitiva ha derivado en un recurso discursivo que tiende a contraponer dos derechos ciudadanos: los derechos «nacionales» frente a los derechos «extranjeros». Se trata de discurso oficial que genera una rivalidad artificial entre ciudadanía del Norte y del Sur (Martínez et al. 2012) y que justifica la reducción progresiva de programas y políticas orientados a otros países y personas. Un ejemplo ilustrativo de este recurso retórico (y práctico) en España puede ser la reducción de las prestaciones sanitarias a los inmigrantes que no se encuentran en situación regular. Así lo ha explicado el portavoz en el Congreso del Partido Popular, Alfonso Alonso justificando esta disposición: «No veo cómo se puede justificar que un extranjero que está en situación irregular no pague y todos los españoles paguen. Eso no responde a ninguna lógica».³ Un argumento similar ha sido utilizado por el Gobierno para justificar los importantes recortes en las partidas de AOD que ya se habían reducido con el Gobierno socialista a partir de 2009. De esta suerte, se ha pasado en 2010 de 4492 millones de euros (0,43 % del PIB) a 1948 millones de euros en 2012 (0,15 del PIB) (CAD 2011; CAD 2013). Para justificar esta contracción, el ministro José Manuel García Margallo explicó en el Congreso que «recortar la cooperación para mí es una opción extraordinariamente dolorosa, pero la otra opción a lo mejor es recortar las pensiones o cerrar ambulatorios, entonces, hay que hacer una elección política».⁴

Ahora bien, este recurso discursivo —especialmente relevante en este análisis para justificar medidas incoherentes con el desarrollo humano— debe tomarse con suma cautela no solo porque puede promover visiones xenofóbicas y violentas de unos colectivos frente a otros sino porque parece remitirnos a lo que se entiende como un «falso dilema». Un falso dilema involucra una situación en la que se presentan dos opciones como las únicas alternativas posibles dentro de un espectro de posibilidades que, en la realidad, es mucho más amplio. Estas dos opciones son con frecuencia los puntos de vista más radicales y remiten a simplificaciones extremistas de la realidad (Vaz Ferreira 1983). Así se ha presentado la siguiente opción: es necesario elegir entre la promoción de los derechos de la ciudadanía española o la promoción de los derechos y el desarrollo de otras ciudadanía y sociedades. Así, lo que se comunica es que en tiempos de crisis la necesidad de desarrollar políticas de

3 «Alfonso Alonso recuerda que la Ley de Extranjería dice que los inmigrantes irregulares se tienen que ir de España». <http://www.telealmerianoticias.es/2012/alfonso-alonso-recuerda-la-ley-de-extranjeria-dice-que-los-inmigrantes-irregulares-se-tienen-que-ir-de-espana-71380.html> (24/10/2013).

4 Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación ante la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, 14 de marzo de 2012. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_051.PDFb (24/10/2013).

austeridad y de recortes sociales también remite a una elección entre «ellos» y «nosotros».

Ahora bien, analizando el proceso de recortes que se ha asumido desde el Gobierno español, la evidencia empírica parece demostrar que estas políticas han afectado principalmente a las poblaciones más vulnerables de la población, independientemente de que esta sea extranjera y española. En referencia a las palabras del ministro Margallo, cabe destacar que en España también se han recortado las pensiones y se han cerrado ambulatorios. Es decir, el proceso de recortes sociales ha afectado a toda la ciudadanía. Así, en 2012, el Comité de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU ha elaborado un informe con motivo de la supervisión por parte de Naciones Unidas del cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, vigente en el Estado español desde 1977 (CDESC 2012). El informe establece que las medidas adoptadas suponen una reducción de los derechos ciudadanos y una mayor desprotección a la ciudadanía más vulnerable (CDESC 2012). En consecuencia, los datos provisionales del INE aproximan a un 26,8 % de personas en situación de pobreza y exclusión social en 2012, según los indicadores propuestos por la UE (FOESSA 2013). Asimismo, se observa en España un significativo aumento de la desigualdad en la distribución de la renta: desde el inicio de la crisis la diferencia entre la renta del percentil 80 y el percentil 20 ha crecido casi un 30 % (FOESSA 2013). En este sentido, es significativo el informe de la OCDE de 2013 que explica que España fue el país de la OCDE donde más aumentaron las desigualdades entre 2007 y 2010 incrementándose el coeficiente Gini en 2,9 puntos porcentuales (OCDE 2013).

