

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas.
Un análisis de los casos de España y Suecia**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María Natalia Millán Acevedo

Director

José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

Trasnacionalización del desarrollo y coherencia de
políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia.

María Natalia Millán Acevedo

DIRECTOR

José Antonio Sanahuja Perales

Madrid, 2012

TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR

María Natalia Millán Acevedo

DIRECTOR

José Antonio Sanahuja Perales

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID



Madrid, 2012

A mi madre, que me enseñó que existe el amor incondicional y eterno.

A Alejandro, que me ha permitido volver a encontrarlo.

Agradecimientos

La presente tesis doctoral es el resultado de un largo proceso de investigación y análisis que no hubiera sido posible sin el apoyo, las ideas, el cariño y la colaboración de varias personas que me han acompañado en este empeño y a quienes estoy sincera y profundamente agradecida.

En primer lugar, quisiera agradecer especialmente el apoyo y compromiso de mi Director de Tesis, José Antonio Sanahuja que me ha acompañado desde el primer momento en la elaboración de este trabajo de investigación. Sin su colaboración, trabajo, sugerencias e ideas, esta tesis doctoral no hubiera sido posible. Asimismo, debo agradecerle el haberme impulsado a trabajar en la doctrina cosmopolita y en el concepto de transnacionalización, factores clave para entender el trabajo que ahora presento. Por tanto, quiero reconocer de todo corazón la generosidad y la gran disposición que ha demostrado en todo momento durante el proceso de investigación.

En segundo lugar, siento que esta tesis es posible gracias a mi trabajo como investigadora en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), donde ha sido invaluable el apoyo de mis compañeros y amigos desde mi llegada a España. Quiero agradecer al Director del ICEI en el período 2007-2011, José Antonio Alonso, con quién he trabajado y de quién he aprendido mucho, tanto en el ámbito académico como personal; de igual modo, también debo recordar a mis compañeros del Instituto quienes han sido parte de este trabajo a través de mis constantes preguntas, cuestionamientos, llamadas, pedidos y consultas sobre la política, la economía, la desigualdad, el cosmopolitismo, las relaciones internacionales o incluso la vida misma, (dependiendo el momento de la tesis en que me surgiera la duda). Por eso quiero darle las gracias a mis compañeros y amigos del ICEI: Guillermo Santander, Nacho Álvarez, Nacho Martínez, Pablo Aguirre, Anabel Garrido, Sergio Tezanos, Alberto Castillo, Borja Romero, Fran Verdes-Montenegro, Celia Torrecillas, Laura Islas, Marta Pajarín, José Miguel Natera y Héctor García. También en el ICEI quiero agradecer el trabajo de Carlos González, José Amerise y Ana Timón por su colaboración diaria y su apoyo constante.

En tercer lugar quisiera agradecer el apoyo de la Fundación Carolina y de la *Plataforma 2015 y más*, dado que partes de los estudios de caso de esta tesis doctoral se han realizado gracias a investigaciones que han financiado estas instituciones. En la

Fundación Carolina quisiera recordar a Ignacio Suárez y Carlos Botella y en la Plataforma 2015, muy especialmente y con todo cariño, a Nacho Martínez y Pablo Martínez por su apoyo y constante colaboración a la investigación y al ámbito de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Para una persona que afronta el desafío de realizar una tesis doctoral al mismo tiempo que desempeña una actividad profesional, como es mi caso, es de agradecer el apoyo de estas instituciones que apuestan por la investigación de calidad en el ámbito del desarrollo.

En cuarto lugar, quiero agradecer profundamente a las personas que han sido entrevistadas y que han prestado su apoyo desinteresado para la elaboración de los estudios de caso, por su disposición y paciencia, dado que especialmente en el caso de España, en ocasiones las comunicaciones han sido constantes y sistemáticas. Algunos de ellos han recibido muchas llamadas después de ser entrevistados como es el caso de Javier Cortez, Marta Pedradas y Veronique D' Andrieux. Asimismo, quiero agradecer el tiempo y la buena actitud de Christian Freres, Juana Bengoa, Pablo Martínez, Nacho Martínez, Iliana Olivie, José Antonio Sanahuja, José Antonio Alonso, Manuel Iglesia Caruncho, Ana Alcalde, Paz Valiente, Jaime Atienza, Rosa Elcarte, Ana de Vicente, Francisco Yermo, José María Fernández, Carola Calabughi, Francisco Rey, Gonzalo Vega, Gonzalo Robles, Beatriz Novales, Carolina Mayeur, Gabriel Ferrero, Martín Rivero, Juan Palacios, Carlos Jiménez Aguirre, Alejandra del Río, Antonio Espinoza, Javier Gallegos, Félix Ovejero, Jaime Mira, Francisco González, Ana Pinto, David Llistar, Christian Fogelström, Mia Horn af Rantzien, Caroline Dahlbon, Lennart Nordström, Emilie Anér, Gunilla Törnqvist, Helena Sivard Askvik, Anna Carin Platon, Line Vikström, Peter Sörbom, Ulrika Grandin, Mats Anderson, Christina Lindström, Stephen Dippel, Georg Andrén y Torgny Holmgren.

También quisiera agradecer a mi familia por su amor y su apoyo constante, a mi madre, Rita, a mi padre Eduardo, a mis hermanos Carolina, Florencia y Juan, y a mi adorada abuela María, a quien recuerdo, quiero y extraño cada día.

Y por último, quiero agradecer la generosidad, el compañerismo, la paciencia y la dulzura de mi compañero, mi amigo y mi amor, Ale.

ESTRUCTURA DE LA TESIS

INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE: GLOBALIZACIÓN Y TRASNACIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN COSMOPOLITA

Capítulo 1. Cosmopolitismo: una visión normativa, epistemológica y “realista” para aproximarse a la realidad social

Capítulo 2. Globalización e interdependencias

Capítulo 3. La trasnacionalización del desarrollo y sus principales dimensiones

SEGUNDA PARTE: LA COHERENCIA DE POLÍTICAS EN UN MUNDO TRASNACIONALIZADO

Capítulo 4. Coherencia de políticas para el desarrollo: marco doctrinal, concepto, dimensiones y ámbitos de trabajo

TERCERA PARTE: ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESPAÑA Y SUECIA

Capítulo 5: La coherencia de políticas en España: mecanismos, actores y procesos

Capítulo 6: La coherencia de políticas en Suecia: mecanismos, actores y procesos

CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

ÍNDICE

Capítulo 1: Introducción

1.1 Fundamentación y planteamiento de la investigación.....	1
1.2 Objeto de análisis	3
1.3 Marco Teórico y postulados epistemológicos.....	7
1.4 Preguntas de investigación, objetivos generales y objetivos específicos.....	10
1.5 Hipótesis de trabajo.....	12
1.6 Metodología.....	14
1.7 Límites de la investigación.....	20
1.8 Estructura de la tesis	22

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN Y TRASNACIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN COSMOPOLITA

Capítulo 2: Cosmopolitismo: una visión normativa, epistemológica y “realista” para aproximarse a la realidad social

2.1. El ideal cosmopolita y el ideal nacional: orígenes históricos y filosóficos.....	26
2.2. El cosmopolitismo.....	36
2.2.1 Cosmopolitismo filosófico.....	39
2.2.2 Cosmopolitismo analógico-empírico.....	41
2.2.3 La mirada cosmopolita.....	43
2.3 La mirada nacional vs. la mirada cosmopolita.....	45
2.4 La ciudadanía cosmopolita.....	49
2.5 Conclusiones del capítulo.....	54

Capítulo 3. Globalización e interdependencias

3.1 El concepto de globalización.....	56
3.1.1 El concepto de la globalización desde la óptica de las interdependencias.....	57
3.1.2 Los procesos transnacionales como fenómenos constitutivos de la era global.....	61
3.2 Cambios en la naturaleza y distribución del poder.....	66
3.2.1 Transformaciones en la distribución del poder en el sistema global.....	65
3.2.2 La reconfiguración del papel del Estado nación.....	69
3.2.3 Emergencia de actores transnacionales.....	75
3.2.4 La generación de una nueva agenda global.....	80
3.3 Una aproximación al concepto de bien público global.....	87
3.3.1 Conceptualización de los bienes públicos.....	87
3.3.2 Bienes y males públicos globales.....	89
3.4 Globalización, asimetrías y desigualdad.....	93
3.4.1 Desigualdad entre países y personas.....	94
3.4.2 Relaciones entre globalización y desigualdad.....	98
3.5 Conclusiones del capítulo.....	103

Capítulo 4. La transnacionalización del desarrollo y sus principales dimensiones

4.1 Transnacionalización del desarrollo.....	104
4.2 Flujos financieros y comerciales.....	109
4.3 Migraciones y empleo.....	118
4.3.1 La importancia de las migraciones: un fenómeno paradójico de la nueva era global.....	118
4.3.2 El empleo.....	122
4.4 Medioambiente.....	125
4.5 Paz y seguridad.....	130
4.6 Conclusiones del capítulo.....	135

SEGUNDA PARTE

COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN UN MUNDO TRASNACIONALIZADO

Capítulo 5. Coherencia de políticas para el desarrollo: marco doctrinal, concepto, dimensiones y ámbitos de trabajo

5.1 Introducción: trascendiendo la AOD, la coherencia de políticas	138
5.2 Una aproximación al concepto de desarrollo	143
5.3 Coherencia de Políticas para el Desarrollo.....	145
5.3.1 Concepto de CPD: algunas consideraciones.....	145
5.3.2 La dimensión política de la CPD.....	149
5.4 Dimensiones de la CPD.....	153
5.5 El trabajo por la CPD en el marco gubernamental.....	157
5.5.2 Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional.....	157
5.5.3 Las tres fases de la CPD.....	161
5.6 La importancia de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en la promoción de la CPD.....	164
5.7 El marco internacional de promoción de la CPD.....	167
5.7.1 Una nueva agenda de desarrollo global.....	167
5.7.2 Naciones Unidas.....	168
5.7.3 OCDE.....	171
5.7.3.1 Compromisos ministeriales y oficiales.....	172
5.7.3.2 Informes e investigaciones sobre CPD.....	173
5.7.3.3 Seminarios y encuentros.....	174
5.7.4 Unión Europea.....	175
5.7.4.1 Compromisos políticos.....	176
5.7.4.2 Trabajo en la promoción de la CPD.....	179
5.7.5 El trabajo de CONCORD en el ámbito europeo.....	180
5.8 Conclusiones del capítulo.....	183

TERCERA PARTE

ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESPAÑA Y DE SUECIA

Capítulo 6. La promoción de la CPD en España: mecanismos, actores y procesos

6.1	Introducción a los análisis de casos.....	186
6.2	España como donante.....	188
6.2.1	La evolución de España como donante.....	188
6.2.2	Actores del sistema de cooperación.....	195
6.2.3	El problema de la coherencia en España.....	197
6.2.3	El sistema de cooperación español: factores promotores y limitantes en la promoción de la CPD.....	229
6.3	Sistema de gobierno, cultura organizacional y procesos de toma de decisiones.....	236
6.4	Actores: percepciones, posiciones y motivaciones con respecto a la CPD.....	239
6.4.1	Actores de la AGE.....	239
6.4.2	Actores de la sociedad civil: ONGD y comunidades epistémicas.....	247
6.5	Marco doctrinal y compromiso político.....	254
6.5.1	Avances doctrinales en el marco de los tres planes directores de cooperación española y los documentos PACI.....	254
6.6	Mecanismos de promoción de CPD.....	260
6.6.1	Mecanismos propuestos por el III Plan Director y documentos previsiones PACI (2010-2011).....	260
6.6.2	Análisis del diseño de mecanismos propuestos por la AGE (2010-2011).....	265
6.6.3	Mecanismos y actores en el sistema de promoción de CPD 2009 y 2011.....	270
6.7	Mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.....	293
6.8	Conclusiones del capítulo.....	297

Capítulo 7. La promoción de la CPD en Suecia: mecanismos, actores y procesos

7.1 Suecia como donante.....	302
7.1.1 La evolución de Suecia como donante.....	302
7.1.2 Actores de la cooperación sueca.....	306
7.1.3 El trabajo del sistema de cooperación en la promoción de la CPD.....	308
7.1.4 El problema de la coherencia en Suecia.....	311
7.2 Sistema de gobierno y cultura organizacional.....	329
7.3 Marco doctrinal, compromiso político y principales estrategias en torno a la CPD.....	332
7.2.1 Proceso de adopción de la PGD.....	333
7.3.1 La Política Global de Desarrollo.....	334
7. 4 Mecanismos y actores en la promoción de la PGD.....	341
7. 4.1 Mecanismos específicos de promoción de CPD.....	352
7.4.2 El trabajo de los actores de la sociedad civil.....	358
7.4.2.1 Barómetro de coherencia.....	359
7.5 Sistemas de evaluación.....	362
7.6 Principales dificultades en la promoción de la CPD en Suecia.....	365
7.7 Conclusiones del capítulo.....	369
CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	374
Anexo I.....	392
Bibliografía.....	395

CUADROS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Capítulo 1

Cuadro 1. Tipos básicos de diseño para estudios de caso

Cuadro 2. Personas entrevistadas

Capítulo 3

Cuadro 3. Indicadores de renta de grupos de países para 2009

Capítulo 4

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

Gráfico 2. Evolución de los flujos de financiación neta dirigidos a los países en desarrollo, 1980 y 2009

Capítulo 5

Figura 1. El círculo de la coherencia de acuerdo con la OCDE

Figura 2. Mecanismos en ámbitos específicos de trabajo

Cuadro 4. Cumbres de Naciones Unidas 1990-2000

Capítulo 6

Gráfico 3. Evolución de la AOD española como porcentaje del PIB

Gráfico 4. Distribución de la AOD entre diferentes actores de la administración pública en 2007

Cuadro 5. Diferentes combinaciones de posiciones y sus consecuentes resultados de políticas con respecto a la CPD.

Cuadro 6. Limitaciones del sistema español de cooperación para la promoción de la CPD

Cuadro 7. Evolución del concepto de CPD en el marco del Plan Director de la Cooperación Española

Figura 3. La complejidad del conjunto de instrumentos previstos por el Plan Director y los PACI

Figura 4. Instrumentos puestos en práctica 2009-2011

Cuadro 8. Red de puntos focales de CPD en la AGE

Capítulo 7

- Gráfico 9. Evolución de la AOD sueca sobre el porcentaje del PIB
- Cuadro 9. Los seis desafíos globales de la PGD
- Figura 5. Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Organigrama
- Figura 6. Mecanismos de PGD en Suecia entre 2008
- Figura 7. Factores promotores para la CPD en Suecia

Siglas y Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
CIMIC	Operaciones de Cooperación Cívico-Militar
COFIDES	Compañía de Financiación del Desarrollo
CONCORD	Confederación de ONGD Europeas para la Ayuda y el Desarrollo
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
DEP	Documentos de Estrategia País
DGFINT	Dirección General de Financiación Internacional
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
EBD	Enfoque Basado en Derechos
ECDPM	<i>European Centre for Development Policy Management</i> /Centro Europeo de Gestión de Políticas para el Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
FAD	Fondo de Ayuda para el Desarrollo
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GEC	Grupo Estable de Coordinación
GEGDI	Grupo de Expertos del Gobierno sobre Desarrollo
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales

ICO	Instituto de Crédito Oficial
HIPC	Países pobres altamente enres deudados (por sus siglas en inglés)
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAP	Marcos de Asociación País
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MITyC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MMARM	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
NAFI	Nueva Arquitectura Financiera Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAC	Política Agrícola Común
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PMA	Países Menos Adelantados
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PGD	Política Global de Desarrollo
PPC	Política de Pesca Común
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SECC	Secretaría de Estado de Cambio Climático
SECE	Secretaría de Estado de Comercio Exterior

SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SIDA/ASDI	Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo (por sus siglas en inglés)
SEMRA	Secretaría de Estado de Medioambiente y Rural y Agua
UE	Unión Europea

Capítulo 1: Introducción

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”

Artículo 1, Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

1.1 Fundamentación y planteamiento de la investigación

El modo en que las características estructurales del sistema internacional —así como las dinámicas internas de los Estados— están siendo modificadas por el fenómeno de la globalización se ha convertido en uno de los debates fundamentales de nuestra era. Tras el fin de la guerra fría se han acelerado los procesos de interrelación, integración e interconexión, creando densas redes económicas, financieras, comunicacionales, de significados simbólicos y culturales en buena parte del mundo contemporáneo. Este hecho ha profundizado los crecientes fenómenos de transnacionalización e interdependencia en diversos ámbitos de las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales en diferentes escalas —locales, nacionales, regionales y globales— (Castells, 1997; Keone y Nye, 1988; Kaul *et al.*, 1999; Giddens, 2000; Beck, 2005; Held y McGrew 2003; Sassen, 2007; Sanahuja, 2008a; Del Arenal, 2009; OCDE, 2011a).

Así, la dinámica globalizadora ha generado cambios orgánicos en las organizaciones sociales de las sociedades contemporáneas. A medida que el mundo se vuelve crecientemente interdependiente, los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta. De esta manera, la sostenibilidad del sistema internacional radica en minimizar las vulnerabilidades de las naciones más pobres en tanto la pobreza, la extrema desigualdad o la vulneración de los Derechos Humanos pueden convertirse en verdaderas amenazas globales para la seguridad de todas las naciones del planeta.

Estos procesos progresivos de integración y transnacionalización han cuestionado la capacidad real de los Estados para diseñar políticas y respuestas “nacionales” frente a los diferentes contextos, transformaciones y desafíos que se derivan de las diferentes coyunturas globales. Por tanto, no parecen pertinentes, ni suficientes, las políticas unilaterales y nacionales para afrontar desafíos que se han vuelto transnacionales. En este

sentido, los procesos de interconexión e interdependencia han generado nuevas dinámicas que trascienden las fronteras de los tradicionales protagonistas del sistema internacional: el Estado nación.

Desde esta aproximación analítica, de corte cosmopolita, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) debe analizarse con un nuevo enfoque, que incorpore la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva orientada al desarrollo entre los diferentes Estados y otros actores que forman parte del escenario internacional. En tal sentido, es necesario integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD —trascendiendo los análisis que tradicionalmente ubican a la CPD dentro de los confines del Estado nación— a partir de la premisa de que el desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados.

1.2 Objeto de análisis

El objeto de análisis de la presente tesis doctoral es la CPD, la cual se analiza a través de dos estudios de caso donde se investigan los principales actores, procesos y mecanismos que se han puesto en funcionamiento en España y Suecia con el propósito de promover dicha coherencia. Debido a que la CPD supone un amplio y complejo marco de análisis que abarca una vasta diversidad de procesos y dimensiones con impacto en el desarrollo (Millán, 2011), y partiendo de la diferenciación que realiza Di Francesco (2001), que distingue entre la coherencia como resultado y la coherencia como proceso, se investigan los actores y procesos que guían la promoción de la CPD, tratando de atender a las diversas lógicas y motivaciones presentes, así como a los distintos factores promotores y limitantes que hayan concurrido en estos fenómenos. Asimismo, se analizan los instrumentos y mecanismos impulsados por estos países en la promoción de la CPD, analizando su naturaleza, diseño y proceder, así como el grado de participación de los diversos actores y las distintas percepciones, valoraciones y posicionamientos existentes con respecto a la CPD. Por último, este examen permite realizar referencias cruzadas para entender de manera más profunda la problemática de la CPD y su importancia en la promoción del desarrollo.

Cabe destacar el papel fundamental que pueden desempeñar los sistemas de cooperación en la promoción de la coherencia, tanto en su rol de incidencia en el diseño de políticas públicas como por su capacidad para generar conocimiento experto en los diferentes ámbitos del desarrollo. En tal sentido, el análisis incluye una valoración del papel de estos países como donantes, en tanto la política de cooperación también da cuenta del compromiso del país con el desarrollo, así como de los intereses, valores e identidades en la construcción de una política exterior (Sanahuja, 2009c). Por último, estos análisis permiten valorar los discursos, perspectivas y motivaciones de los actores involucrados en la promoción de la CPD, así como el espacio político, analítico y discursivo que ocupan tanto el cosmopolitismo como el nacionalismo metodológico en los dos casos de estudio.

En este sentido, la variable dependiente es la promoción de la CPD en España y Suecia y las variables independientes son los factores que incidirán en la promoción y la conceptualización de esta coherencia, es decir, los actores y procesos con incidencia en la CPD. Dentro de este marco, para la presente tesis doctoral, el análisis de los actores y

procesos se contextualiza dentro de los modelos de toma de decisiones en política exterior (*Foreign Policy Analysis*) que, si bien se han mantenido relativamente desconectados del cuerpo principal de la disciplina de las Relaciones Internacionales (Houghton, 2002, Carlsnaes, 2002), se vuelven fundamentales para intentar explicar los procesos políticos y sociales que condicionan las decisiones de los gobiernos en política exterior (Sanahuja, 2007c). Estos modelos incluyen factores tales como las predisposiciones de los formuladores de políticas, los procedimientos y prácticas burocráticos, los intereses de los actores subnacionales, la cultura organizacional y la presión de la opinión pública y de los actores de la sociedad civil. No se parte, por tanto, del clásico modelo del “actor racional”, en el cual la toma de decisiones en política exterior se basa en una respuesta única y óptima en términos de un “interés nacional” objetivamente determinado (Snyder, Bruck y Sapin, 1954).

Siguiendo el modelo burocrático de Graham Allison (1971), los actores constituyen una categoría de análisis, y estos actores se comportan de acuerdo a intereses políticos que no necesariamente coinciden con lo que se considera el “bien nacional objetivo del Estado” (Morgenthau, 1986; Waltz, 1988). Las decisiones y acciones gubernamentales resultan de procesos políticos complejos donde es necesario identificar los pactos, alianzas y compromisos así como los intereses (en ocasiones competitivos) a los que representan los diversos actores. Así, los actores participan en un “juego político” y los resultados dependen de la capacidad de cada jugador para imponer su visión de las cosas (Allison, 1971). De este modo, los Estados no son entendidos como actores unitarios, sino que conforman un denso entramado de relaciones en el seno del cual actúan los tomadores de decisiones (Carlsnaes, 2008).

Estos análisis se ven complementados y reformulados por la aplicación del enfoque constructivista en los procesos de toma de decisiones en política exterior (Houghton, 2007; Weldes, 1996). Dentro de esta perspectiva, es necesario estudiar la importancia de las percepciones, las ideologías, las identidades, los valores y la cultura organizacional que inciden como mecanismos clave de las condiciones psicológicas en las que se elaboró esta política, las cuales incluyen las creencias y emociones de los participantes (Mowle, 2003; Houghton, 2007; Jervis, 1971). 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, 2007c). En este contexto, el llamado interés nacional no responde a metas racionales y objetivas (*Rational*

Choice) sino a un proceso intersubjetivo que depende de cómo los sujetos comprenden el sistema internacional y el lugar del Estado en él (Weldes, 1996).

Asimismo, los procesos que se analizan en esta investigación remiten a esferas eminentemente políticas pero también administrativas y técnicas del ámbito público. En consonancia con esto, la estructura de gobierno, la cultura administrativa y organizacional¹ y los valores y expectativas de las personas que forman parte de la función pública serán de fundamental relevancia para nuestro objeto de estudio. Este análisis es fundamental para entender la dinámica de trabajo de la administración pública, dado que las actividades de las organizaciones también están condicionadas por normas y símbolos que trascienden las explicaciones racionales o calculadas (Jamil, 1998). Así, las organizaciones no son sólo (o únicamente) instituciones generadoras de productos y servicios, sino también agentes que producen normas y valores culturales (Smircich, 1983). En tal sentido, una de las funciones principales de la cultura organizacional es la definición de un comportamiento normativo. En consecuencia, es necesario incluir en los análisis de casos los fenómenos sociales, burocráticos y políticos que explican los procesos de toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, máxime cuando las fronteras entre las políticas domésticas e internacionales son cada vez más difusas y porosas (Sanahuja, 2008a) y todas ellas poseen una importante influencia en las posibilidades de desarrollo de otros países y, por tanto, son parte del objeto de estudio de la CPD.

En este sentido, la administración pública supone un tipo particular de cultura organizacional, dado que ostenta una estrecha relación con el sistema y el poder político. Un concepto normativo de la administración pública supone una relación entre los fines y los medios; es decir, en principio, la administración se ocupa de implementar en la práctica las decisiones que toma el poder político (Barker, 1966; Self, 1972; Jamil, 1998). En los Estados occidentales modernos es posible ubicar una cultura

¹ El concepto genérico de cultura es clave en las ciencias sociales en tanto evoca la existencia de un conjunto de valores, hábitos y costumbres que caracterizan a un grupo social vinculado a un determinado territorio, Estado o nación. La cultura organizacional puede entenderse como una suma determinada de valores y normas que son compartidos por personas y grupos y que definen y estructuran la forma en que las personas interaccionan entre ellas y con la organización. Los valores organizacionales son creencias sobre qué tipo de objetivos deberían perseguirse y de qué manera conseguirlos. Los valores de la organización establecen normas, guías y expectativas que determinan los comportamientos apropiados de los individuos y constituyen una suerte de control entre los miembros de la organización (Hill y Jones, 2001).

organizacional que se desarrolla entre dos polos (Putman, 1973). Por una parte, un modelo donde se sustituye la racionalidad y opinión por procedimientos, jerarquías, rutinas y normas de comportamiento estandarizados (*politics*) y, por otra parte, otro modelo donde las gestiones se enfocan al concepto de interés público y tiende a considerar legítima la influencia del ámbito político en los procesos de toma de decisiones de la administración pública (*policies*). En convergencia con lo expuesto, la sensibilidad de la administración pública a las demandas sociales varía según el grado de orientación a uno de los modelos (*politics vs. policies*).