En este sentido, cabe destacar que los países no se han constituido como entidades monolíticas buscando un único beneficio común sino que, en el interior del Estado existen diversos actores con intereses divergentes (públicos y privados) (Allison 1971; Cox 1996; Weldes 1996); no se trata, por tanto, de plantear la problemática de la CPD como una elección entre los derechos de diferentes grupos de ciudadanos —diferenciados por nacionalidad—; sino que precisamente se necesitan generar instancias cooperativas que puedan ampliar las opciones de todas las personas dado que esta es la única manera de encontrar soluciones a largo plazo a los problemas de desarrollo (Millán 2012). Por tanto, más que remitirnos a una contraposición entre los ciudadanos del «Norte» o del «Sur», pudiera observarse intereses privados de diversos grupos de poder —que trascienden las fronteras de los Estados— que parecen erigirse en oposición a la promoción de los intereses públicos generales de la ciudadanía global (Millán et al. 2013). En definitiva, se trata de un conflicto que en realidad parece remitirnos a una contraposición entre intereses privados particulares (de determinados grupos de poder) e intereses públicos generales como se analizará en el siguiente epígrafe.

5.1. La agenda dura y de «intereses nacionales» se relaciona con los intereses privados de algunos actores y grupos de poder

En el momento de valorar las políticas públicas y su relación con el desarrollo, es posible concluir que, en el caso de España, la agenda dura analizada anteriormente más que generarse en función de los supuestos «intereses nacionales» se ha diseñado de acuerdo con los objetivos privados de algunos actores y grupos de poder (Millán et al. 2013). Este hecho es un elemento fundamental para entender los problemas relacionados con la CPD, dado que si los grupos de poder pueden influenciar en el diseño de políticas se corre el riesgo de que en vez de que estas políticas respondan al interés general se diseñen en función de intereses de grupos que pueden ser convergentes (o no) con los llamados «intereses nacionales».

La estrategia Marca España mencionada en el epígrafe anterior presenta como objetivo principal la promoción del crecimiento económico, dejando en planos de escasa significación otras variables fundamentales del desarrollo humano, como pueden ser la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la defensa de los derechos humanos. Así pues, el concepto de desarrollo económico es identificado en la Marca España (casi de manera automática) como la promoción de la internacionalización de las empresas españolas y la mejora del clima inversor en España. Se trata, no obstante, de una conceptualización cuestionable tanto por la reducción de la idea de desarrollo a la lógica del crecimiento económico, como por la identificación del interés general español con la promoción de sus empresas transnacionales (Millán 2013). Así, la estrategia Marca España ilustra la pretensión oficial es identificar el bienestar ciudadano (ámbito público) con la promoción de las empresas españolas (ámbito privado). En consecuencia, se pretende que el poder político y el aparato del Gobierno se movilicen en pos de estos objetivos dado que se trata de «intereses españoles».

Este proceso de identificación de intereses privados con «intereses nacionales» es aún más cuestionable, si cabe, si se analizan los fenómenos de «puertas giratorias» que se han suscitado en los últimos años en el seno de la Administración española. Se trata de una práctica que alude a la rotación de puestos que se produce entre los ámbitos público y privado. La «puerta giratoria» se produce cuando determinados cargos públicos, tras abandonar sus puestos, pasan a formar parte de la directiva de empresas ubicadas en sectores cuya actividad puede haber sido regulada previamente por su propia acción política. Este ha sido el caso de dos expresidentes del Gobierno español y de más de cuarenta exministros de la democracia española.

En suma, en convergencia con lo expuesto en los epígrafes anteriores, parece que se está asistiendo a un diseño institucional que se orienta a promover y defender los objetivos particulares de algunos grupos y actores privados identificándolos con el llamado «interés nacional

español». En este sentido, es necesario destacar que el avance hacia una mayor CPD puede suponer importantes resistencias por parte de algunos actores cercanos al poder; así, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a determinados *lobbies* empresariales, se crean instituciones y estructuras que pretenden mantener y perpetuar esos beneficios. Por tanto, no hay que olvidar que el avance en CPD tiene una dimensión conflictiva que genera importantes resistencias institucionales y que puede suponer pérdidas o eliminación de preferencias a corto plazo para ciertos actores.

6 Mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

En un sistema democrático, la mejora de la práctica política supone procesos sistemáticos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. La transparencia abre la información al escrutinio público para que los actores de la sociedad civil puedan acceder a ella, evaluarla, analizarla y, en su caso, pedir cuentas de sus acciones a los gobernantes. En este sentido, es imprescindible que se garantice a la ciudadanía el acceso a la información, lo que contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en la calidad de la democracia. En este aspecto España también presenta limitaciones significativas.

En este sentido, es especialmente llamativo que, desde octubre de 2010, las decisiones tomadas en política exterior entran en la categoría de «secretos oficiales». Así, un acuerdo aprobado por el Consejo de Ministros durante la presidencia de José Luis Rodríguez Zapatero extiende la clasificación de «secreto» y «reservado» a prácticamente todos los aspectos relacionados con la política exterior española, en consistencia con la Ley de Secretos Oficiales⁵ del franquismo todavía vigente.⁶ Asimismo, el propio acuerdo fue considerado secreto, por lo que solo fue conocido por la opinión pública dos años después (mayo 2012) gracias a la investigación de dos historiadores de la Universidad Complutense de Madrid.

Este acuerdo detalla catorce materias que se clasifican como «secretas» dado que su «revelación no autorizada puede dañar o poner gravemente en riesgo la seguridad o defensa de España o de sus aliados y amigos». ⁷ Entre ellas se destacan: las posiciones de España y sus estrategias de negociación política, de seguridad, económica y comercial; la información sobre posiciones españolas en conflictos internacionales o internos; la información relativa al despliegue de unidades de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la protección de Derechos Humanos; las cuestiones de asilo y refugio; las informaciones relativas a la aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad y defensa; los preparativos de los viajes de los Reyes y el presidente del

5 Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre. Disponible en: https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/normativa_estatal/common/pdfs/E.22-cp--Ley-9-1968-de-Secretos-Oficiales.pdf. Fecha de consulta: 24/10/2012.

6 Blog de Carlos Sanz Díaz: «El archivo más secreto del mundo y las trabas a la investigación histórica». Disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311#comment-153. Fecha de consulta: 24/10/2012.

7 Nota de prensa: «Exteriores blindo todos sus documentos». Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887_077908.html. Fecha de consulta: 24/10/2013.

Gobierno y, cuando las circunstancias lo aconsejen, de los ministros y otras autoridades del Estado.⁸ Así, desde 2010, todos los aspectos relacionados con la política exterior española pueden ser considerados como «secretos de Estado», lo que coloca a España en posesión del archivo diplomático más secreto del mundo.⁹

Además, hasta el establecimiento de la Ley de Transparencia aprobada en septiembre de 2013, no parece que se haya desarrollado en España un marco normativo orientado a promover la transparencia y la rendición de cuentas como herramienta ineludible en la mejora de la calidad democrática (Hernández 2009). En convergencia con esto, un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) acerca de la opinión de los españoles sobre la calidad de la democracia expresaba que más de dos tercios de la población se declaraba poco satisfecha con el funcionamiento de la democracia. Además, el estudio indicaba como mayoritaria la percepción de que existe un importante déficit en la rendición de cuentas y la transparencia en tanto no se conocen los fundamentos de las decisiones que se toman en el Gobierno y la ciudadanía no está en condiciones de controlarlas (CIS 2007).

Para concluir este análisis, cabe destacar que la nueva Ley de Transparencia, que ha supuesto un importante avance normativo para mejorar los procesos descritos, también conlleva importantes carencias para avanzar en este ámbito. De este modo, se trata de una ley que no reconoce como un derecho fundamental el acceso a la información, excluye diversos tipos de información (como notas, borradores o comunicaciones internas), establece un doble silencio administrativo negativo (lo que significa que si la Administración no contesta la solicitud se entenderá desestimada) y no establece un Consejo de la Transparencia independiente. En este aspecto, el proyecto *Global Right to Information Rating* ha elaborado un análisis que brinda una puntuación de 68 sobre 150 puntos, quedando España en la posición 72 de 96 países con leyes de acceso a la información de todo el mundo (*Global Right to Information Rating* 2013).