En definitiva, el análisis de la CPD en esta tesis doctoral se enfoca al estudio de los actores y procesos que inciden directamente en la promoción de la CPD. Este análisis se lleva a cabo en el marco del *Foreign Policy Analysis* siguiendo el modelo burocrático de Graham Allison y bajo el marco constructivista que alude a procesos eminentemente políticos donde se produce un juego de poder entre los diferentes actores que presentan diferentes intereses, valores e identidades así como las expectativas y motivaciones de los funcionarios que forman parte de estos procesos políticos en una realidad socialmente construida.

1.3 Marco teórico y postulados epistemológicos

En la presente investigación, la CPD se analiza desde una aproximación cosmopolita, la cual brinda el marco filosófico, metodológico y epistemológico para estudiar los procesos globales. Es desde esta perspectiva que el presente marco teórico analiza los procesos de transnacionalización del desarrollo y la necesidad de establecer soluciones colectivas entre los países, superando el nacionalismo metodológico que prima en el discurso y la acción política de los Estados soberanos.

En tal sentido, el marco teórico pretende clarificar los supuestos epistemológicos y metodológicos sobre los cuales se analizará más adelante la CPD, iniciando el análisis con el estudio de la globalización, las interdependencias y la transnacionalización. Cabe destacar que se ha elegido un enfoque teórico-crítico que se diferencia de las teorías orientadas a la solución de problemas parciales (*problem solving*) —las cuales no pretenden cuestionar las estructuras de poder existentes ni las circunstancias históricas que han dado forma a esas estructuras— y que se caracteriza por la utilización de una mirada que pretende cuestionar el orden existente y, en última instancia, generar también una visión normativa de la propia realidad social (Cox, 1996a).

“La teoría crítica permite una opción normativa en favor de un orden social y político diferente del orden vigente, pero limita la gama de estas opciones a alternativas de órdenes que sean posibles transformaciones del mundo actual” (Cox, 1996a: 90).

En tal sentido, este enfoque teórico obliga a repensar críticamente los conceptos tradicionales de Estado nación y la implementación de políticas nacionales para asumir desafíos que se han vuelto transnacionales.

Asimismo, desde la perspectiva de la teoría del conocimiento, cualquier aproximación teórica comprende determinados supuestos filosóficos acerca del fin último del saber científico, el objeto de estudio que debe ser analizado, la naturaleza del conocimiento que se pretende alcanzar, la función que debe cumplir este conocimiento y la naturaleza de la relación entre el investigador/a y el objeto investigado². En principio, las teorías sociales estructuran las preguntas y enfoques de una investigación (Wendt, 1995).

² A este respecto, cabe destacar la importante diversidad de autores que, desde diversas corrientes filosóficas, asumen la perspectiva teórica como parte constitutiva del saber científico, la cual se encuentra

“la teoría es siempre para alguien y por algo. Todas las teorías tienen una perspectiva. Las perspectivas derivan de una posición en tiempo y espacio, es decir tiempo y espacio social y político” (Cox, 1996a: 128).

En consonancia con esto, la realidad también puede entenderse como un fenómeno socialmente construido y, por tanto, es necesario analizar los mecanismos a través de los cuales las ciencias sociales “construyen” la comprensión teórica de esta realidad (Berger y Luckman, 2008). No es posible, por ende, identificar aisladamente una “lógica” separada de las prácticas que crean y representan una estructura de intereses e identidades concreta. De esta forma, la naturaleza del objeto social es reflexiva, dado que se encuentra en interacción recíproca con el conocimiento social.

“el proceso de señalización, interpretación y respuesta constituye un ‘acto social’ y da comienzo al proceso de creación de significados intersubjetivos” (Wendt, 1995: 14).

Asimismo, la perspectiva teórica y metodológica de una investigación científica no sólo presupone una forma de entender y comprender el mundo, sino que, en muchas ocasiones, se corresponde con una estructura específica de configuración de las esferas de poder³. De hecho, la relación entre saber y poder ha sido críticamente analizada por autores de diversos ámbitos de las ciencias sociales (Foucault, 1998; Lefebvre, 1974; y Nietzsche, 1976, entre otros). Por tanto, es posible afirmar que, en principio, las aproximaciones teóricas y conceptuales con que se aborda un trabajo científico responden tanto a una determinada posición epistemológica y ontológica respecto al

imbricada en una forma específica de entender el mundo y la función del conocimiento. Por tanto, asumir una corriente teórica en particular determinará en gran medida las hipótesis, conclusiones y normas que deberían guiar la investigación científica. Véase, entre otros autores: Popper, 1973 (edición original 1934); Weber, 1973; Goldman, 1967; y Giddens, 1957.

³ Frederich Nietzsche (1882) fue el primer autor en sostener que el conocimiento es una construcción social erigida por aquellos actores sociales que se encuentran en la cima del poder. Asimismo, Michael Foucault (1976) —el autor contemporáneo que quizás con mayor profundidad y originalidad ha analizado el concepto de poder— sostiene que, en las relaciones entre poder y saber, “hay que admitir más bien que el poder produce saber (...) y que poder y saber se implican directamente el uno al otro; que no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber, ni de saber que no suponga y no constituya al mismo tiempo unas relaciones de poder” (Foucault, 1976: 34). Dentro del mismo esquema conceptual, Pierre Bourdieu (2003) analiza las relaciones entre control y conocimiento, dado que, según el sociólogo francés, la adquisición de conocimientos legitimados contribuye a mantener un *status quo* dentro del círculo de poder.

objeto y al método, como a una visión ideológica y normativa acerca del ámbito de estudio sobre el cual se está trabajando.

Ahora bien, no es objeto del marco teórico-analítico de esta tesis el abarcar la inmensa complejidad del debate académico acerca de las estructuras constituyentes, las interrelaciones dinámicas y las consecuencias multidimensionales de la globalización, en tanto se trata de un proceso de extraordinaria complejidad y alcance que ha modificado —de manera divergente y en diferentes escalas— diversas dimensiones constitutivas de la realidad social del mundo contemporáneo (Held *et al.*, 1999; Sassen, 2003; Beck, 2005; Barañano, 2008; Noya y Rodríguez, 2010). Las preguntas marco que guiarán la reflexión analítica sobre los cambios en el orden internacional y sus implicaciones para abordar el ámbito del desarrollo se refieren a las siguientes cuestiones: ¿Cómo se configuran los procesos de transnacionalización e interdependencia dentro de la dinámica globalizadora y en qué medida estos procesos cuestionan (y transforman) la capacidad de los Estados para afrontar los riesgos globales derivados de la globalización? ¿Es la globalización un proceso homogeneizador o por el contrario responde a dinámicas asimétricas entre los Estados, actores y personas? Y, por último, ¿ha supuesto el proceso de globalización un fenómeno que transforma las dinámicas (y problemáticas) del desarrollo global?

Desde esta perspectiva epistemológica, y adoptando una aproximación cosmopolita, el marco teórico-analítico analiza los cambios estructurales que suponen los procesos de transnacionalización, interdependencia y asimetrías propios del período actual de globalización, así como sus principales implicaciones para la problemática del desarrollo en sus dimensiones globales, transnacionales, nacionales y locales.

1.4 Preguntas de investigación, objetivos generales y objetivos específicos.

Las preguntas marco que guían este trabajo de investigación son las siguientes:

- ¿Cómo se ha reconfigurado el Estado nación en el nuevo sistema internacional? ¿Cuáles son los cambios fundamentales que ha supuesto el proceso de globalización para los procesos de desarrollo? ¿Son suficientes las respuestas unilaterales y nacionales para problemas del desarrollo que se han vuelto globales?
- ¿Qué se entiende por CPD? ¿Cuáles son las principales dimensiones de este ámbito de trabajo? ¿Cómo se incorpora la dimensión transnacional al concepto de coherencia de políticas? ¿Es la CPD un ámbito prioritario en la agenda internacional de desarrollo?
- ¿Cuáles son los principales mecanismos y actores en la promoción de la CPD en los casos de estudio? ¿Cuáles son los elementos promotores y limitantes en el trabajo por la CPD? ¿Es la cultura administrativa y organizacional de estos países un elemento propicio para avanzar hacia una mayor CPD? ¿Cuál es el rol que ocupa el sistema de cooperación en la promoción de la CPD? ¿Hay espacio para la visión cosmopolita en el seno de estos Estados? ¿Se ha integrado esta visión al concepto de CPD?

De estas preguntas, se derivan los siguientes objetivos de investigación:

- 1. Analizar el concepto de CPD desde una perspectiva cosmopolita que permita entender este ámbito de trabajo como una dimensión obligada de la acción colectiva global orientada al desarrollo.*
- 2. Estudiar los principales mecanismos, actores y procesos que se han puesto en marcha en España y Suecia para promover la CPD, de manera de contribuir a un mayor conocimiento sobre este ámbito de estudio contrastando las diferentes visiones de la CPD con la perspectiva planteada anteriormente.*

De acuerdo con estos objetivos generales, a continuación se detallan los objetivos específicos:

- 1.1 Explicar el concepto de “transnacionalización del desarrollo” y sus implicaciones para la acción colectiva entre los diferentes Estados del planeta.
- 1.2 Estudiar las principales aproximaciones cosmopolitas a la comprensión del sistema global y sus implicaciones teóricas para el análisis de la CPD.

- 1.3 Redefinir el concepto de CPD integrando la dimensión trasnacional a su conceptualización.
- 2.1 Valorar el papel de los sistemas de cooperación en la promoción de la CPD.
- 2.2 Identificar los principales mecanismos y actores en la promoción de la CPD en los casos de estudio.
- 2.3 Estudiar los principales factores promotores y limitantes en el trabajo por la coherencia en los casos de estudio.
- 2.4 A partir de los casos de estudio, identificar el espacio político y discursivo que ocupa tanto el nacionalismo metodológico como el cosmopolitismo entre los actores que juegan un papel preponderante en la promoción de la CPD.
- 2.5 Extraer conclusiones de orden más general en el ámbito de la CPD a partir de la investigación realizada.

1.5 Hipótesis de trabajo

Las hipótesis a contrastar en este trabajo de investigación son las siguientes:

Hipótesis principal

Teniendo en cuenta los procesos de transnacionalización e interdependencia propios de la actual etapa globalizadora, es necesario incorporar al concepto de CPD una dimensión transnacional que contemple la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva global orientada al desarrollo.

Hipótesis secundarias

Hipótesis 1

La globalización ha supuesto un cambio fundamental en la configuración del sistema internacional y ha transformado la naturaleza, capacidad y ejercicio del poder del Estado nación. Debido a los procesos de integración e interdependencia de las dimensiones económicas, simbólicas, culturales y políticas que son parte constitutiva de estos procesos globales, los problemas del desarrollo se han transnacionalizado y adquieren una dimensión global que requiere de una acción colectiva y coordinada entre todos los países del planeta.

Hipótesis 2

Los actuales grados de interdependencia e integración de las economías del planeta, acompañados de extremos niveles de desigualdad entre países, generan importantes riesgos para la estabilidad del sistema internacional. En tal sentido, los problemas del desarrollo derivados de la desigualdad y la pobreza —como la degradación medioambiental, el hambre, la vulneración sistemática de Derechos Humanos o los conflictos— se han convertido en verdaderas amenazas transnacionales para todos los países independientemente de su estadio de desarrollo.

Hipótesis 3

Un sistema de cooperación consolidado es un factor positivo en la promoción de la CPD en tanto optimiza las capacidades políticas para influir en el conjunto de la acción pública, así como mejora las posibilidades técnicas para asesorar a otras entidades

gubernamentales sobre cómo incluir la perspectiva de desarrollo en el diseño e implementación de políticas.

Hipótesis 4

Existe una estrecha relación entre la cultura organizacional y los procesos de toma de decisiones de un gobierno en particular, y las posibilidades de avanzar hacia una mayor CPD. En este sentido la cultura de la administración pública, así como los valores, expectativas y comportamientos de sus funcionarios, son fundamentales para entender los avances y restricciones en el trabajo por la coherencia.

Hipótesis 5

El trabajo por la CPD, en tanto implica una visión orientada al desarrollo global, genera sistemáticas resistencias institucionales porque supone cierta ruptura con las expectativas, comportamientos y valores que rigen, premian y castigan la acción pública, los cuales, en general, están guiados por la visión del nacionalismo metodológico.

1.6 Metodología

En la presente investigación se ha optado por el método de investigación de estudio de caso. Teniendo en cuenta las características del objeto de estudio, se ha considerado esta metodología la más adecuada, en tanto la CPD es un fenómeno contemporáneo, que debe ser examinado en su entorno real y en un contexto específico (Yin, 1984). Para la realización de los casos de estudio se ha utilizado una combinación de fuentes: observaciones personales, entrevistas de investigación semiestructuradas, uso de informantes, rastreo y estudio de documentos y registros públicos (Cosley y Lury, 1987). Entre las ventajas del método elegido, y que se muestran de importancia para nuestro análisis, destaca el hecho de que permite estudiar los fenómenos tomando en cuenta múltiples perspectivas al tiempo que brinda la posibilidad de analizar los procesos de forma más profunda, de manera de obtener un conocimiento más acabado sobre cada fenómeno (Chetty, 1996).

Los casos de estudio han pretendido describir y analizar los procesos de promoción de la CPD en España y en Suecia. El análisis se centra principalmente en el caso de España, tomando a Suecia como modelo de contraste. En lo que respecta al marco temporal, para el caso de España se estudia el período comprendido entre 2005 (desde el establecimiento del II Plan Director) y diciembre de 2011. En lo que respecta a Suecia se analiza el período comprendido entre 2003 (desde el establecimiento de la PGD) hasta diciembre de 2011.

Debido a las importantes divergencias que se observan en ambos casos de estudio, no se ha pretendido realizar un análisis comparado en términos puros. No obstante, la utilización de la comparación ha permitido identificar factores promotores y limitantes en la promoción de la CPD en los casos nacionales.

De acuerdo a Yin (1994), hay distintos tipos de casos de estudio dependiendo de sus unidades de análisis:

Cuadro 1. Tipos básicos de diseño para estudios de caso

	Diseños de caso único	Diseños de múltiples casos
Holístico (unidad de análisis única)	Tipo 1	Tipo 2
Encapsulado (múltiples unidades de análisis)	Tipo 3	Tipo 4

Fuente: Tomado de Yin (1994).

Para la presente investigación se aplica el tipo 4, dado que se analizan los casos de Suecia y España —diseños de múltiples casos— al mismo tiempo que se han estudiado múltiples unidades de análisis en el interior de los países —ministerios, agencias y actores gubernamentales y no gubernamentales—.

De acuerdo a la socióloga Cea D’Ancona los estudios de caso pueden ser descriptivos, explicativos, exploratorios, predictivos o evaluativos (Cea D’Ancona, 1998). En la presente investigación se aborda un análisis de tipo descriptivo y explicativo. Descriptivo, en tanto el propósito de este trabajo es identificar elementos y fenómenos que inciden en la promoción de la CPD en los casos de estudio; y explicativo, dado que busca descubrir los vínculos entre los elementos analizados y el fenómeno estudiado, a la vez que dotar a las relaciones observadas de suficiente racionalidad teórica (Snow y Thomas, 1994).

Se ha tomado la decisión de realizar un estudio de caso múltiple en contraposición al estudio de caso único. Un análisis de caso único hubiera permitido desarrollar un examen más detallado sobre los mecanismos, actores y procesos en la promoción de la CPD. No obstante, si bien el desarrollo de dos estudios de caso pudiera haber derivado en un análisis de menor profundidad, se ha optado por esta metodología debido a que permite adquirir una visión más amplia sobre la problemática de la CPD abordada en esta investigación.

En cuanto a la selección de los países, ésta obedece a los siguientes motivos:

- Suecia ha sido elegida por ser uno de los países con mayor compromiso y reconocimiento internacional en la promoción del desarrollo global (Danielson y Lennart, 2003; CAD, 2005a; CAD, 2009a). Este compromiso cuenta con una importante tradición que data de los años setenta, siendo Suecia es uno de los donantes con mayor trayectoria de la comunidad internacional. Además, desde 2003, Suecia ha establecido una *Política Global de Desarrollo* que, trascendiendo las competencias de la AOD, compromete de manera transversal a todo el gobierno en el trabajo por el desarrollo sustentable, lo que lo convierte en un caso de estudio único en el ámbito de CPD.
- En contraposición, la experiencia española ostenta una trayectoria menos estable en su compromiso con la cooperación, el desarrollo y la CPD. En 1991 el país se integra al CAD, por lo que se lo considera un donante relativamente reciente. Además, es en el período comprendido entre 2004 y 2009 cuando la cooperación española experimenta un incremento substancial de recursos financieros y adquiere una importante posición como donante en la escena internacional. Adicionalmente, en esta etapa el ámbito de la CPD alcanza cierta relevancia en los documentos de planificación de la cooperación española y se establece como prioridad estratégica en el III Plan Director iniciado en 2009.

Ambos casos de estudio permiten identificar y valorar, con la profundidad que permite esta metodología, mecanismos, actores y procesos en la promoción de CPD en dos contextos diferentes tratándose de países con estructuras de gobierno y características institucionales manifiestamente divergentes. Si bien se trata de estudios de caso disímiles, el método de contraste permite identificar avances y limitaciones en la articulación de políticas más coherentes orientadas al desarrollo.

Cabe destacar, que debido tanto a las importantes diferencias en sus estructuras y organizaciones como a los condicionantes específicos del proceso investigador, existen importantes divergencias entre el caso de estudio de Suecia y el caso de estudio de España. Por una parte, en Suecia las entrevistas personales se realizaron en un breve período de tiempo (un plazo de 10 días en septiembre de 2009), mientras que en España las entrevistas se han podido efectuar en un período significativamente más dilatado: entre octubre de 2009 y junio de 2011. En consecuencia, el trabajo de campo basado en entrevistas ha sido más extenso en España que en Suecia. Por otro lado, ha sido difícil

acceder a ciertos documentos del caso de estudio de Suecia debido a que sólo estaban disponibles en idioma sueco. Por último, gracias a la cercanía física de la investigadora con los técnicos españoles, ha sido posible reproducir entrevistas cuando las circunstancias así lo ameritaban durante el período de investigación. En suma, es posible apreciar ciertas asimetrías en la información disponible al realizar el análisis de los casos de estudio. En convergencia con lo expuesto hasta el momento, se ha utilizado el caso de Suecia como modelo de contraste, dada la voluntad de este trabajo de investigación de servir de insumo para contribuir a mejorar el conocimiento sobre el ámbito del desarrollo y la CPD en España.

Debido a que a escala nacional los análisis de CPD suponen necesariamente un análisis multidimensional que afecta a diversos ámbitos del área gubernamental (Millán, 2011), las unidades de análisis de los estudios de caso incluyen, principalmente, distintas oficinas del gobierno español y sueco, entre las que destacan ministerios y agencias gubernamentales. Asimismo, se han analizado distintos agentes del sistema de cooperación, entre los que se distinguen la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) en España y el Departamento de Políticas para el Desarrollo en Suecia. Por último, también se han analizado algunos agentes y representantes de la sociedad civil.

La metodología aplicada para el marco teórico y el análisis del concepto de CPD y su dimensión transnacional se distingue de la metodología aplicada en los estudios de caso de España y Suecia. La elaboración del marco teórico-analítico pretende analizar la globalización desde un enfoque histórico estructural. Se trata de reflexiones teóricas y de estudios en torno a la aproximación cosmopolita y los fenómenos de interdependencia y transnacionalización propios del actual período de globalización. A través de la reflexión crítica y el análisis de textos se llegó al planteamiento de los objetivos, la elaboración de las hipótesis y el desarrollo de parte de las conclusiones de este trabajo. En la segunda parte se utilizó la metodología de los análisis de caso apelando a diferentes fuentes de información, principalmente a la revisión de fuentes bibliográficas, documentos oficiales y a la consecución de entrevistas en profundidad (semiestructuradas) como técnicas de recopilación y análisis de información. En consecuencia, las fuentes de información a las que se ha recurrido tienen un carácter tanto primario como secundario.

La entrevista de investigación ha sido una técnica fundamental para el desarrollo de los casos de estudio. Estas entrevistas han seguido el modelo de una conversación entre iguales y el guión se ha modificado levemente dependiendo de la situación, cargo y circunstancia particular de cada una de las personas entrevistadas. Se trata de entrevistas semiestructuradas y no estandarizadas, lo que ha permitido a los entrevistados introducir en el relato sus propias nociones de lo que considera relevante. Eso implica que no necesariamente se han formulado las mismas preguntas y que el orden de las mismas ha sido flexible en función de las respectivas conversaciones.

En conjunto, se ha llevado a cabo un total de sesenta entrevistas de investigación a personal directivo y técnico de diferentes ministerios, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil tanto en España como en Suecia. Del total de las entrevistas, diecisiete se han desarrollado con personal directivo y técnico sueco en Estocolmo, y cuarenta se realizaron en España. Tres entrevistas se realizaron vía internet (*skype*) en tiempo real: una con una representante sueca del Departamento de Políticas de Desarrollo sueco, una con el coordinador de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de Bolivia en España, y la última con el Director de la Agencia Uruguaya de Cooperación (contraparte de la cooperación española). Como se observa, se trata de un trabajo de campo de considerables dimensiones que se llevó a cabo entre septiembre de 2009 y junio de 2011. La duración de las entrevistas ha variado de acuerdo a la disposición y voluntad de cada uno de los entrevistados. En un principio los términos de referencia indicaban un máximo de una hora por entrevista, pero hubo algunos entrevistados que concedieron más tiempo.

En lo que respecta a la conformación de la muestra, ésta ha respondido a criterios tanto técnicos como de viabilidad práctica. En primer lugar, a través de un trabajo exploratorio tanto en España como en Suecia se identificaron diferentes representantes de ministerios, agencias, oficinas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que hubieran trabajado o tuvieran experiencia en el ámbito de la CPD. En segundo lugar, se contactó con estas personas telefónicamente o vía correo electrónico. Por último, se concertaba la entrevista o, en su caso, se derivaba a otra persona para realizarla. Cabe señalar que, para el caso de la presente tesis doctoral, se ha podido acceder a buena parte del discurso institucional entrevistando a personal directivo y técnico de ministerios y agencias gubernamentales tanto en el caso de España como en el de Suecia. Asimismo, y con el objeto de contrastar el discurso institucional, también

se ha entrevistado a expertos y representantes de la sociedad civil con significativa trayectoria en el ámbito de la CPD.

Cuadro 2. Personas entrevistadas

España		Suecia	
Ministerios	12	Ministerios	6
Agencias Gubernamentales	2	Agencias Gubernamentales	4
Sistema de cooperación (incluida AECID)	14	Sistema de cooperación (incluida SIDA)	7
Representantes de las ONGD	8	Representantes de las ONGD	1
Expertos/as	6	Expertos/as	0

Cabe destacar que ha sido fundamental para la redacción de esta tesis doctoral la comunicación sistemática y el seguimiento que se ha entablado con varios de los entrevistados que han formado parte de esta investigación. Su colaboración ha sido invaluable para completar algunos vacíos informativos detectados en la fase de redacción de este trabajo de investigación.

Por último, interesa destacar que la presente tesis doctoral forma parte de un extenso trabajo de investigación en cuyo desarrollo se han publicado algunos de los contenidos que hoy se presentan. En tal sentido, parte los estudios de caso se basan en la información proveniente tanto de recursos bibliográficos como de una serie de entrevistas llevadas a cabo en Suecia y España en el marco de dos investigaciones, realizadas primero por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y luego por la *Plataforma 2015 y más* (Millán 2010a; Millán 2010b; Millán, Santander, Aguirre y Garrido, 2012). Asimismo, parte de las reflexiones contenidas en el capítulo cuatro han sido expresadas en publicaciones académicas (Millán, 2011; Millán, 2012).

1.7 Límites de la investigación

Como todo trabajo de investigación realizado con fines científicos y desarrollado bajo un marco metodológico específico, se trata de una tesis doctoral que ha asumido una serie de limitaciones metodológicas. Entre éstas cabe resaltar:

En primer lugar, el marco teórico-analítico que estudia los procesos propios de la actual etapa de globalización se aboca a analizar los fenómenos de transnacionalización e interdependencia. Como se ha explicado, la globalización es un proceso extremadamente amplio que afecta de forma diversa y multidimensional a diferentes escalas de las organizaciones humanas. En este sentido, el marco teórico-analítico no pretende estudiar la inmensa complejidad del fenómeno de la globalización, dado que se trata de un objeto de estudio prácticamente inabarcable. De lo que se ha tratado, más precisamente, es de analizar estos procesos de globalización e interdependencia que conforman el marco teórico-analítico de esta tesis, para estructurar el estudio de la CPD desde una perspectiva cosmopolita trascendiendo la visión del nacionalismo metodológico.

En segundo lugar, este trabajo de investigación ha analizado el concepto de CPD, sus dimensiones, procesos y ámbitos de trabajo. No se ha pretendido indagar, no obstante, en los problemas relacionados con el concepto de desarrollo, dado que se ha partido del concepto de desarrollo humano definido por el PNUD y delimitado en el III Plan Director de la Cooperación Española. En este sentido, en la presente tesis doctoral sólo se ha problematizado la conceptualización del desarrollo en clave nacional, pero no se ha pretendido abordar las cuestiones relacionadas con el ámbito de la teoría del desarrollo.

En tercer lugar, los estudios de caso analizan los mecanismos, actores y procesos que forman parte de los sistemas de promoción de CPD, pero en ningún caso ha sido parte del objeto de esta investigación el analizar la coherencia final de las políticas públicas de los países investigados —aun cuando éstas se describen de forma sucinta en los dos casos de estudio—. En otras palabras, los estudios pretenden analizar cómo y por qué Suecia y España han puesto en funcionamiento mecanismos para promover la coherencia en tanto estos procesos explican las posibilidades de avanzar hacia una mayor CPD. Sin embargo, no se ha pretendido valorar el resultado de las políticas públicas en ámbitos como el comercio, la agricultura, la defensa o las migraciones, por

sólo mencionar algunos ejemplos. Estos ámbitos quedan fuera del objeto de estudio y sería necesario desarrollar futuras investigaciones para valorar la CPD en estas diferentes áreas de políticas gubernamentales.

1.8 Estructura de la tesis

La presente tesis doctoral se compone de cuatro grandes partes interrelacionadas entre sí que abarcan todo el proceso de investigación, desde el planteamiento metodológico y epistemológico hasta el desarrollo de las conclusiones. En esta línea, la primera parte, *Globalización y transnacionalización del desarrollo: una aproximación cosmopolita*, consta de tres capítulos. El primero de ellos, “Cosmopolitismo: una visión normativa, epistemológica y ‘realista’ para aproximarse a la realidad social”, enmarca la presente investigación bajo la perspectiva cosmopolita. Para ello, en el primer capítulo se abordan distintas aproximaciones a la filosofía cosmopolita, desde la Estoa griega hasta la doctrina cosmopolita contemporánea representada principalmente por Ulrich Beck. Asimismo, en este apartado se analizan las diferencias epistemológicas, ontológicas y metodológicas entre la mirada cosmopolita y la mirada nacional, al tiempo que se asume la perspectiva cosmopolita como marco teórico de esta investigación. Por último, en este capítulo se aborda el concepto de ciudadanía cosmopolita y sus implicaciones para la práctica y la teoría política.

El segundo capítulo, “Globalización, interdependencias y transnacionalización”, se aboca a analizar los procesos de globalización, centrándose especialmente en los cambios en la naturaleza del poder que se derivan de la dinámica de interdependencia y que son fenómenos constitutivos de esta nueva etapa global. Asimismo, se estudian las asimetrías y desigualdades propias de la dinámica globalizadora. Este segundo capítulo pretende explicar cómo los problemas del desarrollo han trascendido los límites de los Estados para asumir un carácter transnacional que debe ser gestionado en forma colectiva entre todos los Estados del planeta.

El tercer capítulo, “La transnacionalización del desarrollo y sus principales dimensiones”, pretende definir el concepto de “transnacionalización del desarrollo” y estudiar este fenómeno en sus principales dimensiones sociales, económicas, medioambientales y en los ámbitos de paz y seguridad. De esta manera, el tercer capítulo analiza cómo esta transnacionalización, que supone que los problemas del desarrollo ya no pueden entenderse ni explicarse en los límites del Estado nación, se observa concretamente en el ámbito del comercio, las finanzas internacionales, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el empleo, las migraciones, las guerras y la violencia transnacional organizada.

La segunda parte de la presente tesis doctoral, *Coherencia de políticas para el desarrollo en un mundo transnacionalizado*, consta de un único capítulo: “Coherencia de políticas para el desarrollo: marco doctrinal, concepto, dimensiones y ámbitos de trabajo”. Como su título indica, el cuarto capítulo se adentra en los principales fundamentos, procesos, dimensiones y ámbitos de trabajo que remiten a la CPD. Asimismo, se describe de forma sucinta el marco doctrinal internacional de la CPD de los principales organismos internacionales (OCDE, Unión Europea y Naciones Unidas). Por último, el cuarto capítulo analiza la importancia de integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD que contempla la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva orientada al desarrollo. De esta manera, en el cuarto capítulo se incorporan los conceptos analizados a lo largo del marco teórico al ámbito de la CPD, por lo que este capítulo articula la conexión entre la teoría y la investigación empírica que se realizará en los estudios de caso, lo cual es un elemento fundamental para la coherencia de la tesis en su conjunto.

La tercera parte, *Estudio de caso de Suecia y de España*, consta de dos capítulos que analizan los mecanismos, actores y procesos que se han puesto en funcionamiento para promover la CPD en estos países. En este sentido, ambos capítulos se inician estudiando el papel del país como donante, en tanto los sistemas de cooperación son elementos fundamentales en la promoción de la CPD. De forma inmediatamente posterior, se examina el sistema de gobierno, la cultura organizacional y los procesos de toma de decisiones, dado que se trata de elementos cardinales para entender la capacidad de un gobierno para avanzar hacia políticas más coherentes orientadas al desarrollo. Como se ha explicado, la metodología del estudio de caso es fundamental para analizar un objeto y su relación con el contexto en donde se desarrolla; en consecuencia, se analiza la cultura organizacional de estos países como elemento cardinal para comprender la capacidad de un gobierno para avanzar hacia políticas más coherentes orientadas al desarrollo. Dentro de este mismo ámbito, se investigan las diferentes percepciones y visiones en el seno de estos gobiernos en lo que respecta a la mirada cosmopolita y el nacionalismo metodológico. A partir de ahí, se estudian los compromisos asumidos específicamente en el ámbito de la CPD así como los principales mecanismos que se han diseñado y (en ocasiones) puesto en funcionamiento en este campo de acción. En seguida, los capítulos analizan la acción de los actores y las diferentes percepciones en torno al objeto de estudio incluyendo la actuación de las organizaciones de la sociedad

civil en el trabajo por la CPD. Por último, se examinan los sistemas de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas en esta área.

Para finalizar, es en la cuarta y última parte, que se corresponde con las conclusiones y reflexiones de la presente investigación, donde se exponen los principales aprendizajes, extraídos tanto de los aportes provenientes de la teoría como de la praxis analizada en los estudios de caso, que remiten a la problemática de incorporar la dimensión del desarrollo en los procesos sistemáticos de toma de decisiones. En tal sentido, la CPD debe ser entendida desde una perspectiva cosmopolita, en tanto el desarrollo ha adquirido un carácter transnacional que requiere de soluciones globales y colectivas que trascienden las políticas unilaterales y discrecionales de los Estados, independientemente de la posición de poder que estos Estados crean ejercer en el escenario internacional.

PRIMERA PARTE:

**GLOBALIZACIÓN Y TRASNACIONALIZACIÓN DEL
DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN COSMOPOLITA**

Capítulo 2: Cosmopolitismo: una visión normativa, epistemológica y “realista” para aproximarse a la realidad social

2.1 El ideal cosmopolita y el ideal nacional: orígenes históricos y filosóficos

Desde los propios albores de la civilización occidental, el “ideal cosmopolita” ha ocupado un lugar central en la evolución del pensamiento filosófico y político de nuestra era. La primera aproximación a la doctrina cosmopolita surgió en la antigua Grecia con el estoicismo, fundado por el filósofo Zenón de Citio (340-260 a.C.). En la época de expansión de la *polis* griega, esta civilización consideraba a la ciudad como la forma más firme y completa de vida social (Jaeger, 1967). La *polis* era el centro político, religioso, económico y cultural de la vida en Grecia (Gómez, 2001), y con la polis nace el concepto de ciudadanía (Arendt, 1983; Horrach, 2009). Tres son los principios vitales en torno a los que se construye el ideal democrático griego: isocracia (igualdad en la participación en el poder), isonomía (igualdad ante la ley) e isegoría (la igualdad en la participación en los asuntos públicos) (Ruipérez, 2008; Cubas, 1996). La polis griega establece así un nuevo marco de ciudadanía entre los individuos basado en el imperio de la ley y en la instauración de un Estado cuyo deber era sustraer las relaciones humanas del despotismo y la violencia. No obstante, la historia griega indica que, en la práctica, la igualdad política sólo se restringía a un grupo específico de ciudadanos.

“la igualdad dentro del marco de la ley, que la palabra isonomía sugería, no fue nunca la igualdad de condiciones (...) La igualdad en la polis griega, su isonomía, era un atributo de la polis y no de los hombres, los cuales accedían a la igualdad en virtud de la ciudadanía, no del nacimiento” (Arendt, 1998: 31).

El concepto de ciudadanía poseía dos características fundamentales: pertenecía sólo a una elite y suponía un vínculo de carácter religioso (Corral, 2005; Parada, 2009).

“La comunidad perfecta es la polis (...) surgió para satisfacer las necesidades vitales del hombre, pero su finalidad es permitirle vivir bien... El hombre que, naturalmente y no por azar, no viva en la polis es infrahumano o sobrehumano” (Aristóteles, 1970: 3).

En contraposición al ideario de Aristóteles —que creía que la racionalidad de las personas no se encontraba distribuida de igual manera entre todos los pueblos e individuos— los estoicos entenderán el cosmopolitismo como un imperativo ético

fundamental de su escuela filosófica⁴. El corpus doctrinal del cosmopolitismo estoico se basa en el fundamento de que la razón, la inteligencia y el propio Dios moran en todas las personas (Séneca, 56 d.C.).

“No se trata de que todos vivamos en ciudades y demos —cada cual con sus reglas específicas de justicia—, sino de ver que todos los hombres son conciudadanos en un mismo demos, y que disfrutemos de una misma vida y orden, como el rebaño que pasta en un prado común” (Zenón de Citio⁵, citado en Pagden, 2000: 1).

Por tanto, la distinción del mundo clásico entre bárbaros y civilizados no era natural para los estoicos (Pagden, 2000), sino que formaba parte de una realidad socialmente construida. Los individuos están destinados a vivir en comunidad y a compartir una misma sociedad, un solo derecho y una misma ley. Así pues, el estoicismo adquirió gran relevancia hasta convertirse en la escuela de pensamiento más influyente del mundo romano (González, 2000).

“Como quiera que definamos al hombre, una sola definición valdrá para todos (...). Pues aquellas criaturas que han recibido de la Naturaleza el regalo de la razón, han recibido también la recta razón y, por tanto, han recibido también el presente de la ley, que no es sino la recta razón aplicada al mandato y la prohibición. Y, si han recibido la ley, han recibido la justicia. Ahora sabemos que todos los hombres han recibido la razón; por tanto, todos los hombres han recibido la justicia” (Marco Tulio Cicerón⁶, citado en Pagden, 2000: 3).

La escuela estoica propugnaba, así, el concepto de igualdad entre todos los individuos: todos los seres humanos son iguales en valor (Nussbaum, 2008) y deben regirse por un derecho unificado (Sabine, 2006), independientemente de la raza o el pueblo al que pertenezcan. De esta manera, el estoicismo cuestionaba profundamente el estrecho vínculo que existía entre los individuos y la pertenencia a una Ciudad Estado, “razón primera y última de su identidad de ciudadano” (Fanna *et al.*, 2010: 12).

⁴ Los estoicos antiguos concebían la filosofía como una disciplina constituida por tres ámbitos que refieren a una sola realidad: la lógica (teoría del conocimiento y de la ciencia), la física (ciencia sobre el mundo y sobre las cosas) y la ética (ciencia de la conducta). La configuración del mundo, de la que el ser humano forma parte fundamental, puede ser explicada de manera integral por estas tres ramas del conocimiento, siendo la ética, no obstante, la faceta más importante de todas (Boeri, 2003).

⁵ Del libro de Plutarco *Sobre la fortuna de Alejandro en Morelia*, Lib. IV, 329 A-B.

⁶ *De Legibus*, I, x 29; xii, 33.

De esta forma, ya en la antigua Grecia es posible identificar las dos grandes construcciones teóricas y políticas sobre el concepto de Estado, ciudadanía y derecho que, a la postre, han tenido mayor influencia en la historia jurídica y política de Europa en los siglos XIX y XX (Real Alcalá, 2004). La primera, fundamentada en el ideal del Estado y el derecho cosmopolita instaurado por Immanuel Kant, quien, retomando las ideas del estoicismo, postulará la igualdad entre todos los individuos, la universalidad de los derechos ciudadanos y la necesidad de una Federación de Estados cosmopolitas (Kant, 1784: Kant, 1785: Kant, 1795). La segunda, heredera de la tradición realista basada en la doctrina de la *Razón de Estado*. Entre los autores precursores de este pensamiento se señala principalmente al filósofo italiano Nicolás Maquiavelo, quien expuso en su más famosa obra, *El príncipe* (1513), la teoría fundamentada en el bien del Estado como el único objetivo que debe regir las decisiones de los gobernantes. Posteriormente, Jean Bodin (1576) sostuvo que el poder político debiera ser el resultado de un pacto que da paso al Estado que, a su vez, debe asumir la soberanía absoluta sobre el pueblo (Bodin, 1576). Por su parte, Hobbes, en su célebre obra *Leviatán* (1651), establece la evolución de la doctrina del derecho natural a la teoría del contrato social. De acuerdo al filósofo inglés, en la condición del derecho natural todos los hombres son libres aunque viven en eterno peligro. El contrato o pacto social es la sumisión del pueblo a un soberano que garantiza la seguridad individual⁷. Esta categorización de Estado 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 nación⁸, 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, 2003).

⁷ Diversos autores destacan que, de esa forma, Hobbes estaba legitimando el autoritarismo del Estado, véase, por ejemplo, Kenneth Minogue (1990), "Thomas Hobbes and the Philosophy of Absolutism", en David Thompson (ed.), *Political Ideas*, Penguin Books, Harmondsworth, pp. 53-66; también, en Freddy Cante (2010), *Libertades individuales y acción colectiva*, Centro de Estudios Políticos Internacionales, Editorial Universidad de Rosario, Rosario; Jean Touchard (1981), *Historia de las ideas políticas*, Tecnos, Madrid; Carlos Pereyra (2010), "Hobbes y el absolutismo", *Revista de Ciencias Sociales*, Número 1, Fundación de Cultura Universitaria Montevideo, pp. 11-18; George Sabine (1988), *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México.

⁸ El concepto de nación se identifica con la conciencia de una identidad común que posee una serie de ideales, actitudes y tradiciones comunes. Se apoya en la autopercepción particular de una comunidad y surge en la época de las revoluciones liberales (momento en el que se combinan las ideas de soberanía popular, libertad política y nacionalidad).

Por su parte, Max Weber define al Estado como aquel que ostenta el monopolio legítimo del uso de la violencia dentro de un determinado territorio (Weber, 1922).

El concepto de territorio ocupa un rol cardinal en la concepción moderna del Estado nación en tanto define los límites del poder que cada Estado puede ejercer de forma legítima. Debido a que el poder territorial se circunscribe, asimismo, a una población en particular, es posible diferenciar a quienes pertenecen a un Estado y quienes se encuentran excluidos de ese territorio. Así, en la creación misma del Estado nación es posible identificar la estrecha vinculación entre ciudadanía y nacionalidad (Heater, 2007).

La doctrina basada en la primacía del Estado nación adquiere una renovada relevancia en el siglo XX. Uno de los autores más influyentes de esta tradición ha sido el historiador liberal prusiano Friedrich Meinecke con su obra *Cosmopolitismo y Estado nacional*⁹. Desde la filosofía historicista¹⁰ (Díez del Corral, 1958; Rufino y Zamira, 1999; Real Ayala, 2004), Meinecke postula que el bien del Estado es el fin último de la práctica política, “la máxima del obrar político, la ley motora del Estado” (Meinecke, 1924: 3). La nación, asimismo, posee un origen natural, dado que se trata de una comunidad espiritual superior definida por el fundamento de consanguinidad y el fundamento territorial (Meinecke, 1908b). La nación delimita un grupo consciente de individuos que forman parte de una comunidad y una cultura y que comparten un futuro común. El Estado nación, por tanto, es considerado como el mejor instrumento para la realización humana (Real Ayala, 2004); de este modo, la práctica política debe estar basada en la racionalidad para descubrir los intereses objetivos del Estado (Rufino y Zamora, 1999).

⁹ *Cosmopolitismo y Estado nacional* será considerada por el mismo Meinecke como la primera obra de una trilogía sobre su pensamiento histórico. Las obras que formarán la segunda y tercera parte de esta trilogía serán *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna* (1924) y *El historicismo y su génesis* (1936).

¹⁰ De acuerdo a *El historicismo y su génesis* (Meinecke, 1936), el historicismo se basa en una metodología histórica cuyo objeto es estudiar la nación como sujeto de la historia. La nación, no obstante, debe ser analizada dentro de una biografía colectiva (Real Ayala, 2004), dado que es necesario analizar los sujetos dentro de su evolución; ningún momento aislado de las cosas puede ser analizado en sí mismo, en tanto todo estriba en las fuerzas que lo producen y que brotan de ellos mismos (Humboldt 1791). “El historicismo es, de una u otra forma, una especie de metafísica secularizada de la historia, a modo de sustancialización antropomórfica de la misma, apoyada en la idea de naciones como unidades naturales de la humanidad” (Real Ayala, 2004: 24).

“Las naciones son grandes y poderosas comunidades de vida, surgidas a través de un largo proceso histórico y sometidas a movimientos y a cambios incesantes: así que apunta a que hay en la naturaleza de la nación algo fluido” (Meinecke, 1908b: 1)

La tradición realista ha desempeñado un carácter hegemónico en las investigaciones y estudios que se han desarrollado en la disciplina de las relaciones internacionales (Sodupe, 2003; Calduch, 1991). Así, el núcleo central del realismo en este campo está asociado ontológicamente a la tradición filosófica hobbesiana (Calduch, s/f). Para esta escuela, los actores centrales del escenario internacional son los Estados, por lo que la naturaleza del sistema internacional es esencialmente interestatal (Morgenthau, 1986). La sociedad internacional es anárquica (Bull, 1977) —no existe un orden superior al Estado— y, por tanto, el orden político es el resultado de la soberanía de los Estados y las interacciones entre ellos. La naturaleza del Estado es esencialmente conflictiva (y en último extremo bélica) (Spykman, 1944). El Estado es concebido como una entidad soberana, monolítica y coherente (Keohane y Nye, 1988) cuyo objetivo es promover y defender los intereses nacionales (Held, 1997). De esta forma, los supuestos realistas presuponen una jerarquía en la política internacional: la “alta política”, conformada por los problemas de seguridad militar, y la “baja política”, constituida por los asuntos económicos y sociales (Keohane y Nye, 1988). El realismo político también pretende ser una escuela normativa.

“El realismo político contiene no sólo un elemento teórico sino también normativo (...) el realismo político considera que la política exterior racional es una buena política exterior. Sólo una buena política exterior racional reduce al mínimo los riesgos y lleva a los máximos beneficios” (Morgenthau, 1986: 20).

Junto con la escuela liberal, las corrientes realistas y neorrealistas forman parte del paradigma racionalista, el cual se ha caracterizado por constituir el *mainstreaming* de las relaciones internacionales. Sus principales referentes son Hans Morgenthau —considerado el padre del realismo con su obra *Politics among nations* (1948 edición original)— y Kenneth Waltz —calificado como el mayor representante del neorrealismo con su obra *Teoría de la política internacional* (1959 edición original)—. Existen ciertas diferencias, no obstante, entre las teorías realistas y neorrealistas, pero la variante fundamental es que el neorrealismo concibe el poder como un medio para obtener

seguridad (Sodupe, 2003) y no como un fin en sí mismo (como lo entiende la teoría realista)¹¹.

Dentro de esta conceptualización teórica y política moderna del Estado nación, es posible ubicar la concepción de ciudadanía estrechamente vinculada con la pertenencia a un territorio. Esta visión encuentra su concepción primigenia en la noción de ciudadanía de la *polis* griega (Fanna *et al.*, 2010), que permite distinguir entre los ciudadanos (los incluidos) y el resto de la población (los excluidos) (Santos, 2005; Zapata-Barrero, 2005). Dentro de este contexto, es posible identificar el contrato social moderno¹² como un pacto que permite a los ciudadanos acceder a una serie de derechos que están garantizados por la existencia de un Estado. Así, sólo la condición de pertenencia al Estado y, por ende, la ciudadanía garantiza el acceso a estos derechos ciudadanos (Gimeno, 2004; Ruiz, 2005; Martínez y Fernández, 2006).

“La modernidad ha sido tajante: desde el punto de vista de las políticas sociales, la inclusión social es la plena pertenencia al Estado de bienestar nacional, es decir, gozar del pleno acceso al conjunto de derechos y deberes de la ciudadanía social” (Gómez y Jaime, 2005: 177).

En tal sentido, y como plantea Boaventura de Souza Santos, si el contrato social se basa en un principio de inclusión, también conlleva, intrínsecamente, una base de exclusión.

“sólo los ciudadanos son parte del contrato social (...) Sus criterios de inclusión/exclusión fundamentan la legitimidad de la contractualización de las interacciones económicas, políticas, sociales y culturales. El potencial abarcador de la contractualización tiene

¹¹ Para un análisis más amplio sobre las diferentes teorías que explican las relaciones internacionales véase, entre otros a Del Arenal, Celestino (1990): *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid; Calduch, Rafael (s/f): *Teorías de las relaciones internacionales*, recurso electrónico, <http://www.ucm.es/info/sdrelint/apunteorias.pdf>, fecha de consulta: 28/04/2011; Sodupe, Keka (2003), *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del Siglo XXI*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Gipuzkoa; Barbé, Esther (2007): *Relaciones internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid.

¹² *El contrato social*, escrito por Jean-Jacques Rousseau en el siglo XVIII, es uno de los libros más influyentes en la historia del pensamiento político moderno. Según este autor, la sociedad se origina en un contrato realizado libremente entre las personas, con el objeto de alcanzar un orden que garantice el bien común. Los individuos pasan a ser ciudadanos con derechos y deberes (las cláusulas del contrato), y el Estado es la entidad creada para hacer cumplir el pacto estipulado. Del mismo modo, la ciudadanía puede cambiar los términos del contrato ya que estas cláusulas no son inmutables. La libertad e igualdad son valores fundamentales en el contrato social. Cada miembro es al mismo tiempo soberano y súbdito del Estado (Rousseau, 1762).

como contrapartida una separación radical entre incluidos y excluidos” (Santos, 2005: 18).

Así pues, la moderna ciudadanía supone procesos sistemáticos de inclusión, y por consiguiente, de exclusión, los cuales se hallan plenamente vigentes en la base doctrinal del Estado nación moderno (Velasco, 2007). De este modo la creación del Estado “constituyó la consagración de la nacionalidad como plataforma del antiuniversalismo” (García, 2003: 2). Esta tradición realista se contrapone así a la doctrina cosmopolita que supone, justamente, la universalización de los derechos ciudadanos más allá de la pertenencia a un Estado en particular (Kant, 1795, Held, 1997; Sen, 2007; Beck, 2005; Mesa, 2003).

En contraposición a la visión nacional, el ideario cosmopolita adquiere relevancia en la época moderna a partir de las obras de Immanuel Kant. En su opúsculo *Sobre la paz perpetua*¹³, publicado en 1795, se postulan los principios fundamentales del cosmopolitismo kantiano, el cual se encontraba estrechamente vinculado con la necesidad de proponer una construcción teórica y política que permitiera superar el estado de guerra en que se encontraba Europa (Garrido, 2005; Beck, 2005; Lynch, 1980; Velasco, 1997; Rossi, 2002; Juárez, 2008). De acuerdo a Enrique Lynch, en *La paz perpetua* se conecta la filosofía kantiana con la tradición del pensamiento utópico alemán basado en la idea del progreso y la razón (Lynch, 1980).

“Puede decirse que este establecimiento universal y duradero de la paz no constituye sólo una parte, sino la totalidad del *fin final* de la doctrina del derecho, dentro de los límites de la mera razón; porque el estado de paz es el único en el que están garantizados mediante leyes lo mío y lo tuyo, en un conjunto de hombres vecinos entre sí, por tanto, que están reunidos en una constitución” (Kant, 1797: 195-196).

La cosmovisión kantiana se fundamenta en tres principios rectores: la constitución civil de cada Estado debe ser republicana; debe configurarse una federación de Estados; y se debe instituir un derecho cosmopolita universal (Rossi, 2002; Velasco, 2007). En tal sentido, para el establecimiento de una paz duradera y estable en el interior del Estado es necesario la constitución de una república que garantice la igualdad y libertad para

¹³ Cabe destacar que el humanismo cosmopolita kantiano se ve reflejado en diversas obras del autor prusiano. Véase *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (2005 [1797]), *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita* (2005 [1784a]) o *Replanteamiento de la cuestión sobre si el género humano se halla en continuo progreso hacia lo mejor* (2005 [1798]).

todos los individuos (Kant, 2005 [1795]). Kant contrapone así el concepto de Estado republicano al Estado despótico (Velasco, 2007). La República se organiza en torno a la división de poderes y bajo la soberanía popular. Así, desde esta visión humanista se establecen los fundamentos de igualdad y libertad de los seres humanos basados en la razón (Herrera, 2005). Si la ley se encuentra fundada en la razón, el individuo —así como el Estado en el caso de la federación de Estados— adquiere el carácter de legislador y súbdito simultáneamente.