En suma, lo descrito en este epígrafe coloca a España como un país que presenta un significativo déficit en lo que respecta a transparencia y rendición de cuentas en todos los ámbitos de política exterior española (Ayuso y Cascante 2009; Jiménez 2009).

7 Reflexiones finales

Teniendo en cuenta el análisis realizado, cinco son las principales conclusiones que se pueden extraer sobre la integración de la agenda de la CPD en España:

- 8 «Acuerdo sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales». Blog de Carlos Sanz Díaz. Disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311#comment-153. Fecha de consulta: 10/10/2012.
- 9 Blog de Carlos Sanz Díaz. Disponible en: http://www.madrimasd.org/blogs/Historia_RRII/2012/05/16/130311#comment-153. Fecha de consulta: 10/10/2012.

En primer lugar, el elemento principal que define el avance o retroceso en la promoción de la CPD remite a un ámbito eminentemente político. Así, es la voluntad y el compromiso político por parte de los gobernantes lo que permitiría modular paulatinamente las políticas públicas a favor del desarrollo humano. Sin embargo, parece existir una inercia institucional en la Administración que lleva a conceptualizar que la acción pública es exitosa en tanto promueva los intereses particulares —y en algunos momentos corporativos— de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros Estados y personas. Además, en ciertos momentos electorales —especialmente en contextos de recesión económica como es el caso de España— los gobernantes suelen tomar con cautela el trabajo por el desarrollo, en tanto este trabajo podría ser percibido como una «amenaza» para el electorado nacional. De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política, así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía.

En segundo lugar, parece existir en España una brecha muy significativa entre el ámbito discursivo y doctrinal, que ha colocado a la CPD dentro del marco jurídico español, y la práctica real de esta agenda que ha sido extremadamente escasa y con serios problemas de implementación. Así, en la etapa comprendida entre 2008 y 2012 solo se han puesto en práctica un 25 % de los mecanismos previstos para promover la CPD. Además, este ámbito discursivo ha experimentado un significativo retroceso en la última etapa correspondiente al Gobierno del Partido Popular. En este marco, se observa un importante retroceso discursivo en el ámbito de la CPD, que identifica a esta agenda como un trabajo orientado a la promoción de la coordinación entre políticas y la mejora de la eficacia de la AOD más que como un trabajo continuado y sistemático de integración de la perspectiva de desarrollo humano en la acción pública española.

En tercer lugar, cabe destacar que los factores «ideacionales» —es decir, las percepciones, valores e intereses— parecen ser los elementos básicos que explican la falta de avance hacia una acción pública orientada al desarrollo humano. Así, en España tradicionalmente parece haberse establecido en política exterior, una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política «dura» y la política «blanda». La política dura remite a los intereses económicos españoles y a los temas de seguridad; la baja política, en cambio, se relaciona con los objetivos relacionados con el desarrollo humano. Así, la agenda blanda se conceptualiza como una agenda secundaria y prescindible que solo puede avanzar en tanto no suponga un conflicto con la agenda de intereses «duros» definida como prioritaria por la Administración española.

En cuarto lugar, y estrechamente vinculado con el punto anterior, la política «dura» identificada con lo que se entiende como «intereses nacionales españoles» parece corresponder, en diversas ocasiones, a intereses privados de actores que poseen una alta capacidad de influencia

en los procesos públicos de toma de decisiones. Así, bajo el discurso de que hay que defender los «intereses de España» se desarrollan políticas orientadas a beneficiar a ciertos grupos de poder. La estrategia Marca España parece ser un ejemplo ilustrativo de lo que aquí se está argumentando en tanto, bajo esta estrategia, se asume que la acción pública debe estar orientada a promover los intereses de las empresas españolas asumiendo que estos intereses son automáticamente positivos para España.