“Al modo de gobierno que es conforme a la idea del derecho pertenece el sistema representativo, único en el que es posible un modo de gobierno republicano y sin el cual el gobierno es despótico y violento” (Kant, 1795: 152).

En segundo lugar, las obras de Kant parten del principio cosmopolita basado en que los Estados pueden ser organizados bajo una federación de Estados que, a su vez, deberá garantizar los derechos de todos los ciudadanos del planeta —que son iguales en derecho en tanto forman parte de una única comunidad humana— (Kant, 2005 [1798b]). Es posible identificar, entonces, dos fases hacia la constitución de un sistema jurídico universal. La primera es la superación del estado de la naturaleza de los individuos para constituirse en un Estado; la segunda es la salida de las relaciones anárquicas entre los Estados para constituir un orden jurídico universal¹⁴ (García, 2003). Kant sostiene que, del mismo modo que los individuos se han organizado en Estados con el objeto de promover el bienestar y la seguridad de una comunidad (Kant, 2005 [1784a]), es posible que los Estados se configuren, bajo ciertas normas, en una federación de Estados.

“Esta federación no se propone recabar ningún poder del Estado sino mantener y garantizar la libertad de un Estado solamente para sí mismo y, simultáneamente, la de otros Estados federados, sin que éstos deban por esta razón (como los hombres en estado de naturaleza) someterse a leyes públicas y a su coacción. Es posible representarse la posibilidad de llevar a cabo esta idea (realidad objetiva) de la federación (*Föderalität*), que debe extenderse paulatinamente a todos los Estados, conduciendo así a la paz perpetua” (Kant, 2005 [1795]: 155).

¹⁴ En *La metafísica de las costumbres* Kant señala que “el estado de la naturaleza de los pueblos, igual que el de los hombres individuales es un estado del que se debe salir para entrar en el estado legal” (Kant, 2005 [1797]: 90).

Por último, el tercer principio que Kant introduce en *La paz perpetua* es el concepto de derecho cosmopolita. De los tres principios rectores de la obra kantiana, el primero refiere al derecho público interno (cada Estado debe conformar una república), el segundo alude al derecho internacional (la conformación de una federación de Estados) y el tercer principio corresponde, sin embargo, a un nuevo ámbito de derecho, el derecho cosmopolita (Velasco, 2007; Prieto, 1996). El derecho cosmopolita trata del derecho de cada individuo, en virtud de su propiedad en común de la superficie de la tierra, de establecer relaciones con otros individuos o Estados, y por tanto, del derecho de recorrer con libertad todas las regiones del planeta.

“Como se ha avanzado tanto en el establecimiento de una comunidad (más o menos estrecha) entre los pueblos de la tierra que la violación del derecho en un punto de la tierra repercute en todos los demás, la idea de un derecho cosmopolita no resulta una representación fantástica ni extravagante, sino que completa el código no escrito del derecho político y del derecho de gentes en un derecho público de la humanidad, siendo un complemento de la paz perpetua al constituirse en condición para una continua aproximación a ella” (Kant, 2005 [1795]: 160).

Así, la principal innovación de Kant es vincular el ideal cosmopolita con un nuevo proyecto de orden jurídico-institucional, proyecto que hasta ese momento sólo se había concebido de manera difusa y vaga (Chernillo, 2007).

En *La paz perpetua* de Kant se abordan las limitaciones de las estructuras basadas en las relaciones entre los Estados sin ninguna institución o norma que regule sus interacciones, ya que el ámbito de las relaciones internacionales podría reproducir, en buena parte, los problemas suscitados en las comunidades de individuos en su “estado natural”¹⁵ (Ansuátegui, 2002; Rodríguez, 1996). Debido a que los Estados se constituyen en realidades que surgen del efecto de la guerra, el derecho cosmopolita sólo puede ser alcanzado a través de una federación de Estados¹⁶ (Kant, 2005 [1786]).

¹⁵ El estado de naturaleza es concebido por Kant como un estado de guerra entre los individuos en el que, si bien las hostilidades pueden no haberse declarado, existe una constante amenaza para el bienestar individual y colectivo (Kant, 2005 [1795]).

¹⁶ Existe en el filósofo prusiano la certeza de que es necesario superar el estado de naturaleza en la que se encuentran las relaciones entre los Estados. Como establece en su obra *En torno al tópico: tal vez sea correcto en teoría, pero no sirve en la práctica*: “la naturaleza humana en ninguna parte es menos digna de ser amada que en las relaciones mutuas entre pueblos” (Kant, 2005 [1786]: 138).

La filosofía kantiana se basa en un humanismo universal e igualitario (García, 1996) donde cada individuo es, al mismo tiempo, ciudadano de un Estado y ciudadano del mundo (Kant, 2005 [1798b]). En consecuencia, se establece que el concepto antropológico de ciudadano del mundo debe guiar el progreso de la cultura (Carillo, 2005; Gamboa, 2005). La cultura no debe tener otra finalidad que la realización humana en tanto promueve el desarrollo de todas las facultades y la felicidad de las personas. La propia evolución del individuo no puede realizarse en forma individual (Cheneval, 2007; Ricken, 2007), sino que todos formamos parte de una sola comunidad, el género humano. Por tanto, los pueblos deben considerarse culturalmente como miembros de una sociedad única y compartida, la sociedad cosmopolita (Beck, 2005).

“El cosmopolitismo es la concepción imperativa de un proceso de institucionalización del derecho entre todos los seres humanos y Estados (...) El ideal cosmopolita propone las condiciones legales y políticas adecuadas para la existencia de seres libres e interdependientes bajo leyes legítimas” (Cheneval, 2007: 523).

Para los procesos de globalización, interdependencia y transnacionalización del desarrollo que se analizarán a lo largo de estas páginas son fundamentales los análisis de este pensador prusiano en varios sentidos. En primer lugar, Kant establecía la necesidad de instaurar una federación de Estados como camino necesario para alcanzar la paz perpetua; de esta forma, Kant se refería a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y organización entre los Estados para mejorar el funcionamiento y bienestar de sus sociedades. En segundo lugar, el filósofo prusiano vislumbraba la necesidad de instaurar un derecho cosmopolita que trascendiera los límites de los Estados y asociara los Derechos Humanos a la condición de personas. Por último, Kant ya visualizaba la proximidad y la interdependencia en las relaciones sociales entre las personas más allá de las distancias territoriales.

En síntesis, en Immanuel Kant, considerado uno de los pensadores más influyentes de la filosofía universal, es posible ubicar la génesis del pensamiento cosmopolita moderno, que luego será retomado, a finales del siglo XX —como consecuencia de las complejidades cambiantes de la era global— por importantes pensadores como son Ulrich Beck, Jürgen Habermas, David Held o Danielle Archibuggi, como se analizará en el siguiente epígrafe.

2.2 *Cosmopolitismo*

La visión cosmopolita contemporánea comienza a adquirir relevancia a partir de las diferentes investigaciones centradas en los cambios estructurales propios de la globalización que, en la década de los noventa, adquirieron un papel relevante en diversos programas de investigación de las ciencias sociales (Held, 1997; Calhoun, 2002; Beck, 2005). En la medida en que el proceso de globalización ha supuesto un profundo cuestionamiento al concepto de Estado nación, la doctrina cosmopolita ha adquirido un renovado impulso (Calhoun, 2002). El cosmopolitismo se ha convertido así en un importante movimiento filosófico y político en buena parte de las ciencias sociales contemporáneas (Zolo, 2000; Calhoun 2002; Vertovec y Cohen, 2002; Chernillo, 2007; Kozlarek, 2007; Santos, 2007).

Cabe destacar, no obstante, que el desarrollo de la construcción teórica y epistemológica del cosmopolitismo se ha configurado fundamentalmente en el plano normativo (Beck, 2005; Castany, 2007; Santos, 2007; Noya y Rodríguez, 2010), en contraposición al proyecto de Estado basado en el nacionalismo que se ha concretado efectivamente en la historia y sigue siendo el esquema vigente en la concepción de Estado, derecho y ciudadanía de las sociedades contemporáneas (Real Ayala, 2004; Gómez y Jaime, 2005). En tal sentido, el cosmopolitismo puede entenderse, en primera instancia, como una teoría normativa que adopta una concepción kantiana de la igualdad y que pretende generar una opción normativa en favor de un orden social y político diferente del orden vigente —aunque limita la gama de estas opciones a alternativas que sean posibles al mundo actual— (Cox, 1996a).

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, 1795, Arendt, 1983; Nussbaum, 1996; Sen, 1996; Castany, 2007; Santos, 2007). Desde este enfoque, los derechos fundamentales se atribuyen a las personas por su mera naturaleza humana (Nussbaum, 1999) sin distinciones de nacionalidad, raza, sexo, etnia o cualquier tipo de particularidades. Derivado de esta conceptualización sobre ciudadanía y derechos, la postura cosmopolita asume la presunción de un mundo de fronteras cada vez más difusas (Beck, 2005) donde es necesario promover, entre Estados e individuos, relaciones más inclusivas que permitan garantizar un bienestar colectivo para todas las

personas del planeta. De esta manera el cosmopolitismo se opone a cualquier visión de ciudadanía restringida, ya sea por criterios jurídicos, nacionalistas, étnicos o regionalistas (Nussbaum, 1999; Ramírez, 2007), basándose en un sistema global de derechos de los sujetos individuales (Santos, 2007; Peña, 2000; Appia, 2007)

El postulado común que debería caracterizar cualquier definición de cosmopolitismo es la idea de la evolución hacia una paz duradera a través del derecho (Chernillo, 2007). Se trata, por ende, de un marco normativo intrínsecamente universalista sobre el fundamento de los Derechos Humanos (Pogge, 1992; Santos, 1997; Habermas, 1999; Habermas, 2000; Pogge, 2005; Chernillo, 2007; Bilbeny, 2007; Santos, 2007) que debe promover un marco institucional democrático cuya máxima expresión no se supedita (necesariamente) a la formación de un único Estado mundial (Habermas, 2006), sino a la articulación democrática de Estados cosmopolitas (Beck, 2004a) donde se generen instancias de gobernanza multinivel (local, nacional, regional y mundial) (Held, 1997; Archibugi, 2005). Por tanto, la perspectiva cosmopolita no debiera ser considerada como una apuesta por la disolución de las identidades locales (Appia, 1996, Nussbaum, 1996) y del Estado nación (Hollinger, 2001 Schlesinger, 2008).

Para Ulrich Beck (2004b; 2005; 2006a) el cosmopolitismo contemporáneo se constituye en la expresión de un verdadero cambio de paradigma en una nueva época que se inicia con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Así, dentro del contexto de la actual etapa globalizadora, la *cosmopolitización* (Beck, 2006a) remite a los cambios estructurales en las relaciones de poder entre individuos, actores y Estado. En este sentido, el cosmopolitismo puede conceptualizarse como un planteamiento epistemológico que considera que es la realidad misma la que se ha vuelto cosmopolita y, por tanto, es necesario un cambio en la mirada y en el enfoque para estudiar y entender la propia realidad social (Beck, 2004; Beck, 2006a).

Si se toman en cuenta los procesos complejos propios de la dinámica globalizadora, la perspectiva cosmopolita parece ser adecuada para comprender los diversos cambios estructurales en la sociedad internacional, como son: la generación de un orden económico internacional que desconoce las fronteras nacionales; las transformaciones jurídicas en el orden internacional (Mereminskaya y Mascareño, 2005; Santos, 2007) —incluida el derecho de asilo (Derrida, 1997), la responsabilidad de proteger (Garrigues, 2003) y la creación de una figura jurídica que vuelve efectivamente punibles

los crímenes contra la humanidad—; el incremento de las presiones migratorias; la generación de riesgos ecológicos que han adquirido una dimensión planetaria (Beck, 2002); las transformaciones en las tecnologías de la información (Castells, 1996) y los cambios en la configuración de los conflictos armados (Kaldor, 2001). En este contexto, el cosmopolitismo trasciende el rol normativo para asumir una nueva epistemología (Beck, 2004b; Beck, 2006a) que pueda explicar y analizar estos nuevos fenómenos políticos, económicos y sociales.

Para abordar un análisis sobre el contenido ontológico y epistemológico de la doctrina cosmopolita, el siguiente epígrafe se centrará en las obras del sociólogo alemán Ulrich Beck, quien se ha convertido en uno de los más importantes exponentes de la teoría cosmopolita de principios del siglo XXI. De acuerdo a este autor, el cosmopolitismo puede ser entendido como una doctrina filosófica, una nueva visión metodológica y una interpretación “realista” (Beck, 2004b; Beck, 2005, Kozlareck, 2007) de los cambios estructurales de la era global actual o de lo que se ha conceptualizado como *segunda modernidad*. Así, Beck ha definido tres categorizaciones conceptuales para aproximarse a la doctrina cosmopolita: el “cosmopolitismo filosófico”, el “cosmopolitismo metodológico o empírico” y la “mirada cosmopolita”. Cabe destacar, no obstante, que, al intentar entender la visión cosmopolita, ésta debiera conceptualizarse como un programa de investigación formado por consideraciones filosóficas, prescriptivas, conceptuales y metodológicas más que como una doctrina de ideas acabadas (Kozlareck, 2007).

En estas definiciones Beck presta especial atención a los cambios acontecidos entre la primera y la segunda modernidad. La primera modernidad encuentra su fundamento en la promoción de la industria, la construcción del Estado nación, la diferenciación de clases sociales, los roles de género, la pequeña familia, la fe en la técnica y el monopolio de la verdad científica (Beck, 1999). La segunda modernidad, en cambio, supone una radicalización de la modernidad que cuestiona los fundamentos y contornos de la sociedad industrial y la manera de pensar las relaciones sociales, el alcance del Estado y la relación entre los individuos y la naturaleza (Beck, Giddens y Lash 2007). La segunda modernidad se constituye como un tipo de sociedad moderna caracterizada por la “individualización” y el “riesgo” que involucra a toda la comunidad humana (Beck, 2006). “Individualización”: refiere al papel central que empiezan a ocupar los individuos en los procesos sociales derivados de los fenómenos que quiebran los lazos

entre la persona y las comunidades o grupos con los que antes se identificaban (como podría ser la clase social o la pertenencia a un sexo).

“Surgen formas y situaciones de existencia de forma individualizada, las cuales obligan a las personas (en nombre de la propia supervivencia material) a hacer de sí mismos el centro de sus propios planes de vida y de su propio estilo de vida. En este sentido la individualización tiende a eliminar las bases que tiene en el mundo de la vida un pensamiento que emplea categorías tradicionales de las sociedades de grupos grandes (clases sociales, estamentos, capas)” (Beck, citado en Nugent, 1999: 7).

En segundo lugar, la categoría de “riesgo” posee un lugar central en el análisis de la segunda modernidad (Beck, 2006a). De acuerdo al filósofo alemán, la mayor parte de los desafíos que enfrentan los seres humanos provienen de las consecuencias de las propias acciones humanas. Un claro ejemplo es la relación del individuo con la naturaleza. Así, las acciones humanas y el devenir de la naturaleza ya no pueden ser analizados como compartimentos estancos (como era en la primera modernidad), sino que los importantes riesgos ecológicos a los que se enfrenta la humanidad son consecuencia de las propias acciones humanas. Así, la sociedad del riesgo de la segunda modernidad supone procesos de radicalización de la tecnificación y la economización que generan desafíos globales que remiten a la comunidad global en su conjunto.

2.2.1 Cosmopolitismo filosófico

El “cosmopolitismo filosófico” se ubica en el plano normativo y se concibe como una aproximación teórica heredera del pensamiento cosmopolita de la filosofía griega de la Estoa y de las ideas del filósofo Immanuel Kant (Beck 2005). También conceptualizado como cosmopolitismo político-normativo (Beck, 2004b; Beck, 2005), esta visión responde a una elección filosófica basada en los valores del *deber ser*. El cosmopolitismo normativo se presenta así como una doctrina compatible con el universalismo moral basado en el fundamento de los Derechos Humanos (Pogge, 1992) como presupuesto axiológico de toda organización política y jurídica (Santos, 2007). Esta visión normativa responde a una elección ética sobre cómo entender y ordenar el mundo (Beck, 2004). Para Daniele Archibugi hay tres principios normativos que deben regir la doctrina cosmopolita: tolerancia, legitimidad democrática y efectividad (Archibugi, 2003).

Esta concepción remite a un sentido de ausencia de fronteras (Beck, 2005) que se corresponde con la búsqueda de un mundo en armonía que trascienda los límites culturales y nacionales de los Estados.

“Tanto en un sentido ético como político el cosmopolitismo es un imperativo evidente que no necesita justificación (...) Constituye una necesidad inherente a muchas esferas de la vida que se encuentran limitadas” (Bilbeny 2007: 47).

De esta forma, el cosmopolitismo filosófico se contrapone a la noción de ciudadanía territorial basada en el Estado, al entender que la condición humana debe prevalecer sobre la condición ciudadana (Nussbaum, 1994). Por tanto, y como se ha mencionado, la visión cosmopolita se fundamenta en la concepción universalista de los Derechos Humanos y se opone a cualquier restricción de estos derechos basada en criterios de raza, etnia, sexo o nacionalidad. En consonancia con esto, es posible vincular el cosmopolitismo filosófico a la visión normativa de la ciudadanía global que refiere a un conjunto ampliamente compartido de derechos, garantías y responsabilidades para todas las personas del planeta independientemente del Estado al que éstas personas pertenezcan (Mesa, 2003; Stromquist, 2009).

“Los cosmopolitas ven (...) a todos los pueblos de la tierra como otras ramas de una familia única y al universo como un Estado, del cual ellos, junto con otros innumerables seres racionales, son ciudadanos, a fin de promover la perfección del todo, de acuerdo con leyes generales de la naturaleza, mientras cada uno, a su manera, se ocupa de su propio bienestar” (Wieland (1788), citado en Appia 2007: 17).

En tal sentido, el cosmopolitismo también supondría una visión multicultural e intercultural (Nussbaum, 1999) basada en el respeto a la alteridad del otro (Beck, 2005). Una visión inclusiva y respetuosa de las diferencias entre las personas (Robertson, 2000; Mesa, 2003; Herrera, 2008) articulando las diversas ciudadanías particulares en una ciudadanía cosmopolita (Bilbeny, 2007); lo que Beck ha denominado “empatía cosmopolita”, al afirmar al otro como distinto y como igual (Beck, 2004; Beck, 2005; Beck, 2006b).

“El cosmopolitismo se distingue (...) en que convierte el reconocimiento de las diferencias en la máxima de pensamiento, convivencia y acción” (Beck, 2006b: 33).

Ahora bien, una interpretación errática del cosmopolitismo político-normativo también puede conllevar importantes riesgos para la promoción de la paz y el derecho de las personas (Beck, 2005). Esto se debe a que podría interpretarse el cosmopolitismo como una visión global homogeneizadora, donde es necesario imponer un estado de seguridad para todo el planeta (un planeta que ya desconoce de fronteras). En tal sentido, la visión cosmopolita (cuyo fin último es la promoción de la paz) puede enfrentarse a una paradoja al generar un constructo teórico que legitime las guerras y el fin de las soberanías nacionales. Esta visión permitiría la configuración de un cosmopolitismo institucionalizado que dé paso a una legitimación de la guerra en pos del bienestar global (Beck, 2005).

Así, Beck distingue aquí dos tipos de regímenes: la *pax americana* y la cosmópolis global. En la *pax americana* —que encuentra su base conceptual en la tradición realista expuesta en el epígrafe anterior— rige el principio de la jerarquía donde Estados Unidos se autopercibe como la potencia más importante del mundo tanto en el plano moral como en el plano material. En el sistema internacional no hay orden sin hegemonía, y la prevalencia de Estados Unidos como hegemón es condición necesaria para promover la estabilidad, la seguridad y la paz en el sistema internacional (Gilpin, 1990; Sanahuja, 2008a). Así, en teoría, se construiría un sistema de paz y de juego limpio basado en los valores estadounidenses. Sobre esta base conceptual es que se fundamenta el proyecto imperialista estadounidense (Bacevich, 2002) donde se ubican la guerra de Irak y Afganistán. La cosmópolis global, por el contrario, se funda en la idea de una confederación de Estados donde no existiría la preeminencia de un hegemón mundial, sino alianzas de Estados regionales en una especie de cooperativa formando puntos de “cristalización” que posibilitan y regulan el equilibrio de poder (Beck, 2005).

2.2.3 Cosmopolitismo analógico-empírico

A diferencia del cosmopolitismo normativo, que se sitúa en el espacio del *deber ser*, el cosmopolitismo empírico responde a una visión *realista* de los fenómenos sociales y políticos de la segunda modernidad; en la actual etapa globalizadora la realidad misma se ha vuelto cosmopolita (Beck, 2004b; Beck, 2005, Beck, 2006b). Es necesario, pues, rechazar la suposición de que el cosmopolitismo es una elección consciente y voluntaria (Beck, 2004b; Beck, 2005; Beck, 2006b), porque la cosmopolitización describe un cambio fundamental en la estructuración de la realidad económica, social, política y

cultural de nuestro tiempo. De este modo, el cosmopolitismo analógico-empírico (o cosmopolitización) remite a los cambios estructurales que conforman procesos transnacionales encuadrados como fenómenos constitutivos de la globalización. En tanto existe una densa red de acciones económicas y políticas —junto con sus multidimensionales consecuencias— que no reconocen los límites de las fronteras, la gramática nacional se encuentra imposibilitada para responder a la realidad transnacional y “cosmopolitizada” que caracteriza a nuestra era.

Beck diferencia así la globalización¹⁷ —o, más precisamente, el globalismo— de la cosmopolitización, en tanto que el globalismo se constituye como una ideología neoliberal fundamentada sobre la idea del mercado global. El objeto primordial de este modelo es la promoción del crecimiento económico, por lo que se crea un mundo sin fronteras para el capital, las mercancías y los productos (Beck, 2005). De acuerdo a esta narrativa globalista (Beck, 1998; Hettne, 2002; Beck, 2004b; Beck, 2005; Held y McGrew, 2004), estos procesos han permitido mejorar las posibilidades de los países en vías de desarrollo a través de la desregulación de los mercados y las economías (Ohmae, 2005). La cosmopolitización, por el contrario, es definida como un fenómeno multidimensional que constituye un cambio en la naturaleza histórica de los mundos sociales.

“Por cosmopolitización debe entenderse un proceso multidimensional que ha modificado de manera irreversible la ‘naturaleza’ histórica de los mundos sociales y la relevancia de los Estados en estos mundos. Así entendida la cosmopolitización supone el surgimiento de múltiples lealtades, así como de múltiples formas de vida transnacionales, el ascenso de actores no estatales (...) y el auge de movimientos de protestas globales contra el globalismo” (Beck, 2005: 19).

La cosmopolitización se constituye como una realidad “indeterminable” e “inevitable” que traspasa y trasciende la vida de los individuos redefiniendo las relaciones entre los mundos sociales (Beck, 2005). Beck identifica así cosmopolitismos “latentes”, cosmopolitismos “inconscientes” o cosmopolitismos “pasivos” que no dependen de la voluntad ni de la decisión unilateral de las personas (Beck, 2005: 32). Los individuos

¹⁷ Esta diferencia, que explicita Beck en *La mirada cosmopolita*, debe ser analizada con extrema cautela, dado que el autor asocia el concepto (multidimensional) de globalización con una narrativa específica de la misma que responde a una visión ideológica que Beck denomina como globalismo.

viven en una relación de desfronterización e interdependencia real que adquiere un sinnúmero de formas y matices, desde el hecho de compartir riesgos globales (Beck, 2006a) hasta la participación en un consumo mundial masivo.

La experiencia de la desfronterización se ha vuelto cotidiana hasta convertirse en algunos aspectos en un “cosmopolitismo banal”. Este cosmopolitismo banal, que supone una producción y un consumo globalizados, también representa una cosmopolitización “desde abajo y desde adentro” (Beck, 2005: 32). Se trata de procesos que son, en buena parte, padecidos e involuntarios, lo que Beck entiende como cosmopolitismo deformado. Conviven así en Beck dos tipos de aproximación cosmopolita: un cosmopolitismo deformado, fruto de las transformaciones globales, que se cierne sobre el destino de las personas sin que éstas (individualmente) tengan capacidad para modificarlo, y un cosmopolitismo no deformado, que se erige sobre el sentimiento de formar parte de un mundo común y una humanidad para contribuir a la construcción de una cultura universal (Beck, 2004b; Beck, 2005).

El realismo cosmopolita trata, por tanto, de un programa de reorientación conceptual (Beck, 2004a; Beck, 2005; Beck, 2006a) que se constituye como la única aproximación metodológica *realista* para asumir los desafíos de la segunda modernidad. Es necesario, pues, identificar nuevas categorías conceptuales que nos permitan explicar los fenómenos sociales y políticos, lo que supone una “nueva sintaxis cosmopolita de la realidad” (Thielking, 2000).

2.2.4 La mirada cosmopolita

Los conceptos antes mencionados derivan en una nueva mirada para analizar las transformaciones económicas, políticas, culturales, simbólicas y sociales propias de esta nueva etapa global. Así, el desarrollo de un cosmopolitismo metodológico supone una transformación temática, conceptual y metodológica para la práctica de las ciencias sociales (Beck, 2004b; Beck, 2005). La aproximación cosmopolita representa un viraje epistemológico donde la mirada nacional se “desontologiza, se deshistoriza y se despoja de su necesidad interna” (Beck, 2005: 29). La mirada cosmopolita se contrapone a la (hasta ahora) predominante y vigente mirada nacional y se constituye como el resultado de la reestructuración conceptual de la percepción frente a los cambios estructurales que ha generado la cosmopolitización. Supone, asimismo, un sentido de ausencia de fronteras donde se desestructuran los límites tradicionales que definían las unidades

conceptuales de análisis de las ciencias sociales. En la mirada cosmopolita se diluye la ontología y la imaginación del Estado nación para generar una metodología donde se entremezclan las fronteras de lo nacional e internacional, lo interno y lo externo, lo local y lo global, el nosotros y ellos (Beck, 2005).

“los riesgos de la sociedad moderna son transnacionales según su propia lógica interna y todos los intentos para controlarlos conducen a escenarios de conflicto y debates globales. La mirada cosmopolita también permite analizar una multiplicidad de interdependencias, no sólo entre los Estados sino también entre los actores en los más diversos ámbitos de agregación” (Beck, 2005: 30).

De acuerdo a Beck (2005), el cambio de perspectiva que representa el cosmopolitismo metodológico debe centrarse en cuatro ámbitos temáticos: en primer lugar, los riesgos de la sociedad son transnacionales, por lo que la única forma “realista” de enfrentarse a estos desafíos es asumir una mirada que trascienda a las fronteras del Estado nación; en segundo lugar, desde la mirada cosmopolita se pueden analizar los múltiples procesos de interdependencia que ha generado la cosmopolitización; en tercer término, la “sociología desnacionalizada” puede generar una nueva lectura sobre las importantes asimetrías y desigualdades que son globales; y, por último, se pueden analizar diferentes formas de cosmopolitismo banal y en qué coyuntura estos cosmopolitismos se vuelven conscientes.

En consecuencia, la sociología cosmopolita cuestiona el fundamento básico de la organización social y política imperante, que se constituye sobre la noción de Estado nación, así como coloca en la escena social (nacional e internacional) a importantes actores transnacionales no estatales. De ahí que exista una contraposición entre la mirada nacional y la mirada cosmopolita (Beck, 2005, Schlesinger, 2008) como se analizará en el siguiente epígrafe.

2.3 *La mirada cosmopolita vs. la mirada nacional*

La mirada cosmopolita cuestiona profundamente los pilares básicos sobre los que se representa la sociedad y la política actual: el concepto de Estado nación. Las sociedades modernas se han organizado en torno a los fundamentos del Estado, las fronteras, la soberanía y el territorio (Chernilo, 2006; Wimmer y Schiller, 2002). Así pues, se conceptualiza al mundo como una serie de Estados organizados y separados por fronteras que se encuadran en un ámbito político, social, económico y cultural definido y autónomo (Beck, 2004b; Beck, 2005). El Estado es el marco de referencia conceptual y se constituye como un sistema social completo y cerrado (Rawls, 2004) que suministra el “techo político de la cultura nacional” (Schlesinger, 2008). La *mirada nacional* responde a esta visión estatocéntrica de los fenómenos sociales siendo el Estado el marco de referencia y de “contención” para la teoría y la práctica políticas (Beck, 2005; Smith, 1995). De este modo, esta visión fue adquiriendo centralidad para la comprensión de las dinámicas internas de las naciones, su especificación histórica, sus estructuras sociales, sus patrones distributivos y sus tradiciones culturales (Lloig, 2007).

Como se ha explicado, los programas de investigación que conforman las ciencias sociales han asumido este presupuesto epistemológico, entendiendo, desde una perspectiva científica, que el Estado es el contenedor y el límite de una sociedad (Beck, 2005, Llopis, 2007). En tal sentido, las disciplinas de las ciencias sociales se configuraron en un contexto fuertemente influenciado por la creación de los Estados nación (Beck, 2002; Beck, 2005), tomándolos como un constructo indiscutible de análisis que acabó compartimentando la ciencia en áreas o disciplinas nacionales (Morcillo, 2011; Wimmer y Schiller, 2003). A esta aproximación epistemológica se le ha denominado “nacionalismo metodológico”¹⁸ (Martins, 1974; Beck, 2004b; Beck, 2005; Beck, 2006). La mirada nacional identifica a la sociedad con el Estado considerándolos como una única unidad de análisis, homogeneizando a la sociedad como un ente cultural y socialmente uniforme (Smith 1979; Billig, 1997; Wimmer y Schiller, 2002; Morcillo, 2011).

¹⁸ El primero en utilizar el término nacionalismo metodológico fue Herminio Martins (1974) al hacer una crítica al modo en que se conceptualiza la investigación social por buena parte de la academia. Estas aproximaciones conceptuales utilizaban los conceptos derivados del Estado nación y sus límites para circunscribirse a la sociedad nacional como principal objeto de estudio.

“Sólo desde esta coincidencia y relación históricas se produce la axiomática del nacionalismo metodológico, según la cual, el Estado y la sociedad son las formas sociales y políticas “naturales” del mundo moderno (...) la ontología social territorial de la mirada nacional no sólo echa sus raíces en las acostumbradas reuniones sociales, en los medios de comunicación y en la política, sino también en el derecho e incluso en la sociología” (Beck, 2005: 39-41).

Ahora bien, las circunstancias políticas y sociales de comienzos del siglo XXI suponen procesos de transnacionalización e interdependencia que trascienden las fronteras nacionales a la vez que transversalizan todas las dimensiones sociales (Beck, 2004b; Beck, 2005; Sassen, 2007). El análisis de la realidad social, económica, política y cultural basada en la categoría de Estado nación no parece configurarse como una aproximación conceptual que responda a los cambios estructurales propios de la actual era global (Albrow, 1996; Beck, 1998; Castell, 1997; Lash, 1999; Giddens, 2000; Urry, 2003; Chernillo, 2004; Sassen, 2010). Por tanto, desde la perspectiva metodológica, dividir los espacios nacionales e internacionales como si fueran compartimentos independientes de análisis se convierte en una aproximación totalmente insuficiente (y obsoleta) para entender las dinámicas actuales (Urry, 2003; Beck, 2004b; Beck, 2005; Sassen, 2006; Sassen, 2007; Sassen, 2008, Millán, 2011).

El nacionalismo metodológico analiza los fenómenos sociales en categorías restrictivas. La ontología de la mirada nacional presupone que la sociedad se somete al Estado, oponiendo lo nacional e internacional como categorías divergentes (Beck, 2005; Morcillo, 2011). En contraposición, la mirada cosmopolita trasciende las fronteras de los Estados para asumir una mirada global y transnacionalizada sobre la realidad. La mirada nacional excluye la mirada cosmopolita y se asienta en categorías del tipo es esto o lo otro: la mirada cosmopolita, en cambio, incluye la mirada nacional aunque con un cambio radical de perspectiva (Beck, 2005).

“la mirada cosmopolita pone de manifiesto la misma realidad nacional de otra manera, además de otras realidades complementarias. La mirada cosmopolita incluye la realidad de la mirada nacional y la reinterpreta, mientras que la mirada nacional es ciega y nos hace ciegos a las realidades de la era cosmopolita” (Beck, 2005: 48).

A la visión del nacionalismo metodológico se contraponen el cosmopolitismo metodológico. El cosmopolitismo metodológico pretende transformar, redefinir y

complementar las formas de la política, el concepto de Estado, las relaciones interestatales, los actores y las dinámicas sociales.

“No se trata tanto de socavar ni de superar como de transformar, redefinir y complementar las formas de la política y del Estado, así como las relaciones interestatales, los actores y las dinámicas” (Beck, 2005: 57).

En este contexto, el cosmopolitismo metodológico permite captar realidades que escapan a las fronteras del Estado, realidades que son transnacionales y que no pueden ser explicadas desde la mirada nacional. El cosmopolitismo metodológico se convierte en un instrumento que permite abrirse a esta nueva realidad cosmopolita en dos planos, temporal y espacial. En lo que respecta al plano espacial, las relaciones nacionales-nacionales dejan paso a los patrones relacionales translocales, locales-globales, transnacionales, nacionales-globales y globales-globales. En el plano temporal, es necesario construir un imaginario de un pasado y un futuro común, por lo que el proceso de cosmopolitización se abre a un fenómeno nuevo donde se deben diluir las fronteras del pensamiento actual para imaginar una realidad común y multinivel que utilice múltiples lentes para entender la complejidad de la realidad actual (Beck, 2005; Archibugi, 2005).

Existen múltiples realidades propias de la era global que sólo pueden ser explicadas y analizadas desde la perspectiva cosmopolita. Así, los problemas medioambientales, de paz y seguridad, estabilidad macroeconómica, migraciones, empleo, desigualdad, vulneración de Derechos Humanos y pobreza encuentran una elucidación desde la narrativa cosmopolita que permite analizar los diferentes planos en que estas problemáticas se desarrollan —globales, regionales, nacionales y locales—. Desde esta perspectiva, la desigualdad adquiere una nueva óptica que trasciende las fronteras nacionales y explica las desigualdades entre países y en el interior de los mismos (Milanovic, 2005). Las desigualdades sociales, en tanto se analizan en el interior de las fronteras de los Estados, invisibilizan las desigualdades globales, desconociendo que las desigualdades nacionales están condicionadas por el sistema internacional (Beck, 2005).

“no sólo los Estados de bienestar entran en el campo de visión como garantes de seguridad individual, sino que además se plantea la pregunta de cómo y en qué medida los Estados de bienestar nacionales

cargan sobre otros Estados y países los riesgos de la pobreza” (Beck, 2005: 59).

Al reconocer una realidad cosmopolita y transnacionalizada no sólo se visibilizan las desigualdades económicas, sino también la explicación del aumento de las presiones migratorias, los antagonismos y asimetrías en los estilos de vida de personas que viven en un mismo planeta, la utilización de la distinción del factor nacional-extranjero como justificante de exclusión —y, por lo tanto, negación de derechos ciudadanos—. De esta forma, la mirada cosmopolita permite visualizar en toda su dimensión la vulneración sistemática de Derechos Humanos para buena parte de los ciudadanos del planeta.

En suma, la mirada cosmopolita es un instrumento que permite analizar los cambios estructurales que forman parte constitutiva de los procesos globales tanto desde la teoría de las ciencias sociales como de la propia práctica política, y es desde esta perspectiva epistemológica y ontológica desde la que se analizarán los procesos de globalización en la presente tesis doctoral.

2.4 La ciudadanía cosmopolita

Como se ha explicado, el modelo de ciudadanía vigente se fundamenta sobre el concepto de Estado nación de tal forma que los derechos y deberes se encuentran asociados a la pertenencia de un Estado (García, 2001; García, 2003; Zapata-Barrero, 2004; Corra, 2005; Bilbeny, 2007; Santos, 2007). Esta forma de habilitar el ejercicio de la ciudadanía (y sus derechos) a un grupo restringido de ciudadanos —mientras simultáneamente se les niega a otras personas en el mismo momento y en el mismo territorio— pone de manifiesto las contradicciones, incoherencias e inconmensurabilidades entre la práctica y los principios de las naciones democráticas y desarrolladas (Zapata-Barrero, 2004).

“Si aceptamos que el sistema de restricciones que tiene una sociedad debe ser coherente con el sistema de valores que la articula, entonces los límites de acción a los que somete nuestra sociedad a la población inmigrante tiene algo de antisocial, puesto que contradice los valores que proclamamos” (Zapata-Barrero, 2004: 16).

En contraposición, la aproximación cosmopolita remite al concepto de ciudadanía cosmopolita o ciudadanía global, la cual se articula sobre el fundamento de que el acceso a derechos y deberes trasciende la pertenencia a un Estado nación (Rawls, 1979; Nussbaum, 1996; Requejo, 2001; Aláez, 2006; Lucas, 2008; Zapata-Barrero, 2004). De acuerdo a este enfoque, la ciudadanía no puede fundarse en la nacionalidad como vínculo de pertenencia a una comunidad política sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables ejercidos en el espacio público, los derechos ciudadanos deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero (Peña, 2000; Peña, 2003; Mesa, 2003; Santos, 2007; Bilbeny, 2007). Se trata de un sentido de ciudadanía post-nacional, vinculada exclusivamente a la adhesión a valores universales como son los Derechos Humanos y, por tanto, extensible a todas las personas en su calidad de humanas.

“La ciudadanía, para no ser excluyente, debe ser progresivamente desnacionalizada, desterritorializada y democratizada, y pasar a fundarse en criterios respetuosos con la dignidad humana, la igualdad de derechos y el respeto por las diferencias” (Gorski, 2000; citado en Mesa, 2003: 32).

La ciudadanía cosmopolita supondría, entonces, trascender no sólo el concepto de Estado, sino todo un sistema de fragmentación y exclusión para gran parte de los ciudadanos del planeta. Esta visión contiene en su misma esencia no sólo la igualdad en derechos y deberes, sino también el respeto por las diferencias e identidades propias de cada ciudadano (Cortina, 2003; Bilbeny, 2007; Morcillo, 2011).

La articulación de una ciudadanía cosmopolita exigiría, no obstante, cambios en las dinámicas globales que permitieran democratizar el espacio global y dotar a la justicia de una dimensión planetaria (Mesa, 2003). Si se asumen como marco conceptual los procesos de transnacionalización y las interrelaciones dinámicas del mundo globalizado, el avance hacia una ciudadanía global no es otra cosa que la evolución de los derechos ciudadanos en el marco de la globalización¹⁹, donde el ejercicio pleno de los derechos estaría garantizado para todos los seres humanos más allá de pertenencia a una etnia, raza, sexo o nacionalidad. En definitiva, este concepto remite a un conjunto ampliamente compartido de derechos, garantías y responsabilidades para todas las personas, lo que significaría un paso adelante en el progreso humano (Stromquist, 2009).

Como se ha explicado, la ciudadanía cosmopolita no significa abandonar o negar las identidades locales (Nussbaum, 1996; Appia, 1996; Cortina, 2003; Ferrajoli, 2007) para articular una única comunidad moral (y global). En contraposición, es compatible la configuración de una comunidad universal con distintas entidades políticas particulares. Esta visión —congruente con la postura de Beck “no sólo esto sino también”— supone la convergencia de las identificaciones locales y la comunidad universal cosmopolita (Bilbeny, 2002; Cortina, 2003; Bilbeny, 2007).

“para muchos partidarios del cosmopolitismo, la *Cosmópolis* no tendría por qué ser incompatible con la existencia de otras entidades

¹⁹ La noción moderna de ciudadanía se desarrolla en los siglos XIX y XX hasta llegar al concepto de ciudadanía social (Marshall, 1965). Esta ciudadanía social evoluciona en el siglo XX con el desarrollo de las instituciones del llamado “Estado de bienestar”. Es una ciudadanía que va más allá del contexto civil y político, para promover otro tipo de derechos: los económicos y sociales. Desde esta perspectiva, la ciudadanía no puede ser definida simplemente por la protección de las libertades individuales y el derecho al voto, sino que implica una situación de inclusión en una comunidad de ciudadanos (Rosanvallon, 2002). Aunque en forma desigual y asimétrica, parece indiscutible que el acceso y ejercicio de los derechos ciudadanos ha evolucionado de manera notable en los dos últimos siglos de historia —máxime cuando estos derechos ciudadanos, en su origen, sólo correspondían a hombres, blancos y occidentales—. No obstante, y como se ha mencionado, estos derechos están asociados a una visión de territorio y Estado.

menores, estatales, regionales y locales, más adecuadas quizás para el cumplimiento de ciertas tareas” (Santos, 2007: 5).

El cosmopolitismo no presupone, por tanto, un compromiso con una única comunidad global, sino un enfoque diferente de ciudadanía y pertenencia fundado en una asociación entre ciudadanos del mundo en torno a un sistema global de derechos²⁰ (Peña, 2003).

Esta articulación normativa responde también a la nueva realidad transnacionalizada e interdependiente que se configura en la escala global y local. Turner (1986) señala que una de las principales razones que validan la universalización de los Derechos Humanos es el hecho de que todas las personas comparten la misma vulnerabilidad frente a diversos tipos de daños. Esto es una de las características principales de la nueva *sociedad del riesgo global* (Beck, 2006^a; Beck, 2007), la vulnerabilidad de toda la raza humana frente a los riesgos generados por las interdependencias propias del modelo de globalización vigente.

Se trata, por tanto, de un concepto por demás sugerente desde la perspectiva de desarrollo aunque, como es lógico inferir, supone serios desafíos para su consecución dadas las características del sistema westfaliano en el que se encuentra el sistema internacional. De hecho, es la misma estructura estatal, fragmentada y basada en derechos garantizados por la existencia de un Estado, la que se contrapone al ideario de una ciudadanía universal. La ciudadanía global supondría la adopción de un universalismo ético en contraposición con las políticas y culturas basadas en particularismos nacionales que prevalecen en el mundo actual (Habermas, 1992).

No obstante, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ha habido avances significativos, que trascienden las propuestas doctrinales y teóricas y que se han constituido en acciones concretas promovidas para avanzar hacia una ciudadanía global. Aunque se trata de un ideario profundamente rechazado por gran parte de la teoría y la acción política, es posible mencionar ciertos progresos en el marco

²⁰ En contraposición a esta visión, Luigi Ferrajoli argumenta que el universalismo de los derechos fundamentales cuestiona el propio concepto de ciudadanía asociada al Estado nación tal como se ha entendido en la tradición jurídica occidental. De acuerdo a este autor, la ciudadanía debe ser sustituida por el concepto de personalidad como fundamento central de la dogmática jurídica moderna (Ferrajoli, 1999; Ferrajoli, 2001).

internacional en este ámbito. El avance principal en este sentido es la Carta Internacional de Derechos Humanos, aunque desde Naciones Unidas también se han erigido otras importantes iniciativas, como son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los tribunales penales internacionales y la “Responsabilidad de proteger”, cuya importancia principal radica en que se presuponen como iniciativas universales que trascienden los límites impuestos por los Estados.

En primer lugar, en tanto la ciudadanía tradicional otorga derechos sobre la base de la nacionalidad, la Carta Internacional de Derechos Humanos supone el reconocimiento de derechos inherentes a las personas con independencia del territorio al que éstas pertenezcan. Al proponer un marco normativo que no se encuentra directamente ligado al territorio sino a la condición humana, los derechos universales son definidos y defendidos en términos de ley natural, como lo expresan varias declaraciones de Naciones Unidas. Los Derechos Humanos consagran un importante avance en materia de estándares normativos de protección de la dignidad y seguridad humana, y son igualmente válidos en cualquier parte del mundo y bajo cualquier circunstancia (lo que no significa que sean necesariamente efectivos).

En segundo lugar, los ODM han supuesto un avance fundamental desde la perspectiva del desarrollo y la ciudadanía global. En el año 2000, en la llamada Cumbre del Milenio, en el marco de las Naciones Unidas, en un acuerdo político internacional sin precedentes, 189 países se comprometieron a trabajar por la erradicación del hambre, la pobreza y la vulnerabilidad humana en todo el mundo. Este propósito quedó manifestado en la Declaración del Milenio, de la que derivan ocho grandes objetivos que serán evaluados en el año 2015. Los ODM representan una “agenda social global” emergente, en tanto legitiman la lucha contra la pobreza como el objetivo principal de la cooperación al desarrollo y promueven una agenda alternativa al proyecto de globalización neoliberal (Sanahuja, 2007). Desde la perspectiva del análisis de la ciudadanía global, los ODM podrían significar un progreso fundamental con respecto a los compromisos que los Estados han asumido más allá de sus fronteras nacionales. Los ODM son parte relevante del avance hacia la construcción de un marco normativo de carácter internacional basado en los derechos de las personas independientemente de su nacionalidad. Como sostiene Alonso (2005), a través de los ODM los países asumen ciertos “mínimos de dignidad humana” que se consideran irrenunciables.

En tercer lugar, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha creado dos tribunales internacionales para juzgar los crímenes cometidos en la Ex Yugoslavia y en Ruanda. Estos tribunales han sido creados interpretando que las violaciones sistemáticas los derechos humanos y las masacres cometidas en estos países constituían graves violaciones al derecho internacional humanitario así como serias amenazas a la paz y la seguridad internacional.

Por último, la “Responsabilidad de proteger”, aprobada en 2005 en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, ha representado un significativo avance en torno a la protección de grupos amenazados de genocidio o violaciones generalizadas de los Derechos Humanos. Se basa en la máxima de que, cuando un gobierno no cumple con el principio básico de proveer protección a su ciudadanía, es la comunidad internacional la que debe asumir esta responsabilidad. Esto supone dos cambios fundamentales para la acción política: la soberanía se convierte en un derecho condicional y la comunidad internacional avanza desde el derecho a la responsabilidad (Garrigues, 2007). Por ende, la seguridad y los derechos ciudadanos se presuponen por encima de la soberanía estatal; si un Estado no puede o no posee la voluntad política para garantizar la seguridad de su pueblo, pierde el derecho a invocar el concepto de soberanía para evitar una intervención.

En suma, aunque de manera incipiente, se han observado diferentes iniciativas que apuntan hacia la ciudadanía global. En este ámbito, también cabe destacar —como se hará en el siguiente apartado— el fundamental papel de la sociedad civil global en la defensa de los Derechos Humanos a lo largo de todo el planeta.

2.5 Conclusiones del capítulo

El presente capítulo ha pretendido analizar los fundamentos normativos, epistemológicos y metodológicos sobre los que se asienta la doctrina cosmopolita. Teniendo en cuenta las transformaciones que se han suscitado en el actual proceso de globalización, la doctrina cosmopolita parece convertirse en la aproximación epistemológica, metodológica y conceptual más adecuada para analizar los procesos estructurales propios de la actual dinámica globalizadora.

Se ha adoptado la doctrina cosmopolita tanto por razones filosóficas como metodológicas. En primer lugar, este trabajo parte de la profunda convicción de que todas las personas deben tener garantizados el acceso a sus derechos sin distinción de raza, sexo, orientación sexual o nacionalidad. En contraposición a esta visión filosófica-normativa, nos encontramos en un sistema internacional fragmentado que se basa en una realidad jurídica a escala nacional en que los derechos ciudadanos están garantizados por la sujeción a un Estado. En tal sentido, es la pertenencia a un Estado lo que garantiza el acceso a determinados derechos fundamentales y lo que legitima la denegación de esos mismos derechos a aquellos que no poseen el estatus de ciudadano. Así, se ha generado un sistema de múltiples asimetrías y desigualdades que vulneran los derechos de una buena parte de la población del planeta.

En segundo lugar, si se toman en cuenta los procesos de interdependencia y transnacionalización, el cosmopolitismo parece convertirse en la única aproximación metodológica “realista” para analizar estas transformaciones globales. Como sostiene Beck, es la realidad misma la que se ha vuelto cosmopolita (Beck, 2005). La globalización ha supuesto un proceso de transformación significativa del orden mundial al generar espacios de organización transnacional de diversa índole así como una recomposición de la estructura, distribución, instrumentación y configuración de las esferas de poder (Held y Mc Grew, 2002; Sanahuja, 2008a). En tal sentido, el incremento de los intercambios económicos, políticos y culturales ha generado un mundo conectado e interdependiente; un mundo de “comunidades de destinos solapadas” (Held, 2005: 15). De esta manera, los movimientos de ideas y productos culturales, los oportunidades y riesgos de la ingeniería genética, la inestabilidad financiera o la degradación medioambiental plantean un desafío común y un destino entrelazado para toda la comunidad humana (Held, 2005). En consecuencia, sólo desde

la aproximación cosmopolita es posible analizar estos cambios estructurales que se han suscitado en las organizaciones humanas.

Por tanto, se ha adoptado una posición cosmopolita no sólo porque se trata de una visión filosófica-normativa que se fundamenta en la promoción universal de los Derechos Humanos, sino, principalmente, porque se constituye como una aproximación epistemológica “realista” que permita analizar los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que forman parte constitutiva de esta era global. Y es desde esta perspectiva que se analizarán los procesos de globalización, interdependencia y transnacionalización en los siguientes capítulos.

Capítulo 3: Globalización e interdependencias

3.1 El concepto de globalización

En el discurso académico, el concepto de globalización ha sido un fenómeno intensamente debatido (Beck, 1998; Castells, 1997; Giddens, 2000; Held y McGrew, 2003; Held, 2004)²¹ tanto entre las diferentes ramas de las ciencias sociales como en el seno de algunas de estas disciplinas²². En tanto se trata de un objeto de análisis extremadamente complejo (Beck, 1998; Giddens, 2000; Del Arenal, 2009), multidimensional (Beck, 1998; Held *et al.* 1999) y en constante transformación (Giddens, 1999; Castells, 2001) que afecta, en mayor o menor medida, a todas las sociedades, culturas y naciones (Negri, 2006; Barañano, 2008) así como a diversas escalas de las interacciones humanas (Guibernau, 1996; Castells, 1997; Castells, 1998; Barañano, 2005), los estudios sobre globalización abarcan un vasto campo teórico y, por ende, se trata de un ámbito de estudio prácticamente inabarcable (Noya y Rodríguez, 2010). Debido a lo anteriormente expuesto, el presente capítulo tiene como objeto someter a análisis algunas de las principales corrientes que han intentado conceptualizar y categorizar este fenómeno abordando, principalmente, los procesos de interdependencia, transnacionalización y cambios en las estructuras de poder entre los diferentes actores del sistema internacional.