Por último, el análisis propuesto permite realizar una reflexión más general sobre los problemas del desarrollo y la CPD. Como se ha explicado, desde diversas instancias gubernamentales se ha aducido que el trabajo por el desarrollo y los derechos humanos —es decir, la CPD— remite a un conflicto entre unos ciudadanos locales y otros ciudadanos extranjeros. Es decir, frente a un contexto de crisis, se argumenta que es la ciudadanía española la que tiene que elegir entre promover y proteger su propio bienestar o el de otras comunidades y sociedades. Este mensaje se basa en una visión realista de las relaciones internacionales donde se entiende al sistema internacional como un ámbito anárquico y hostil donde cada Estado debe velar por su propia seguridad y poder. La consecuencia lógica de este argumento es que cada ciudadano depende de la riqueza y el poder de sus respectivos Estados; así, la ciudadanía de países pobres y frágiles no podrá tener ninguna garantía de respeto hacia sus derechos.

Ahora bien, como se ha explicado, las diferentes investigaciones sobre CPD parecen brindar una explicación distinta de esta contraposición de intereses. Así, más que a una contradicción entre derechos de unos y otros ciudadanos, lo que parece encontrarse en pugna son los intereses privados de actores con capacidad de influencia en el sistema público, y los intereses públicos orientados a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, independientemente de si esta es nacional o extranjera. En este contexto, el avance hacia políticas más coherentes —en tanto pudiera reducir los beneficios de importantes grupos de poder— pudiera generar importantes resistencias institucionales.

De ahí que, aunque la perspectiva cosmopolita presentada en la introducción de este trabajo se orienta a la mejora de la acción colectiva dirigida a favorecer los intereses generales, el avance hacia una mayor CPD puede implicar un importante conflicto potencial con los grupos de poder hegemónicos. Por ello, el avance hacia una mayor CPD supone un importante cambio de mirada para la acción pública española porque implica romper con determinadas creencias y valores profundamente arraigados en la sociedad así como trascender las resistencias de los grupos más favorecidos de la sociedad.

En síntesis, es necesario trascender la visión realista de las relaciones internacionales que identifica a los Estados como entes competitivos que toman decisiones de manera unilateral y compartimentalizada. Por el

contrario, en un mundo crecientemente interdependiente, la agenda de la CPD adquiere un papel fundamental en la promoción de una gobernanza democrática global que garantice el ejercicio de los derechos humanos a toda la ciudadanía de nuestro Planeta. En este aspecto, si bien esta agenda supondría un avance compartido para los intereses generales de la ciudadanía, también implica un potencial conflicto de intereses con los grupos más favorecidos de la sociedad, que también trascienden los límites del Estado Nación.

Bibliografía

- ARCHIBUGI D (2003). *Cosmopolitan Democracy*. In Archibugi D (coord.), *Debating Cosmopolitics*. Verso, Londres, pp. 1-15.
- ALLISON G (1971). *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collin Publishers, Boston.
- ALONSO J A, AGUIRRE P, MADRUEÑO R, MILLÁN N (2010). *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid.
- AYUSO A, CASSCANTE K (2009). *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*. Exlibris Ediciones y Fundación Alternativas, Madrid.
- BARAÑANO M (2005). *Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local*. In Ariño A (ed.), *Las encrucijadas de la diversidad cultural*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 425-445.
- BECK U (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós, Barcelona.
- CAD (2007). *Spain Peer Review*. OCDE Publishing, París.
- CAD (2011). *Spain. Development Assistance Committee. Peer review 2011*. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/SpainPR.pdf> (24/10/2013)
- CAD (2013). *ODA 2013. Charts, tables and databases*. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm> (24/10/2013)
- CDESC (2012). *Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recurso electrónico: <http://www.cesr.org/downloads/Parallel%20Report%20CESCR%2048%20session%20Spain%20March%202012.pdf> (25/10/2013)
- CIS (2007). *Calidad de la democracia. Estudio CIS, número 2701*, Madrid.
- CLIMENT V (2001). *Estructura social de España y Cataluña*. Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.
- DELANTY G (2003). *Fronteras: Transitoriedad y dinámicas interculturales. La imaginación cosmopolita*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals 82-83.
- ECDPM e ICEI (2006). *EU Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development. A Scoping Study*. Askant Academic Publishers, Ámsterdam.
- FOESA (2013). *Desigualdad y derechos sociales. Análisis y perspectivas*. Comité Técnico de la Fundación FOESSA, Madrid.
- GLOBAL RIGHT TO INFORMATION RATING (2013). *Análisis del Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno*. Recurso electrónico: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/Indicadores_del_Proyecto_de_Ley_de_Transparencia_y_Buen_Gobierno.pdf (24/10/2013)
- GÓMEZ M, JAIME A (2005). *Desafíos del servicio social en el marco de las nuevas políticas sociales*. *Papers: Revista de Sociología* 78: pp. 169-193.
- HELD D (2004). *Un pacto global*. Taurus, Madrid
- HELD D, MCGREW A (2003). *Globalización, antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional*. Paidós, Barcelona.
- JIMÉNEZ E (2009). *Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*. Documento de trabajo 145/2009. Fundación Alternativas. Madrid.