Asimismo, la globalización no sólo denota hechos y procesos, sino también una ideología y un proyecto político (Hettne, 2002; George, 2007). Tanto desde el discurso académico como desde diversas esferas políticas, existen diversas narrativas que intentan explicar el fenómeno de la globalización. Por un parte, el globalismo, entendido como el actual paradigma hegemónico de desarrollo (Hettne, 2002; Unceta, 2009), establece que se está creando un mercado mundial único, sin fronteras (Ohmae, 2005; Beck, 2005) que promueve el crecimiento y el desarrollo económico para todas las economías del planeta (Sala-i-Martin, 2002; Sala-i-Marti, 2005). Esta visión política entiende que, en tanto el libre mercado es sinónimo de mayor eficiencia y de

²¹ Dentro de la Escuela española de Relaciones Internacionales, entre los autores que más se han destacado en el análisis de los fenómenos de la globalización se puede mencionar a Celestino del Arenal, José Antonio Sanahuja, Esther Barbé, Caterina García Segura y Manuel Castells.

²² Principalmente en la economía, la política, las relaciones internacionales y la sociología, donde existen diversas teorías (muchas de ellas antagónicas) que responden a tradiciones políticas derivadas del liberalismo, el marxismo, el socialismo, el realismo y la teoría crítica, y que proponen diversas construcciones teóricas acerca del concepto de globalización.

crecimiento de la renta, una excesiva intervención del Estado genera distorsiones y obstáculos para la economía global (Falk, 2002; Balatasa, 1981; Krueger, 1996; Little, 1950).

Como contraposición a la ideología globalista, los escépticos (Held y McGrew, 2003) cuestionan la propia noción de globalización aduciendo que no se trata de un fenómeno novedoso (Hirst, 1997), sino más precisamente de la expansión planetaria de la economía occidental (Ritzer, 1996). De esta manera, el concepto de globalización pretende justificar y legitimar el proyecto global neoliberal (Gordon, 1998; Hirst, 1997; Hoogvelt, 1997).

Entre estas dos líneas doctrinales contrapuestas es posible identificar una extensa diversidad de matices y narrativas en autores que entienden que, a pesar de que la globalización entraña desafíos y riesgos globales y sistémicos, también abre una ventana de oportunidad para promover avances en diversas dimensiones (Held, 1997; Held, 2004; Beck, 2005; Held y McGrew 2002) y ámbitos sociales como la pobreza, el trabajo infantil, los derechos de las mujeres y las minorías, la democracia, la cultura y el medioambiente (Bhagwati, 2005).

No obstante, si bien en el análisis de la globalización existen diversas dimensiones de estudio que son de fundamental relevancia —y que se encuentran interrelacionadas— (Beck, 1998; Held *et al.*, 1998), se han elegido los procesos de interdependencia y transnacionalización delimitando, de esta manera, el objeto de estudio en un campo de análisis que difícilmente puede ser abordado en toda su dimensionalidad.

3.1.1 El concepto de la globalización desde la óptica de las interdependencias

Diversos autores han abordado el concepto de globalización atendiendo a los procesos de creciente transnacionalización e interdependencia, que han generado cambios estructurales en las relaciones sociales y en el ejercicio del poder en diversos ámbitos de las organizaciones humanas —local, nacional, regional y global— (Beck, 1998; Castells, 1997; Kaul *et al.*, 1999; Strange, 2001; Held 2005; Del Arenal, 2002; Sassen, 2007; Barañano, 2008; Sanahuja, 2008a y Giddens, 2000, entre otros). Se ha trascendido pues desde una sociedad internacional condicionada en sus relaciones internacionales por la dimensión espacio-tiempo a una sociedad global caracterizada por

la mundialización, la transnacionalización, la inmediatez y la instantaneidad en buena parte de las dinámicas interrelacionales (Del Arenal, 2002).

[El concepto de globalización] “designa la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social. La globalización remite a un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder” (Held y McGrew, 2003: 13).

Tal como proponen Robert Keohane y Joseph Nye, en su sentido más simple, las interdependencias refieren a situaciones de mutua dependencia entre países o entre actores de diferentes países que tienen efectos recíprocos. Las relaciones interdependientes siempre suponen un costo para los actores involucrados, aumentando la vulnerabilidad entre éstos y reduciendo la autonomía del Estado. De acuerdo a estos autores, el concepto de “costo” es fundamental para entender la política de la interdependencia; sólo existe interdependencia en tanto las relaciones de intercambio supongan un costo recíproco para los actores implicados (Keohane y Nye, 1988).

Como se ha señalado, el incremento de las interdependencias ha generado una densa red de transformaciones que, en diferentes escalas y desde diversas dimensiones, están modificando las organizaciones humanas, las relaciones de la ciudadanía con sus Estados soberanos, las interacciones entre los Estados y el rol de actores transnacionales no estatales en el sistema internacional (Kaul *et al.*, 1999). Si bien históricamente los fenómenos de interdependencia son elementos relevantes en las dinámicas de la sociedad internacional²³, es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando las interdependencias adquieren un carácter transformador y a la vez constituyente del proceso de globalización (Del Arenal, 2009). Estas dinámicas se establecen como efectos integrales de la globalización, siendo extremadamente complejo diferenciar ambos fenómenos (Del Arenal, 2009; Nye, 2003).

²³ De hecho, autores como Krasner (2001), Gilpin (2001), Streeten (2001) y Bull (1977) sostienen que no existen diferencias substanciales entre las interdependencias actuales y las que se sucedieron con anterioridad en la sociedad internacional: “La compleja interacción ente los actores y fuerzas estatales y los no estatales dista mucho de ser un fenómeno nuevo o reciente; sería erróneo sostener que el pensamiento político afronta hoy en día un conjunto completamente nuevo de circunstancias políticas” (Bull, 1977, citado en Held, 1997: 41).

Los procesos actuales presentan importantes divergencias con respecto a las anteriores dinámicas de interdependencia que se desarrollaban entre los Estados (Held, 1997; Keohane y Nye, 1988; Del Arenal, 2009). Existe una diferencia fundamental entre las interdependencias marcadas por el protagonismo del Estado y el incremento de las rutas comerciales, las operaciones militares e incluso la expansión de los imperios del siglo XIX; y las densas redes económicas y comunicacionales transnacionales (que escapan al poder del Estado), la vasta configuración de regímenes y organizaciones internacionales y el desarrollo de un orden militar global que caracteriza a las relaciones de interdependencia en el actual período de globalización (Held, 1997).

En tanto los costes y beneficios de las relaciones de interdependencia (y por ende, de poder) sean equilibrados, se entiende que se trata de una interdependencia simétrica. En cambio, cuando estos costes se reparten de forma divergente, las relaciones entre los actores serán asimétricas. En una situación de dependencia asimétrica, un actor posee una mayor capacidad de influencias sobre el resto de participantes. De ahí que las interdependencias asimétricas se constituyan en una importante fuente de poder (Keohane y Nye, 1988, Del Arenal, 2002).

El concepto de interdependencia compleja es desarrollado por Keohane y Nye (1988) para explicar un fenómeno de tipo ideal opuesto a los principios del realismo político. De acuerdo a estos autores, la interdependencia compleja explica de manera más adecuada las relaciones en el escenario político internacional trascendiendo el paradigma estatocéntrico y de seguridad nacional que caracteriza a la escuela realista. Tres son los principales elementos que constituyen este fenómeno: i) la existencia de múltiples canales que pueden describirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; ii) la emergencia de una agenda global con múltiples dimensiones donde la seguridad militar no es el único ámbito prioritario de actuación; iii) la superación de la (necesidad de) utilización de la fuerza militar como elemento cardinal en las relaciones entre Estados —cuando existe interdependencia compleja la fuerza militar no es empleada entre los Estados, aunque puede ser fundamental en la relación con otros Estados donde las interacciones presentan menor intensidad— (Keohane y Nye, 1988). Así los fenómenos de interdependencia han reconfigurado la naturaleza de las relaciones de poder entre los Estados (Kaul *et al.*, 1999; Sanahuja, 2008a; Del Arenal, 2009).

Al tiempo que la creciente interdependencia ha generado transformaciones en las estructuras y dinámicas del escenario internacional, también ha producido cambios en la forma en que se ejerce y se concibe el poder —de ahí la relevancia de integrar al análisis los conceptos de poder estructural y poder blando—. El poder es un fenómeno de carácter contextual que depende de los recursos y acciones que no están aislados de factores externos (Sanahuja, 2008a).

En estrecha relación con los cambios en la naturaleza del poder, las dinámicas de interdependencia han modificado el concepto de seguridad. Como consecuencia de la globalización, las dimensiones políticas, económicas, sociales, medioambientales y culturales adquieren una renovada relevancia, y la agenda de seguridad ya no se circunscribe únicamente al ámbito militar (Latouche, 2003; Del Arenal, 2009; Naciones Unidas, 2010).

“Amenazas tales como los desastres naturales, los conflictos violentos y su impacto sobre la población civil, así como la alimentación, la salud, las crisis financieras y económicas, tienden a adquirir dimensiones transnacionales que se mueven más allá de las nociones tradicionales de seguridad” (Naciones Unidas, 2010: 3).

Dentro de este contexto, el concepto de seguridad humana²⁴, establecido por el PNUD en 1994 (PNUD, 1994), se distancia de las concepciones tradicionales de seguridad —conceptualizadas en los Estados— para dirigir la mirada a la seguridad de las personas, atendiendo a las múltiples amenazas que abarcan diferentes aspectos de la vida humana y promoviendo un enfoque integrado y coordinado para avanzar hacia la paz, la seguridad y el desarrollo tanto entre los países como en su interior (*United Nations Trust Fund for Human Security*, 2009).

²⁴ La “Seguridad Humana” puede definirse como la protección del núcleo vital de la vida de manera que se promuevan y mejoren las libertades humanas y las capacidades de realización del ser humano. La seguridad humana se basa en la promoción y protección de las libertades fundamentales así como en la creación de políticas sociales, ambientales, económicas, militares y culturales que, de forma combinada, provean a los seres humanos de los elementos básicos para su supervivencia, subsistencia y dignidad. Dos son los elementos básicos en que se fundamenta este concepto: el empoderamiento y la protección. El empoderamiento supone el desarrollo de las capacidades de los individuos y las comunidades; la protección refiere a las normas, procesos e instituciones necesarios para proteger a las personas de las amenazas críticas y generalizadas. En esta tarea no sólo están implicados los Estados soberanos sino también las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil, los actores no gubernamentales y el sector privado (*Comision on Human Security*, 2003).

Finalmente, el poder se distribuye, se diluye y se hace más difícil de identificar no sólo como consecuencia de las relaciones de interdependencia y los cambios en su naturaleza, sino también como resultante de la proliferación de actores transnacionales y subestatales que participan de forma progresiva en la “difusión” (Nye, 2010) del poder (Sanahuja, 2008a; Del Arenal, 2009; Sassen, 2010).

3.1.2 Los procesos transnacionales como fenómenos constitutivos de la era global

Los fenómenos globales descritos atienden a la importancia de las relaciones transnacionales y su impacto en los cambios y transformaciones de las organizaciones humanas y las relaciones de poder (Kaul, *et al.*, 1999; Held *et al.*, 1999). De acuerdo con la perspectiva de Held y McGrew (2002), la globalización remite a un proceso histórico de larga data, donde cada etapa (globalizadora) se ha visto caracterizada por una pauta determinada de institucionalización y modalidades de estratificación y reproducción de las organizaciones sociales.

Los fenómenos internacionales que se han suscitado en la época contemporánea se caracterizan por la superación de los condicionamientos del tiempo y el espacio y la transnacionalización de la sociedad internacional (Del Arenal, 2002; Del Arenal 2009). Celestino del Arenal elabora una construcción teórica que se fundamenta en la diferenciación de los conceptos de mundialización y globalización; mientras que la mundialización refiere a los procesos históricos que derivan en la construcción de una sociedad internacional única a escala planetaria²⁵, la globalización es un fenómeno reciente y multidimensional que se expresa a través de la intensificación, inmediatez e interdependencia de las interacciones transfronterizas —políticas, económicas, científico-técnicas, sociales y culturales— entre los distintos actores estatales y transnacionales, provocando nuevas interdependencias y conformando una sociedad

²⁵ La mundialización se define como un proceso histórico de larga data —considerado en términos geográficos, políticos, temporales, estratégico-militares, culturales, científico-técnicos, económicos, comunicativos e informacionales— de conformación de una sociedad internacional universal. En este sentido, la mundialización supone que el espacio y el tiempo terrestres se hacen únicos y planetarios. Asimismo, la mundialización ha dado lugar a una sociedad internacional principalmente estatocéntrica, westfaliana y heterogénea que responde a una diversidad de sistemas políticos, económicos, sociales y culturales (Del Arenal, 2002; Del Arenal, 2008). Existe una estrecha interrelación entre mundialización y globalización; de hecho, “la dinámica de la mundialización ha dado paso a la dinámica de la globalización” (Del Arenal, 2002: 35)

nueva (Del Arenal, 2002; Del Arenal, 2009). En la misma corriente doctrinal, Ulrich Beck entiende esta etapa globalizadora como:

“los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998: 29).

Se trata, pues, de un proceso que “crea vínculos y espacios transnacionales, revaloriza las culturas locales y trae a primer plano terceras culturas” (Beck, 1998: 30). El autor enfatiza la importancia y “novedad” de los procesos transnacionales como aspecto constitutivo de la globalización actual y diferente del resto de las etapas globalizadoras que se han sucedido en la historia. Al igual que Held (2005), Del Arenal (2009), Sassen (2007) y Castells (1998), Beck destaca las singularidades del proceso actual de globalización al tratarse de fenómenos como la “translocalización” del trabajo, la comunidad y el capital, la reconfiguración del poder del Estado nación, la transnacionalización de los riesgos, la internacionalización de las culturas y la reconfiguración de los actores transnacionales. Estas dinámicas han generado un sistema global interrelacionado y dependiente donde el destino de las comunidades se encuentra estrechamente interconectado (Beck, 1998; Beck, 2002; Beck, 2006; Held, 2004). El autor analiza la importancia y diversidad de las distintas dimensiones constitutivas del proceso globalizador —la dimensión ecológica, cultural, económica, política y social— estableciendo la necesidad de investigar tanto la singularidad de estas dimensiones como las diversas interrelaciones entre ellas (Beck, 1998).

Como consecuencia de la creciente velocidad e intensidad de los procesos de interdependencia transnacional, se ha generado un sistema global donde las sociedades comparten los mismos desafíos y retos globales (Held, 1997; Beck, 2002; Held, 2004; Beck, 2006; Sanahuja, 2005; Sanahuja, 2008a; Del Arenal, 2009). Nos encontramos, pues, en una *sociedad del riesgo global* que supone una fase del desarrollo donde los riesgos sociales, políticos, económicos e industriales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial (Beck, 2002).

En esta sociedad los riesgos se han deslocalizado y son inconmensurables, rompiéndose así el principio de compensabilidad: las probables amenazas a la seguridad de la humanidad han adquirido tal dimensión que ya no es posible ni controlar ni compensar los potenciales daños a los que se enfrenta el planeta (Beck, 2007). En tal sentido, la

sociedad moderna se ha convertido en una sociedad del riesgo que cada vez está más ocupada debatiendo, previniendo y gestionando los peligros que ella misma ha producido (Held, 2005). Las fuentes de riesgo globales ya no residen en fenómenos ajenos al control humano, sino en la “capacidad de las personas de autotransformar, de autoconfigurar y autodestruir las condiciones de reproducción de la vida sobre la tierra” (Beck, 2006: 303).

Esta concepción del riesgo como un fenómeno global, común a todas las sociedades contemporáneas y producto de las acciones humanas (riesgo manufacturado), es compartida por Anthony Giddens (2000), quien también entiende los riesgos globales como una cualidad inherente al proceso globalizador actual. Si bien el foco principal de la obra de Giddens se centra en las instituciones de la modernidad y la expansión de estas instituciones a escala planetaria²⁶, el sociólogo inglés analiza los espacios y procesos de “alargamiento” entre estas conexiones.

“diferentes contextos sociales o regiones que se convierten en una red a lo largo de toda la superficie de la tierra (...) la mundialización puede definirse por tanto como la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo” (Giddens, 1999: 67).

La globalización introduce así nuevas formas de interconexión, en diversas escalas, que cuestionan inevitablemente el concepto del “otro”; ya no existen los “otros”, dado que toda la humanidad comparte un destino común (Beck, 2005). Esta nueva configuración de la realidad humana, absolutamente convergente con el ideario cosmopolita analizado en el capítulo anterior, conecta a las personas a sistemas de gran escala como parte de una dialéctica local y global en constante movimiento (Giddens, 1999, Held, 2004, Sassen, 2010).

A través de diversos trabajos que aspiran a trascender los conceptos tradicionales que separan las dimensiones “locales” y “globales”, Saskia Sassen aborda los estudios sobre globalización introduciendo cierto matiz con respecto a los autores estudiados²⁷. Sus

²⁶ En *Consecuencias de la modernidad*, Giddens sostiene que la globalización es una derivación natural de la expansión de las instituciones modernas: el capitalismo, la división del trabajo, la configuración del Estado y el poder militar. La expansión de estas instituciones ha derivado en la consolidación de una economía global de mercado, la división internacional del trabajo, la conformación de un sistema internacional de Estados nacionales y la constitución de un orden militar internacional (Giddens, 1999).

²⁷ De acuerdo al libro *Una sociología de la globalización*, el contexto crítico en que debe interpretarse la globalización está definido por los “modos en que cada país ha construido lo nacional en los últimos cien

análisis proponen una cartografía que permita estudiar las dinámicas globalizadoras en el interior del espesor institucional y social de la dimensión nacional (Sassen, 2003a; Sassen, 2007). En tal sentido, lo global es parte endógena de lo nacional (Sassen, 2003b; Sassen, 2008; Sassen, 2010). Es posible estudiar la globalización en dos dinámicas interrelacionadas: el primer ámbito de análisis —donde de acuerdo a Sassen se ha conformado principalmente el concepto “global”— lo constituyen los roles, las dinámicas operativas y las prácticas de las diversas instituciones globales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los mercados financieros internacionales, el nuevo cosmopolitismo o los tribunales penales internacionales; el segundo ámbito está compuesto por los procesos globales que se constituyen dentro del espacio y las instituciones nacionales (Sassen, 2008). Estos fenómenos se han conformado como parte constitutiva del proceso global, en tanto se configuran en flujos y formaciones transfronterizas que conectan y articulan múltiples escalas nacionales y locales de procesos y actores (Sassen, 2007; Sassen, 2008; Sassen, 2010). Este ámbito de flujos transnacionales y “desnacionalizados” es uno de los aportes principales de Sassen.

En suma, los procesos de transnacionalización, interpenetración, interconexión e interdependencia son elementos cardinales que explican y constituyen uno de los rasgos fundamentales del proceso de globalización actual. Estos fenómenos han configurado un cambio orgánico en las organizaciones humanas, los significados culturales, las relaciones entre los Estados y las estructuras de poder. Asimismo, las relaciones dinámicas que se derivan de estas transformaciones globales rediseñan las percepciones, valores y construcciones que configuran las identidades de los actores nacionales y globales. El siguiente epígrafe abordará las transformaciones en las estructuras de poder que influyen en la configuración del Estado nación, las relaciones entre Estados y actores transnacionales y los desplazamientos de poder entre Estados y actores. Estas transformaciones son fenómenos constitutivos de la dinámica globalizadora y presentan

años” (Sassen, 2007: 25). Este contexto propone una visión abiertamente diferente a los estudios clásicos sobre globalización que se centran en el aumento de las interdependencias entre los países a escala global. Desde esta perspectiva es necesario analizar la desnacionalización, enfoque que permite captar la variabilidad en la incorporación de los países a la globalización o a su resistencia a ella (Sassen, 2007). Adicionalmente, y aun cuando no es el objeto de análisis de este marco teórico, cabe destacar la importante contribución que realiza la autora a los estudios sobre globalización al abordar esta problemática desde la perspectiva de género: la migración, la feminización de la supervivencia, la inserción de la mujer de los países en desarrollo a los circuitos internacionales de trabajo y las nuevas vulnerabilidades de las mujeres en la era global (Sassen, 2003a; Sassen, 2003b).

una estrecha relación (de doble sentido) con los procesos de interdependencia y transnacionalización abordados en este apartado.

3.2 Cambios en la naturaleza y la distribución del poder

Las nuevas estructuras en que se configura la sociedad internacional remiten a un vasto y complejo conjunto de transformaciones que retratan una profunda recomposición de la naturaleza, la estructura y las fuentes de poder (Strange, 1998; Strange, 2001; Sanahuja, 2004; Sanahuja, 2008a; Sanahuja, 2009a; Del Arenal, 2002; Beck, 2004), la cual se manifiesta en diversas transformaciones en las relaciones entre los actores de la sociedad internacional. Beck entiende la globalización como una transformación lenta, posrevolucionaria y epocal del sistema de equilibrio del poder y sus reglas: “somos testigos de una de las transformaciones más importantes en la historia del poder” (Beck, 2004: 92). Los cambios en la estructura, distribución, jerarquía y relaciones de poder pueden ser explicados desde diversas dimensiones y ámbitos como se realiza en el presente epígrafe.

3.2.1 Transformaciones en la distribución del poder en el sistema global

El estudio y el debate sobre la naturaleza, fuentes, composición, distribución, implicaciones, dimensiones y comportamiento del poder es uno de los elementos claves en la teoría política, por lo que cualquier aproximación teórica sobre las relaciones internacionales, la acción colectiva y la problemática del desarrollo deberá abordar necesariamente el debate sobre la temática del poder.

Como se ha señalado, las profundas transformaciones descritas han generado importantes cambios estructurales en el escenario internacional (y local) reconfigurando las relaciones entre los Estados, actores institucionales y personas y generando una recomposición en la naturaleza del poder. Como afirma José Antonio Sanahuja, nos encontramos frente a:

“un nuevo escenario mundial en el que el poder cambia de naturaleza y de fuentes; en el que la conflictividad ya no estaría dominada por la posibilidad de enfrentamiento entre grandes potencias y las más infrecuentes guerras interestatales; y en el que cobraría mayor relevancia la agenda de la globalización, el desarrollo, el medioambiente o los Derechos Humanos (Sanahuja, 2008a: 302).

Como se ha explicado, desde la escuela realista la lucha por el poder es el elemento cardinal que determina las relaciones entre los Estados (Sanahuja, 2008a; Barbé, 2007; Del Arenal, 2005; Sodupe, 2003; Calduch, s/f). Dentro de este marco teórico, estos

autores sostienen que el comportamiento de los Estados es un reflejo del comportamiento personal de los individuos, por lo que el objeto primordial de la acción estatal es la maximización del poder (Morgenthau, 1986). Todos los demás ámbitos de actuación quedan supeditados a la satisfacción de las necesidades de poder.

“no se busca el poder para lograr valores morales, sino que los valores morales se utilizan para facilitar el logro del poder” (Spykman, 1944: 134).

El Estado es el único actor capaz de ejercer con eficacia el poder con independencia de los intereses particulares de los grupos de intereses. Así, las relaciones entre los Estados se erigen en función del poder que éstos ostentan.

“El concepto de poder constituye el referente para comprender la naturaleza de las relaciones interestatales y evaluar la racionalidad y eficacia de las políticas exteriores” (Calduch, s/f: 74).

Por último, desde esta tradición, el sistema internacional es el resultado de una jerarquía de Estados con relaciones basadas en una desigual distribución de capacidades o recursos tangibles de naturaleza económica y, sobre todo, militar (Sanahuja, 2008a).

Dentro de esta escuela de pensamiento, el poder, por tanto, se ubica en la esfera material y tangible, se relaciona principalmente (aunque no únicamente) con la esfera militar, es potestad de los Estados y se distribuye de manera desigual entre los mismos. Esta aproximación realista converge con el concepto de poder unidimensional descrito por Steven Lukes en su obra *El poder: un enfoque radical*. En este importante texto sobre la naturaleza y el ejercicio del poder, el autor realiza una teorización sobre los diferentes enfoques o categorías de aquél. El poder unidimensional se conceptualiza así como un fenómeno observable que aflora cuando se produce un conflicto de intereses entre actores (Lukes, 1985). En tal sentido, el poder unidimensional supone analizar comportamientos que se ejercen en un marco normativo e institucional formalizado con resultados medibles y analizables (Sanahuja, 2008a).

No obstante, esta parece una visión insuficiente e incluso obsoleta para entender las transformaciones en las estructuras de poder de la actual etapa globalizadora. Debido a que las interdependencias son consideradas una importante fuente de poder, tanto el incremento de las relaciones de interdependencia, especialmente en su carácter asimétrico (Sanahuja, 2008a), como las nuevas manifestaciones que han adquirido estos

fenómenos —económicos, políticos, científico-técnicos, comunicacionales, simbólicos y culturales, entre otros—, han reestructurando la naturaleza, distribución y ejercicio del poder (Keohane y Nye, 1988; Kaul *et al.*, 1999; Castells, 1997; Strange, 2001; Sanahuja, 2008a; Del Arenal, 2009; Nye, 2010), el cual ya no se sostiene únicamente en la supremacía militar de las potencias hegemónicas, sino en ámbitos estructurales que definen las normas de relaciones entre los actores del sistema internacional antes que estas mismas relaciones se produzcan.

“el poder ya no es sólo un fenómeno relacional sino también y cada vez más, como consecuencia de la creciente interdependencia, un fenómeno estructural, mucho más sutil, consistente en el control o la capacidad para influir o determinar las estructuras y dinámicas del sistema o conseguir que los demás quieran lo que uno quiere” (Del Arenal, 2009: 211).

Así, se han desarrollado nuevos conceptos de poder que ilustran de manera más asertiva los cambios en las relaciones de interdependencia y las nuevas interacciones entre Estados que trascienden el ámbito militar. A este respecto, cabe destacar las importantes contribuciones teóricas que Susan Strange y Joseph Nye han realizado a la conceptualización del poder (Del Arenal, 2009). Susan Strange aborda el concepto de “poder estructural”²⁸, el cual se refiere a la capacidad de establecer las reglas de juego, definir los marcos a través de los cuales los Estados se relacionan con su ciudadanía, las corporaciones no estatales y los otros Estados (Strange, 1988).

“El poder estructural radica en la capacidad de definir de antemano los costes de oportunidad de cada opción y la consiguiente estructura de incentivos y sanciones, así como de asignar funciones y determinar qué conductas son aceptables, y cuáles no, en función de unos valores determinados” (Sanahuja, 2008a: 324).

Asimismo, Joseph Nye establece una diferencia entre *poder blando* y *poder duro*. El poder duro se relaciona con las capacidades militares y económicas, es el poder que puede emplearse para “inducir a terceros a cambiar de postura” (Nye: 2002: 30). En cambio, el poder blando, de naturaleza indirecta, se refiere a la capacidad de un actor para moldear los valores, intereses y motivaciones de otros actores. Es un aspecto clave

²⁸ Para una consideración más amplia sobre el concepto de poder estructural y sus implicaciones para el estudio de las relaciones internacionales, véase Sanahuja, 2008a.

del poder que se basa en “lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona” (Nye, 2002: 30). Sin utilizar el argumento de la fuerza, el poder blando se asienta sobre la capacidad de un actor (en este caso, un Estado) para establecer una serie de normas e instituciones y lograr que otros actores modelen sus comportamientos en torno a estos valores y reglas.

“En la era de la información global, el poder se está haciendo menos tangible y menos coercitivo, sobre todo en los países más avanzados” (Nye, 2002: 33-34).

Asimismo, Nye (2010) introduce dos importantes conceptos con respecto a los cambios en las estructuras de poder: la transición y la difusión del poder. En primer lugar, existe una dinámica de transición del poder entre Estados, básicamente de los Estados de Occidente a los Estados de Oriente. Nye también lo llama una vuelta al poder que Asia ostentaba hasta el siglo XVIII. El otro importante cambio fundamental es la difusión del poder de actores estatales a actores no estatales. Por tanto, la globalización ha supuesto unas transformaciones del poder que cuestionan profundamente la capacidad de los Estados y generan procesos transnacionales que deben ser asumidos de manera colectiva y global (Beck, 2007). Este poder refiere a un ámbito más amplio y complejo que no sólo comprende la capacidad de influir en el comportamiento de otros actores e individuos, sino también la facultad de diseñar una agenda de prioridades, expectativas y reglas que estructuran las relaciones entre los actores (Lukes, 1985).

Para efectos de este trabajo académico, se analizarán tres de las principales transformaciones que se suscitan a escala global, regional y nacional y que explican, en gran medida, los cambios constituyentes de la naturaleza y ejercicio del poder en la era global. Nos referimos a: i) la reconfiguración del rol de los Estados; ii) la aparición de nuevos actores transnacionales con capacidades e injerencia que trascienden el control del Estado nación; iii) la emergencia de una nueva agenda global. Si bien, como se verá en los siguientes epígrafes, estas dimensiones se encuentran estrechamente relacionadas y no se pueden explicar de forma independiente, a continuación se realiza un breve análisis de cada uno de estos fenómenos.

3.2.2 La reconfiguración del papel del Estado nación

Desde el ámbito académico, existe una gran diversidad de trabajos que, en mayor o menor medida, han analizado la reconfiguración del Estado nación (Strange, 2001;

Sassen, 2001; Held y McGrew, 2003; Sanahuja, 2004; Beck, 2004; Wendt, 1995; García Segura, 2008; García Segura y Rodrigo, 2008). Esto se debe a que la globalización pone en entredicho el poder ejercido dentro de las fronteras nacionales, en tanto la actual sociedad internacional parece haber superado el modelo estatocéntrico e interestatal para dar paso a un sistema cada vez más multicéntrico, en el que el problema de la seguridad y el poder no se circunscribe únicamente a la actuación de los Estados (Del Arenal, 2003; Sanahuja, 2008b; Del Arenal, 2009; Kaldor, 2010). Los procesos de globalización y transnacionalización en curso cuestionan la verdadera capacidad de los Estados para regular las dinámicas económicas, políticas y sociales y para garantizar niveles aceptables de bienestar para su ciudadanía (Sanahuja *et al.*, 2005; García Segura y Rodrigo, 2008). Nos encontramos en una sociedad post-westfaliana (Cox, 1996b) o post-internacional (Rosenau, 1990) donde se cuestiona el concepto tradicional de Estado y soberanía. Esta mutación o reconfiguración de las identidades y roles de los Estados encuentra una explicación más comprehensiva desde la teoría crítica de las relaciones internacionales.

Desde esta visión crítica, las estructuras de poder no sólo están determinadas por las capacidades materiales, sino también por las relaciones sociales que les dan significado a estas capacidades (Sanahuja, 2008a). En tanto los intereses, las motivaciones y las percepciones son fundamentales para entender cómo se construyen las identidades de los actores (Wendt, 1995), y así como la realidad es una construcción social (Berger y Luckman, 2008), los Estados no son entidades monolíticas e inmutables. A diferencia de las ontologías convencionales, la teoría crítica asume el carácter mutable del Estado, que puede ser conceptualizado como un constructo de densas relaciones políticas, económicas y sociales donde confluyen instituciones, intereses, jerarquías de poder, significados intersubjetivos, estructuras sociales, normas y motivaciones que configuran los valores, intereses y normas que a su vez determinan el comportamiento de los Estados. De esta manera, el Estado es en sí mismo un factor a “explicar” y no únicamente un actor explicativo de las relaciones internacionales (Cox, 1996).

El surgimiento de nuevos actores transnacionales desvinculados de la soberanía territorial (Rosenau, 1990), el advenimiento de procesos globales que trascienden los Estados pero habitan dentro de los territorios nacionales (Sassen, 2007), la organización de la sociedad civil (global y nacional) con una visión de ciudadanía cada vez más exigente, la cual presiona desde “abajo” (Falk, 2002), el advenimiento de una agenda global, con

problemas globales para los que no existen soluciones (únicamente) nacionales (Kaul et al, 1999; Held, 2005; Beck, 2007) y la vulnerabilidad que supone el incremento de las interdependencias (Keohane y Nye, 1998; Kaul *et al.*, 1999) reducen los ámbitos de decisión estatales y transforman el papel del Estado tanto en sus vinculaciones con otros Estados como en sus relaciones con su ciudadanía; en este sentido, el proceso de globalización en curso cuestiona el concepto tradicional de soberanía y gobernanza democrática que establece el contrato social entre un Estado y sus ciudadanos (Held, 1997; Sanahuja *et al.*, 2005, Alonso y Sanahuja, 2006; Sanahuja, 2008a; Del Arenal, 2009).

Los cambios en las dinámicas globales transversalizan los espacios locales y nacionales, por lo que los Estados ya no pueden “aislarse” a la hora de afrontar sus procesos políticos y económicos (Latouche, 2003). Las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y “porosas” (Sanahuja, 2008a) y la agenda adquiere una dimensión “interméstica” (Evans, 1993). De acuerdo al carácter transnacional que parecen haber adquirido las dinámicas económicas, políticas y sociales, las medidas únicamente nacionales parecen volverse soluciones ineficientes e inoperativas. Asimismo, la creciente interdependencia entre los Estados y la aparición de nuevos actores transnacionales y subestatales desvinculados de la soberanía territorial han reducido radicalmente la autonomía nacional (Falk, 2002).

“Los Estados son cada vez menos soberanos, menos independientes, más vulnerables y más dependientes unos de otros en todos los ámbitos así como respecto de los actores transnacionales y subestatales” (Del Arenal, 2009: 210).

Del proceso actual de globalización parece derivarse un ámbito de decisión doméstica más acotado para dar lugar a una realidad internacional que se articula bajo reglas propias, relativamente ajena a los escenarios, restricciones y limitaciones en las que se enmarcan las coyunturas nacionales (Alonso, 2008).

La transnacionalización de la economía, la política, las comunicaciones e incluso la violencia organizada socavan la capacidad efectiva de los Estados para regular los mercados, las relaciones sociales y garantizar el bienestar de sus ciudadanos (Kaldor, 2001; Strange, 2001; Del Arenal, 2002; Sanahuja *et al.*, 2005, Alonso y Sanahuja, 2006; García Segura, 2008; Sassen, 2010; Mesa, 2007; Steinberg, 2010). En tal sentido, Held sostiene que los procesos de globalización en curso tienden a quebrar los principios

básicos sobre los cuales se asienta la democracia²⁹. En la medida en que las dinámicas de la globalización han derivado en procesos de toma de decisiones en ámbitos ajenos a la soberanía estatal y, por ende, al control ciudadano, pero que afectan directamente las condiciones de vida y bienestar de la población, los principios sobre los cuales se asienta la gobernanza democrática tienden a debilitarse (Held, 1997). Al reducir las capacidades de los Estados, la globalización está desmontando progresivamente el contrato social sobre el que se asienta la socialdemocracia en los Estados de bienestar capitalista (Ruggie, 1995). En tanto se establece que los procesos derivados de la globalización cuestionan las capacidades de los Estados para regular y satisfacer las necesidades de su ciudadanía, también se está aseverando implícitamente que se debilita la capacidad de una comunidad política para autodeterminarse a través de un régimen democrático (Alonso y Sanahuja, 2006).

Una de las dimensiones fundamentales que están reconfigurando y cuestionando la soberanía y capacidad de maniobra de los Estados es la integración transnacional de los mercados y capitales (Falk, 2002; Sanahuja, 2008b; Sanahuja, 2009a; George, 2010). A partir de la década de 1970 (González Martínez Tablas, 2002; Soros, 2008) se han incrementado los procesos de desregulación y liberalización económica, financiera y comercial que han derivado en la configuración de un sistema internacional de mercados que no se encuentran sujetos a regulación internacional (Berzosa, 2002; Sanahuja, 2008b). Estos procesos se han llevado a cabo bajo un marco doctrinal e ideológico conocido como Consenso de Washington³⁰. A escala global, el avance vertiginoso que en las últimas décadas se ha observado en la integración de los mercados y capitales no se ha visto sustentado por el diseño de un marco institucional

²⁹ Estos principios son la simetría y la congruencia, que se basan en la representación, control y rendición de cuentas que la ciudadanía debe ejercer sobre sus representantes (Held, 1997).

³⁰ El Consenso de Washington alude a una ideología de corte neoliberal sobre la cual se asientan los programas de desregulación de los mercados y reducción de los Estados a partir de la década de los ochenta. Su primera formulación se debe a John Williamson, quien en 1989 elaboró un documento donde se resumían las principales políticas que *Washington entendía como reformas* (Williamson, 1990). Las medidas definidas en el documento se habían diseñado, en primera instancia, a partir de la experiencia de América Latina, aunque más adelante la implementación de estas medidas se extendió hacia otros países en desarrollo. El programa consistía en las siguientes medidas: disciplina presupuestaria y fiscal; cambios en las prioridades del gasto público; reforma fiscal; liberalización de los tipos de interés; liberalización del tipo de cambio; liberalización del comercio y las inversiones; políticas de privatizaciones, políticas de desregulaciones y promoción de los derechos de propiedad (Williamson, 1990). Por Washington se entendía a los Organismos Financieros Internacionales (Banco Mundial, FMI), la Reserva Federal estadounidense, el Congreso de los EEUU y expertos de los *think tanks* más importantes de este país.

(político) internacional que permita gestionar el alto grado de vulnerabilidad al que las naciones (y su ciudadanía) se ven expuestas como consecuencia de este nuevo orden internacional. Este proceso de interdependencia parece caracterizarse cada vez más acusadamente por una profunda asimetría entre los grados de integración reales alcanzados por los capitales y mercados y la incapacidad política del sistema internacional para generar instancias y marcos normativos que permitan regular estas interdependencias (Alonso, 2002; Sanahuja, 2008b; Martín Seco, 2010). Se observa, pues, una importante asimetría entre el poder económico —que no quiere ser regulado— y el poder político —que ha sido incapaz de erigir un sistema institucional internacional para regular el poder económico— (Martín Seco, 2010). Así, el poder se ha trasladado progresivamente a las finanzas, los mercados y los actores privados (Strange, 1998; Strange, 2001; Giddens, 2003; George, 2010), erigiéndose un sistema económico globalizado e integrado que no puede ser regulado por Estados que, hasta el momento, se encuentran confinados al ámbito nacional y territorial (Sanahuja, 2008b; Martín Seco, 2010; George, 2010). En la economía política internacional éste es un elemento fundamental para entender los graves desequilibrios de poder entre el Estado y el mercado (Sanahuja, 2009a; Martín Seco, 2010) y el aumento de la vulnerabilidad y el riesgo en que se encuentra el actual Estado nación.

En el contexto de las finanzas globales, las causas estructurales de las diferentes crisis financieras acontecidas en las últimas dos décadas —incluyendo la crisis económica global, que comenzó en EEUU en 2008 y que se ha convertido en el desafío más importante para la prosperidad económica del planeta desde 1930 (Mold *et al.*, 2010) — podrían ser un claro ejemplo de los desequilibrios que se han generado en el sistema internacional (Sanahuja, 2009a; UNCTAD, 2009). Una de las causas fundamentales de la crisis financiera actual es la profunda desregulación y opacidad que caracteriza a los mercados financieros globales (Correa, 2010). En tal sentido, existe históricamente una alta correlación entre los procesos de liberalización y desregulación y las crisis bancarias y financieras (Reinhart y Rogoff 2009). Cuando el capital financiero se desplaza libremente, se vuelve difícil para los Estados regularlos (o gravarlos) lo que coloca a este capital en una posición privilegiada (Soros, 2008). La desproporción que existe entre mercados y Estado explica la falta de efectividad de las medidas unilaterales para solucionar los desequilibrios estructurales y evitar futuras crisis (Martín Seco, 2010). Esta desproporción no es una consecuencia inmutable del proceso de

globalización, sino que responde también a las decisiones adoptadas por los propios Estados y sus gobernantes. La reorientación económica y política (hacia la liberalización y la desregulación) experimentada por buena parte de los Estados occidentales es también funcional a visiones ideológicas y grupos sociales que han promovido políticas liberales a escala nacional y global. La crisis financiera, económica y social internacional no sólo ha descubierto la falta de capacidad de un Estado (e incluso de un grupo de Estados) para “controlar” los movimientos del capital y los mercados, sino que ha revelado el extraordinario poder que tienen estos “mercados” para influir en las decisiones de política doméstica de los Estados. Para ilustrar este hecho podrían citarse las medidas tomadas por la Unión Europea (UE), en cuyo seno, y para afrontar la crisis, se han diseñado una serie de políticas domésticas de reducción de déficit atendiendo a los requerimientos impuestos por los “mercados financieros” y no necesariamente a las demandas de la propia ciudadanía de estos países. A esta clase de fenómenos, que se caracterizan por la toma de decisiones en políticas públicas “guiadas” por los requerimientos de los mercados, algunos analistas lo han denominado “la dictadura de los mercados” (Sampedro, Berzosa, Mayor Zaragoza y Navarro, 2010)³¹. Así, los procesos globales han generado ámbitos de decisiones políticas que cuestionan el poder democrático en los escenarios nacionales (Tezanos, 2001).

En definitiva, los procesos que constituyen la dinámica globalizadora están erosionando el concepto tradicional de soberanía y autonomía tanto en las interacciones entre Estados como en la relación entre un Estado y su ciudadanía. Como destaca Celestino del Arenal (2009), estas reconfiguraciones actúan tanto en sentido ascendente como descendente. En sentido ascendente, favoreciendo el protagonismo de otros actores transnacionales, transformando las relaciones de poder con otros Estados y promoviendo la conformación de organizaciones internacionales o supranacionales. En sentido descendente, reforzando el protagonismo y la injerencia de actores subestatales, gobiernos locales y de la sociedad civil organizada (Del Arenal, 2009). Lo anteriormente expuesto no significa que nos encaminemos a un mundo sin Estados como plantea Ohmae (2005), sino que el Estado debe reconfigurarse y transformarse

³¹ *Estrategias frente a la dictadura de los mercados*, conferencia de ATTAC celebrada en Madrid el 17 de noviembre de 2010.

para hacer frente a estas nuevas dinámicas (Castells, 1998; Strange, 2001; Sanahuja, 2008a; Del Arenal, 2009).

[Lo más probable] “es que el Estado evolucione, adaptándose a las nuevas realidades que caracterizan a la sociedad global, aunque perdiendo, en general, una parte significativa del protagonismo que ha tenido hasta fechas recientes y de los atributos westfalianos que hasta ahora lo han caracterizado” (Del Arenal, 2009: 245)

3.2.3 Emergencia de actores transnacionales

Como señala Celestino del Arenal (2009), la sociedad intencional ya no es sólo (o principalmente) una sociedad de Estados, sino también un sistema de redes transnacionales que forman parte constitutiva de la sociedad global. Como consecuencia directa de los procesos de interdependencia, globalización y transnacionalización, los actores no estatales adquieren cada vez mayor relevancia y no es posible comprender las estructuras de la sociedad actual sin considerar el protagonismo de los *holding*, las empresas transnacionales, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), las redes sociales y otros grupos sociales de distinto alcance, como los carteles del narcotráfico o las mafias organizadas (Strange, 2001; Hettne, 2002; Del Arenal, 2003; García Segura, 2008; Mesa, 2007; Nye, 2010). James Rosenau describe a la sociedad post-internacional como una sociedad bifurcada que se estructura a partir de “dos mundos políticos” que se interrelacionan entre sí: el sistema estatocéntrico compuesto por los Estados vinculados a la soberanía territorial, y un sistema multicéntrico constituido por otros actores del sistema internacional (Rosenau, 1990).

Dentro de este sistema multicéntrico es posible distinguir entre una diversidad de actores transnacionales que —con muy distinto alcance y naturaleza— han logrado apropiarse de importantes cuotas de poder político, económico, financiero o mediático, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales globales, las redes sociales o las ONG. Estas organizaciones llevan a cabo procesos, fusiones y alianzas de carácter transnacional, lo que les permite realizar actividades que escapan a la jurisdicción territorial de los Estados. En este sentido, los cambios estructurales no radican únicamente en la incursión de nuevos actores con injerencia política y económica dentro del sistema global, sino que las normas que rigen la interacción y el comportamiento de estos actores no se encuentran lo suficientemente desarrolladas como para establecer los parámetros de comportamiento y acción dentro de este sistema

(Strange, 1986; Alonso, 2002; Latouche, 2003; González, 2007; Soros, 2008; Martín Seco, 2010).

Richard Falk distingue en la globalización dos procesos contrapuestos que pueden ser identificados con los actores transnacionales no estatales: la globalización “desde arriba”, que esta asociada a las fuerzas transnacionales del mercado y su capacidad de incidencia en la vida política de los Estados; y la globalización “desde abajo”, que surge como respuesta (local y global) a estas fuerzas transnacionales del mercado y que está conformada por miles de iniciativas de la sociedad civil (Falk, 2002).

Para Marcos Kaplan (2002) las empresas transnacionales son actores fundamentales de la economía global que compiten en un mercado que tiende a ser único, internacionalizando sus estrategias, políticas y sistemas de producción. Las casas matrices se encuentran en las principales potencias y países desarrollados y poseen extraordinarios recursos económicos, tecnológicos y humanos (Kaplan, 2002). A la par de la desregulación económica y los avances tecnológicos, las empresas transnacionales se vuelven corporaciones que trascienden la capacidad de regulación del Estado. En tal sentido, es posible identificar a estos actores transnacionales (privados) como entidades relacionadas con la dimensión económica de la globalización (González, 2007) que ejercen un poder global asociado al sistema capitalista y a una ideología neoliberal (Falk, 2002). Como se ha expresado, la aparición y extensión de estos espacios transnacionales donde los actores escapan de “las formas institucionalizadas de dominio legítimo” (Beck, 2005: 313) van acompañadas de una pérdida de legitimación democrática (Held, 1997; Beck, 2004) y forman parte fundamental del proceso descrito como globalización.

En lo que respecta a las empresas, la dimensión económica de la globalización, los cambios en los sistemas productivos y las transformaciones tecnológicas y comunicacionales han permitido que las corporaciones empresariales adquieran un carácter transnacional convirtiéndose en actores cardinales del escenario internacional (Falk, 2002, Meyer, 2007, Nye, 2010) Así, las empresas transnacionales se han constituido como motores centrales de la economía mundial.

“Una parte del poder de decisión sobre quién consigue qué, cuándo, dónde y cómo se está trasladando a las empresas transnacionales (*World Investment Report 1991*, citado en Strange, 2001: 75).

Así, la integración progresiva de la economía mundial ha desplazado el equilibrio de poder del Estado al mercado (Sanahuja, 2009b) y, como lo sostiene Strange, las empresas transnacionales ejercen cada vez mayor poder.

[El poder se está trasladando a las empresas] “en paralelo a los gobiernos, en materia de dirección económica, con respecto a la localización de la industria y de la inversión, a la orientación de la innovación tecnológica, a la gestión de las relaciones laborales y a la imposición fiscal sobre los beneficios” (Strange, 2001: 101).

De acuerdo al informe de la UNCTAD *World Investment Report*, las empresas transnacionales (no financieras) se encuentran en constante expansión. Las actividades de estas empresas representaban, en 2007, el 11% del PIB mundial y sus ventas se habían incrementado en un 21% con respecto a 2006. Las operaciones de las principales empresas aumentaron considerablemente en los países desarrollados y más aceleradamente en las economías en desarrollo. En promedio, más del 70% de las filiales de las principales empresas transnacionales están ubicadas en el extranjero (UNCTAD, 2008).

Ahora bien, la globalización refiere a cambios constitutivos en las organizaciones humanas y en las dinámicas sociales que trascienden los espacios económicos y dan paso a transformaciones en distintas dimensiones, dando lugar al desarrollo de contrapoderes globales (Beck, 2004), generando espacios alternativos de deliberación política (Kaldor, 2005) y promoviendo procesos globales “desde abajo”. Así, la globalización ha dado paso también a una forma organizada de sociedad civil en respuesta a los poderes económicos que se han transnacionalizado.

[Se han promovido] “numerosos alineamientos entrecruzados, diagonales, que llevan a las fuerzas populares a establecer varios tipos de relaciones positivas y negativas con las políticas gubernamentales” (Falk, 2002: 192).

Desde el ámbito académico existen diversas conceptualizaciones sobre lo que se entiende por sociedad civil global: desde una visión extremadamente amplia que abarca todas las manifestaciones sociales no estatales (Beneyto, 2003; Keane, 2008) hasta visiones más restrictivas que la identifican con un determinado tipo de dinámicas sociales (Beck, 2004). Para John Keane (2003) la sociedad civil global es:

“un espacio social vasto, interconectado y con múltiples estratos que abarca muchos cientos de miles de instituciones y formas de vida autónomas o no gubernamentales” (Keane, 2003: 70).

El autor describe a la sociedad civil global como una “biosfera expansiva y poliárquica, llena de tensiones horizontales de conflictos y compromisos verticales” (Keane, 2003: 70) donde las organizaciones, las iniciativas cívicas y empresariales, los movimientos sociales y otras formas organizativas se coordinan deliberadamente y desarrollan actividades transnacionales (Keane, 2003).

Asimismo, y como plantea Mary Kaldor, “todas las definiciones de sociedad civil son normativas y descriptivas. Describen un proyecto político” (Kaldor, 2005: 24). Las diversas categorizaciones sobre este fenómeno responden también a las diferentes corrientes ideológicas y doctrinarias donde se ubiquen los autores. Desde esta perspectiva, se puede entender a la sociedad civil global como una respuesta a la globalización económica y a la supremacía del mercado (Falk, 2002; Beneyto, 2003; Beck, 2004; Kaldor, 2005; Keane, 2008) o como un fenómeno convergente al proceso de globalización neoliberal donde, en ausencia del Estado global, una gran cantidad de ONG asumen las funciones del Estado (sustituyéndolo en muchos casos).

Kaldor distingue entre las consideraciones descriptivas y normativas. La autora posee una visión amplia sobre los fenómenos constitutivos de la sociedad civil entre los que se incluye la sociedad de derechos y la sociedad de mercados, los movimientos sociales, las redes de activistas, las asociaciones benéficas de voluntarios, las ONG y los grupos nacionalistas y fundamentalistas. En cuanto a las consideraciones normativas, la autora se decanta por lo que llama la visión activista, que apuesta por una ciudadanía activa que crece fuera de los círculos formales, incrementando la participación y la autonomía de la ciudadanía y permitiendo que ésta pueda influir en las condiciones en que vive. Así, en contraposición con los viejos movimientos sociales, la emergente sociedad civil global se destaca por su carácter cosmopolita, estableciendo reivindicaciones que se debaten en el espacio global y trascienden las fronteras e intereses nacionales (Kaldor, 2005).