- KANT I (2005 [1784]). Ideas para una historia universal en clave cosmopolita. In: Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita. Cátedra, Madrid, pp. 33-50.
- KANT I (2005 [1785]). Recensiones de las Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad. In: Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita. Cátedra, Madrid, pp. 51-76.
- KANT I (2005 [1795]). Sobre la paz perpetua. In: Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita. Cátedra, Madrid, pp. 141-188.
- KAUL I, GRUNBERG I, STERN M (1999). Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI. PNUD. Oxford University Press, Oxford
- LLISTAR D, BARBERO B (2013). CPD y política energética española. Plataforma 2015 y más. Unigráficas, Madrid.
- MAEC (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. DGPOLDE. MAEC, Madrid.
- MAEC (2012). Plan Director de la Cooperación Española 2012-2015. SGCID. MAEC, Madrid.
- MARTÍNEZ I, MEDINA J, SANTANDER G (2012). La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria. Unigráficas, Madrid.
- MILLÁN N (2010). El caso de España. In: Alonso JA (dir.), Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid, pp. 145-172.
- MILLÁN N (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. Sistema: Revista de Ciencias Sociales 220: 139-161.
- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España. Tesis doctoral.
- MILLÁN N (2013). Marca España. ¿Qué implicaciones tiene para el desarrollo humano? Cuadernos Plataforma 2015 y más. Unigráficas, Madrid.
- MILLÁN N, SANTANDER G, AGUIRRE P, GARRIDO A (2012). Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos. Plataforma 2015 y más. Unigráficas, Madrid.
- MILLÁN N, SANTANDER G, LLISTAR D, PÉREZ J, MACHÍN A, BARBERO C, MUÑOZ C (2013). Coherencia de políticas para el desarrollo en España: derechos humanos, internacionalización del desarrollo y suministro energético. Plataforma 2015 y más. En prensa.
- NACIONES UNIDAS (2004). Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. Recurso electrónico: <http://www.un.org/spanish/summit2005/documents.htm> (25/10/2013)
- OCDE (2008). Policy Brief: Policy Coherence for Development. Lessons Learned. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/41866464.pdf> (25/10/2013)
- ONUF N (1989). World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations. University of South Carolina Press, Columbia.
- OCDE (2010). Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development. Recurso electrónico: <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf> (08/03/2011).
- OCDE (2013). Growing risk of inequality and poverty as crisis hits the poor hardest. Paris.
- PÉREZ J, MACHÍN A, MUÑOZ C (2013). Internacionalización de la empresa española. Plataforma 2015 y más. En prensa.
- SANTANDER G, MILLÁN N (2013). Política diplomática y derechos humanos. Plataforma 2015 y más. En prensa.
- SANAHUJA JA (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. In: Freres C, Gratius S, Mallo T, Pellicer A y Sanahuja J A (eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Fundación Carolina, CeALCI, pp. 1-42.
- VAZ FERREIRA (1983). Lógica viva. Editorial Técnica, Montevideo.
- WELDES J (1996). Constructing National Interest. European Journal of International Relations 2(3): pp. 275-318.
- WENDT A (1995). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, GERI-UAM, pp. 1-47.