Dentro de las diferentes visiones que se han elaborado para categorizar a la sociedad civil global, un punto de debate fundamental lo constituyen los actores asociados al mercado. La literatura académica tiende a apoyarse en la concepción originaria de

Antonio Gramsci, que distinguía claramente entre las fuerzas del mercado —que ocupaban la esfera de la producción y el intercambio de mercaderías— y la sociedad civil, que este autor ubicaba en el ámbito de las organizaciones no lucrativas y no gubernamentales (Keane, 2008). En la misma línea, Beck entiende a la sociedad civil transnacional como un contrapoder al capital (2004) que se ubica como una tercera fuerza entre el Estado y el mercado (Del Arenal, 2009), abriendo un nuevo espacio transnacional moral y subpolítico (Beck, 2002).

“el campo de acción y pensamiento ocupado por iniciativas ciudadanas individuales y colectivas, de carácter voluntario y sin ánimo de lucro, tanto dentro de los Estados como a escala transnacional (Falk, 2002: 201-202).

Beneyto concibe estos fenómenos como una nueva percepción del mundo, impulsada por el auge de los movimientos ciudadanos transnacionales, pacifistas, ecologistas y humanistas promovidos por la conciencia de pertenecer a una única especie humana y a un único sistema mundial de equilibrio frágil y precario (Beneyto, 2003). Kaldor interpreta a la sociedad civil global como un proceso global mediante el cual los individuos debaten, influyen y negocian un contrato con los centros de autoridad política y económica (Kaldor, 2005). En suma, los autores mencionados identifican a la sociedad civil global con procesos organizativos de respuesta y contrapoder frente a los poderes fácticos y financieros.

Para Keane, en cambio, el mercado es parte constitutiva de lo que se entiende por sociedad civil y no puede desconocerse su existencia en el momento de plantear una definición sobre los procesos que la componen, dado que, a pesar de todas las debilidades de los mercados y sus consecuencias para las organizaciones humanas, éstos constituyen un principio organizativo necesario de todas las sociedades duraderas (Keane, 2008).

Como consecuencia del empoderamiento de los individuos y la humanización de estos procesos globales, también se está presionando a los Estados “desde abajo” (Del Arenal, 2010). Las revoluciones tecnológicas y comunicacionales han permitido que, a lo largo del planeta, las personas adquieran una mayor conciencia de ciudadanía global, exigiendo un mayor cumplimiento y respeto de los Derechos Humanos y accediendo a una gran variedad de herramientas tecnológicas que les permiten desarrollar acciones organizadas (tanto a escala doméstica como internacional) para ejercer una mayor

presión sobre gobiernos e instituciones formales. Teniendo en cuenta el auge de las tecnologías y las redes sociales, los individuos ya no son sólo receptores, sino que también son capaces de generar información de forma inmediata y difundirla a escala global desde cualquier parte del globo. Así, el auge de estas tecnologías ha permitido que las personas sean ahora posibles protagonistas de las diferentes realidades dejando de ser únicamente espectadores.

En definitiva, existen una pluralidad de actores e instituciones —empresas transnacionales, bancos, inversores institucionales, movimientos sociales, ONG, opinión pública, entre otros— que, desde distintos ámbitos, están presionando y reconfigurando el rol y las capacidades de los Estados.

3.2.4 La generación de una agenda global

Como se ha señalado, los procesos dinámicos y complejos que forman parte constitutiva de la etapa actual de globalización están generando una reconfiguración de la agenda de desarrollo global. Dado que este proceso ha significado la transnacionalización de las interacciones e interrelaciones que se producen entre los actores de la comunidad internacional, se ha creado un espacio político global que tiende a disolver las fronteras tradicionales entre las agendas nacionales e internacionales (Rosenau, 1990; Evans, 1993; Sanahuja, 2004; Sanahuja *et al.*, 2005; Del Arenal, 2008). La conceptualización del fenómeno de globalización como un proceso complejo y multidimensional se corresponde con la ampliación de los temas prioritarios en las agendas de los Estados. Los problemas del desarrollo adquieren un carácter multidimensional y global donde es necesario avanzar hacia instancias de consenso y coordinación que permitan gestionar de manera eficiente los nuevos desafíos derivados de la globalización (Kaul *et al.*, 1999; Naciones Unidas, 2004; Sanahuja y Alonso, 2006; Naciones Unidas, 2005; OCDE, 2010b).

Esta nueva realidad internacional ha dado paso a la construcción de una agenda más amplia, compleja y comprehensiva de las prioridades internacionales que trascienden la agenda “dura” de seguridad y las cuestiones puramente económicas (Alonso y Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2009). Así, se produce un proceso de “humanización” de las relaciones internacionales, donde la globalización abre oportunidades colectivas e individuales para el empoderamiento de los individuos que ya no son sólo receptores sino que ahora generan información con incidencia global (Del Arenal, 2010). Dentro

de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales, humanas y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda clave en el escenario internacional (Del Arenal, 2002, Held, 2004; Alonso y Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2010).

“La agenda de la gobernanza económica global no ha hecho más que incrementarse en los últimos años. A los habituales retos de mantener un orden comercial multilateral abierto y bien regulado, diseñar una arquitectura financiera internacional que proporcione estabilidad y contribuya al crecimiento, y luchar de forma colectiva contra la pobreza, se le han sumado en los últimos años nuevos temas: la lucha contra el cambio climático, la gestión de las migraciones económicas internacionales, los riesgos del nuevo nacionalismo energético y la prevención de nuevas crisis alimentarias y pandemias globales” (Steinberg, 2010: 4).

En consecuencia, los desafíos relacionados con las cuestiones medioambientales, la desigualdad, la pobreza extrema, las migraciones, el crecimiento económico sostenible, los Derechos Humanos, la diversidad cultural y las cuestiones de género adquieren una renovada relevancia en la agenda internacional. Dentro de este contexto, estos problemas globales que colocan en el centro de la agenda los problemas “humanos” —como la violación de los Derechos Humanos, la preocupación por las catástrofes naturales, la pobreza extrema o los riesgos medioambientales— se han conformado en elementos de unión entre las diversas sociedades del planeta (Archibugi, 2005; Del Arenal, 2010).

“El fin de la Guerra Fría, del enfrentamiento ideológico y el derrumbamiento del bloque comunista han traído la configuración de un nuevo consenso internacional (...) en torno a la democracia, los Derechos Humanos y la economía de mercado (...) Con ello se han introducido de forma clara en la dinámica internacional unos valores y un orden en cuya defensa se justifican numerosas formas de injerencia humanitaria, que pueden llegar al uso de la fuerza militar, por parte de los Estados occidentales (...) Es la primera vez en la historia de las relaciones internacionales, dejando de lado el intento limitado y puntual contenido de los Catorce Puntos del Presidente Wilson, hechos públicos en 1918, que la democracia y los Derechos Humanos tratan de erigirse en principios inspiradores del orden internacional (Del Arenal, 2002: 78-79).

Este nuevo consenso se ha visto plasmado en una serie de tratados, políticas y compromisos globales que las Organizaciones Internacionales y los Estados han asumido con respecto al desarrollo, la democracia y los Derechos Humanos. Entre las diversas acciones asumidas a escala internacional se pueden desatacar: i) los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se componen de 8 Objetivos y 21 metas cuantificables en torno a la promoción del desarrollo humano en sus diversas expresiones (género, educación, salud, infancia, empleo y medioambiente) y que consolidan muchos de los compromisos asumidos en las cumbres y conferencias de las Naciones Unidas en la década de los noventa; ii) el trabajo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que promueve políticas de cooperación y desarrollo entre los Estados destacando la relación entre el respeto por los Derechos Humanos, la democracia y el desarrollo; iii) la cláusula democrática que ha incorporado la UE y sus Estados miembros condicionando la cooperación y los acuerdos comerciales al respeto de los Derechos Humanos y la democracia; iv) la responsabilidad de proteger, aprobada en 2005 en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, que establece la obligación de la comunidad internacional de asumir la protección de grupos amenazados de genocidio o violaciones generalizadas de los Derechos Humanos; y, por último, v) la ponderación, cada vez más importante, del respeto a los Derechos Humanos que las Instituciones Financieras Internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, asumen a la hora de la concesión de créditos, a pesar de tener estatutariamente prohibida cualquier valoración política al realizar intervenciones financieras (Del Arenal, 2002).

Debido a los cambios mencionados, se ha desarrollado una amplia literatura que analiza las complejas interconexiones entre los diferentes ámbitos de la nueva agenda global (Held *et al.*, 1997; Beck, 1998; Alonso, 2002; Comisión on Human Security, 2003; Naciones Unidas, 2004; Sanahuja, *et al.*, 2005). En estos análisis, los ámbitos de seguridad, construcción de la paz, Derechos Humanos, cuidado medioambiental, crecimiento económico y diversidad cultural se encuentran interrelacionados y no pueden abordarse en forma (únicamente) compartimentada.

“La interpretación más amplia de la libertad también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los Derechos Humanos van de la mano (...) El desarrollo, la seguridad y los Derechos Humanos no sólo son indispensables, sino que también se fortalecen

recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los Derechos Humanos sean la “causa” de la guerra civil, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia” (Naciones Unidas, 2005: 5).

Así pues se han desarrollado nuevos conceptos que refieren a la multidimensionalidad de los problemas globales y de seguridad. La noción de seguridad comprensiva³² refiere a la pluridimensionalidad (moderada) del concepto de seguridad, aludiendo a su carácter esencialmente político (Grasa, 1995). De acuerdo con Rafael Grasa, en los últimos años han proliferado nuevas nociones de seguridad —compartida, ambiental, ecológica, societal, planetaria, comprensiva, humana— que responden a la emergencia de nuevos factores transformadores del escenario global: i) la percepción de nuevas amenazas globales de naturaleza cambiante no necesariamente relacionadas con el “omnipresente” núcleo militar; ii) la existencia de diferentes destinatarios o referentes de la seguridad (personas, grupos de personas o Estados, entre otros); iii) la ampliación del campo semántico de la noción dominante considerando unidades mayores y menores que el propio Estado; iv) cierta aproximación hacia la dimensión política característica de las definiciones propias de Estados del Tercer Mundo (Grasa, 1995). Desde esta visión, la seguridad comprensiva debe analizarse desde una perspectiva multidimensional.

[La seguridad comprensiva supone así] “una batería de políticas simultáneas que guardan coherencia entre sí: unas relaciones comerciales justas; políticas de ayuda al desarrollo eficaces; seguridad alimentaria; resolución de conflictos endémicos; lucha contra todo tipo de fanatismos; igualdad de género, garantía de suministros energéticos o freno al deterioro medioambiental” (Sartorius *et al.*, 2011: 93).

³² La clave de los modelos de seguridad comprensiva radica en el carácter esencialmente político que debe atribuirse al núcleo duro de la definición de seguridad. Esto permite contemplar las diversas dimensiones de la seguridad (societal, económica, militar y medioambiental) sin ampliar la definición hasta el infinito. De esta forma el concepto de seguridad comprensiva permite considerar las expectativas de las personas de verse libres de privaciones, ansiedades o miedos sin renunciar al valor analítico de la noción de seguridad (Grasa, 1995).

El concepto y el problema de la seguridad ha evolucionado como consecuencia de las revoluciones científico-técnicas, la creciente interdependencia y la transnacionalización, globalización y humanización que han transformado los problemas y amenazas a los que se enfrentan los Estados (Del Arenal, 2002, Del Arenal, 2010).

Desde los ámbitos doctrinales y académicos existe una conciencia cada vez mayor del carácter internacional global e inevitable de los riesgos globales (Held, 1997; Kaul *et al.*, 1999; Beck, 2006) y, por ende, de la necesidad de avanzar hacia una agenda multilateral que promueva la acción colectiva (Truyol y Sierra, 1974; Giddens, 2003; Beck, 2005; Naciones Unidas, 2004; Naciones Unidas, 2005; Archibugi, 2005; Held, 2005; OCDE, 2009d; OCDE, 2010b). En consecuencia, a medida que el mundo se vuelve progresivamente interdependiente, los problemas del desarrollo, la pobreza y la vulnerabilidad humana adquieren una dimensión global que afecta inevitablemente a todas las naciones del planeta (Millán, 2011).

“La nueva configuración del poder mundial económico y político significa que los países prósperos ya no pueden fijar la agenda en forma unilateral (...) Los problemas del planeta cada vez son más globales y, si han de resolverse, entonces deben compartirse la responsabilidad y las soluciones. Al mismo tiempo que el mundo emerge de la crisis financiera, las soluciones cooperativas en diversos campos se han vuelto imperativas” (OCDE, 2010b: 165).

La nueva agenda global no sólo posee un carácter más comprehensivo, sino que responde asimismo a una reconfiguración del poder económico y político entre los llamados países desarrollados y los países en desarrollo. Dentro de este contexto las fronteras entre el Norte “rico” y el Sur “pobre” se van desdibujando para dar paso a una realidad más heterogénea donde coexisten diversos tipos de Estados que, sin responder a la categorización tradicional de “Norte” o “Sur”, se están transformando en actores referentes que ostentan importantes cuotas de poder.

Los países en desarrollo presentan actualmente importantes diferencias en sus estructuras económicas, riqueza per cápita, población, distribución de la renta y capacidades políticas e institucionales. Así, el concepto “Sur” comprende una amplia diversidad de países con intereses, capacidades y agendas divergentes que responden a una nueva realidad internacional muy alejada de las conceptualizaciones tradicionales que separaban a los países pobres de los países ricos. En tal sentido, la configuración de

la economía mundial se encuentra en un punto de inflexión donde adquieren especial protagonismo una diversidad de países en desarrollo, entre los que destacan las potencias emergentes (Fitzgerald, 2007, Steinberg, 2008; Sachs, 2007; OCDE, 2010; Nye, 2010). El término BRIC, acuñado en 2001 por el equipo de economía internacional de Goldman Sachs, refiere al liderazgo económico, geoestratégico y político que las economías emergentes están asumiendo en el escenario internacional (Goldman Sachs, 2001; Goldman Sachs 2003; Goldman Sachs 2007). Los países BRIC concentran una cifra cercana al 15% de la renta mundial, el 41% de las reservas internacionales, un 12,8% del comercio, suponen más del 40% de la población y el 25% por ciento de la superficie terrestre (Steinberg, 2008). La tesis BRIC sostiene que China, India, Brasil y Rusia serán los proveedores globales dominantes de tecnología, servicios y materias primas (Goldman Sachs, 2003). Los informes de Goldman Sachs pronostican que el comportamiento agregado de estas economías superará a las economías del G7³³ para el año 2035 (Goldman Sachs, 2003).

Asimismo, los cambios estructurales en la economía internacional no sólo expresan la emergencia de las potencias BRIC, sino también el importante crecimiento que un grupo relevante de países en desarrollo —como México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía, Arabia Saudita o Sudáfrica, entre otros— ha experimentado en las últimas décadas³⁴. Aun cuando la distribución de la renta per cápita muestra importantes asimetrías entre los países, cabe destacar que, tal como lo detalla el informe *Perspectives on Global Delevopment. Shifting Wealth*, la economía mundial ha sufrido una transformación estructural entre la década de los noventa y los dos mil, en el que el centro de gravedad económico se ha trasladado hacia las llamadas economías emergentes, lo que este estudio denomina “el desplazamiento de la riqueza” (OCDE, 2010a). De acuerdo a los datos de la OCDE, desde 2008, los países en desarrollo poseen reservas en divisas extranjeras por 4,2 billones de dólares, lo que supone más de 1,5 veces el monto que poseen los países ricos. Utilizando los datos de proyecciones de crecimiento a largo plazo de Maddison³⁵, el informe pronostica que las economías no

³³ El G7 estaba constituido por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

³⁴ El presidente de Goldman Sachs ha denominado un nuevo grupo de potencias emergentes: los Mist (México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía). De acuerdo a Jim O’Neill estos países, todos miembros del G20, presentan una elevada población y un gran mercado con economías en crecimiento de aproximadamente el 1% del PIB mundial.

³⁵ El Informe de la OCDE emplea las bases de datos de Angus Maddison en PPA para 29 países miembros de la OCDE y 129 economías no miembros. Los trabajos utilizados han sido: *Chinese*

miembros de la OCDE pasarán de tener un 40% de participación en el PIB mundial en el año 2000 a un 57% de participación en 2030 (OCDE, 2010a).

Dentro de este contexto de creciente transnacionalización y cambios en las estructuras de poder económicas y políticas, es lógico suponer que los procesos de interdependencia afectan a todos los países, incluidas las economías más ricas y desarrolladas del planeta.

“La creación de empleo y el crecimiento de la renta de Estados Unidos es cada vez más dependiente de la salud de la economía global, y la economía global depende, a su vez, del crecimiento de China y otros mercados emergentes (...) un tercio de las exportaciones de Estados Unidos tuvo como destino países en desarrollo tales como Brasil, Malasia, India y Sudáfrica (...) por todas estas razones luchar contra la pobreza y construir una nueva clase media en el mundo en desarrollo es cada vez más importante para la prosperidad de Estados Unidos” (Birsdall, 2009: 53-54).

Por tanto, la categorización Norte y Sur parece convertirse en una perspectiva insuficiente e incluso obsoleta para entender los cambios estructurales en la distribución del poder y las relaciones entre los países en la nueva sociedad internacional. Cabe destacar que esto no significa que no existan diferencias substanciales en las capacidades económicas, políticas e institucionales de los distintos países (y los derechos de su ciudadanía), sino que éstas ya no responden a categorías compartimentadas e independientes como tradicionalmente se solía categorizar a los países ricos (Norte) y pobres (Sur).

En suma, nos encontramos frente a un cambio substancial en la constitución de la agenda internacional global, fruto de las relaciones de interdependencia y transnacionalización propias del fenómeno actual de globalización. Estas transformaciones han modificado la agenda global, donde han adquirido una creciente relevancia los temas relacionados con los conceptos de Derechos Humanos, cuidado medioambiental, lucha contra la pobreza, cuestiones de género y construcción de la paz. Asimismo, la agenda se está modificando por los cambios en las relaciones de poder entre los Estados, así como por la emergencia de nuevos actores transnacionales con creciente incidencia en el escenario internacional.

3.3 Bienes y males públicos globales

Como se ha explicado a lo largo de los epígrafes anteriores, los procesos de transnacionalización e interdependencia descritos han generado un espacio de significativa “vulnerabilidad” para los diferentes países del planeta. En tal sentido, no sólo los importantes desequilibrios financieros internacionales, la degradación medioambiental o la amenaza terrorista internacional, sino también la pobreza extrema, la vulneración sistemática de los derechos ciudadanos o la propagación de las enfermedades contagiosas pueden ser percibidas como serias amenazas para la estabilidad y el desarrollo de todos los países, incluidos los más ricos y poderosos del planeta (Kaul *et al.*, 1999; Sanahuja y Alonso, 2006; Kaul *et al.*, 2003; Kaul y Conceição, 2005). En tal sentido, este epígrafe se aboca a analizar los bienes y males públicos globales en tanto éstos se han constituido como fenómenos fundamentales de la presente etapa globalizadora, lo que explica la necesidad de avanzar hacia una acción coherente colectiva y global entre los países para gestionar estos problemas del desarrollo que se han vuelto globales.

3.3.1 Conceptualización de bienes públicos

La noción de bien público ha sido definida, en primera instancia, por la ciencia económica para designar un fenómeno que se produce a escala nacional.

“un bien público es aquel que está disponible para todos y del cual el uso por una persona no substraerá del uso para otras” (Ostrom, 1990: 351).

En contraposición a los bienes privados, dos son los elementos que caracterizan a los bienes públicos: la no exclusividad y la no rivalidad. El hecho de que estos bienes sean no excluibles significa que no hay modo fácil de evitar el acceso a aquellas personas que lo deseen; la no rivalidad se relaciona con que el consumo de este bien por parte de un individuo no limita el consumo del mismo bien por parte de cualquier otra persona. El ejemplo típico que se cita para ilustrar un bien público es la luz de una farola: difícilmente se puede limitar el acceso a persona alguna a disfrutar de tal bien, así como el hecho de que esta luz ilumine a una persona no significa que no pueda iluminar a muchas otras más. Por otro lado, debido a la propiedad de no exclusión de los bienes públicos, difícilmente se le puede exigir al consumidor que pague un determinado precio para acceder al consumo de este bien. De esta manera, se generan incentivos a

comportamientos oportunistas, dado que cada agente intentará evitar su contribución a un bien al que, de todas maneras, va a poder acceder (Wicksell, 1958; Mc Millan, 1979). A esto es a lo que se le llama en sociología el comportamiento del *free rider*, que son identificados como aquellos actores que se ven beneficiados por las acciones colectivas de los demás sin cargar con el coste de estas acciones.

Ahora bien, cabe destacar que, si bien la no rivalidad es un aspecto técnico de los bienes públicos, la no exclusividad es un rasgo que puede ser modulado por la política pública (Alonso, 2002). En tal sentido, existen decisiones políticas relacionadas estrechamente con el avance de los derechos ciudadanos que pueden hacer que ciertos bienes, antiguamente considerados privados, se hayan convertido en bienes públicos, como puede ser el caso de la educación universitaria en los llamados Estados de Bienestar. En estos casos, lo que ha cambiado no son las características técnicas del bien sino el contrato social entre la ciudadanía y el Estado, en donde se entiende que algunos ámbitos son derechos básicos de las personas y, por tanto, deben ser entendidos como bienes públicos (OCDE, 2009b).

La ciencia económica ha entendido el fenómeno de los bienes públicos globales como “fallas del mercado” (Pigou, 1920) debido a que, dadas las características particulares de estos bienes, es necesario sustituir la “mano invisible” por mecanismos de coordinación social que, para estos casos, debe asumir el Estado (Wicksell, 1958; Buchanan, 1968). Lo mismo ocurre en el caso de las externalidades. Se entienden como externalidades los efectos indirectos que una determinada actividad económica puede generar sobre otros actores e individuos (Laffont, 2008). En consecuencia, las actividades productivas y de consumo pueden generar externalidades —en principio negativas, aunque también positivas— sobre la sociedad donde se desempeña esta empresa. En este caso, se produce un problema de asignación, dado que no hay correspondencia entre los actores generadores de la actividad y las consecuencias y costes que de esa actividad se derivan para otros agentes o para la sociedad en su conjunto (Coase, 1960). En estos casos, es necesario que el Estado desarrolle mecanismos de coordinación para regular las consecuencias negativas de estas acciones o, por el contrario, promover aquellas actividades que generen beneficios sociales para toda la comunidad (Pigou, 1920; Coase, 1960; Wicksell, 1958; Arrow, 1969).

En el caso de los bienes públicos, éstos desarrollan un tipo particular de externalidad dado que, por sus características de no rivalidad y no exclusividad, probablemente las externalidades que produzcan puedan generar beneficios o perjuicios de forma no limitada para la mayor parte (si no la totalidad) de la sociedad. Desde una visión más amplia y no acotada al ámbito meramente técnico, los bienes públicos podrían entenderse como aquellos activos que permitan un mejor desarrollo de la sociedad del bienestar, generando externalidades positivas, mejorando la calidad de vida de las personas y promoviendo los derechos básicos de la ciudadanía. En consonancia con esto, no sólo se podría categorizar como bien público la provisión de la defensa o la conservación de la biodiversidad, sino que cabría una interpretación más amplia de estos conceptos. En tanto la promoción de una mayor equidad, la lucha contra la pobreza, la provisión de salud y educación de calidad para toda la población promueven sociedades más seguras, con mayor cohesión social y menores niveles de violencia y criminalidad —por nombrar sólo algunas consecuencias positivas de estos activos sociales—, al mismo tiempo que generan externalidades positivas para toda la población, se pueden entender estas acciones como bienes públicos y, por tanto, deben ser asumidas por la acción colectiva que, en el ámbito nacional, estaría representada por el Estado (Alonso, 2002; OCDE, 2009b).

3.3.2 Bienes y males públicos globales

Teniendo en cuenta las características del actual proceso globalizador, nos encontramos frente a la emergencia de bienes públicos que han trascendido las fronteras nacionales asumiendo un carácter transnacional: lo que se ha llamado *bienes públicos globales o mundiales* (Kaul *et al.*, 1999; Alonso, 2002; García-Arias, 2004; Marín y García-Verdugo, 2008). Esto significa que existen determinadas actividades cuya dimensión global hace que las externalidades derivadas de ellas tengan un efecto sobre otras poblaciones, localidades, regiones, naciones o, eventualmente, el planeta en su conjunto. En otras palabras, el grado de interconexión e integración ha creado un espacio internacional que supera las fronteras nacionales y que vuelve vulnerables a todos los países frente a los efectos de determinadas acciones que, aunque en principio puedan tener un carácter nacional o regional, acarrear consecuencias en la escala global. Para Kaul *et al.* (1999) los bienes públicos globales atienden a una triple dimensión de no exclusividad y no rivalidad: en primer lugar, deben incidir en un grupo suficientemente

heterogéneo de países; en segundo lugar, poseen carácter intergeneracional; y por último, afectan transversalmente a diferentes clases sociales³⁶.

Debido a su naturaleza de índole pública, estos bienes (ya sean locales, nacionales o mundiales) tienden a ser insuficientes en su oferta. En consecuencia, los costes y beneficios adicionales que suponen los bienes y males públicos globales pueden ser sufragados de forma creciente por los habitantes de otros países (Kaul *et al.*, 1999). Así, las problemáticas que tradicionalmente han sido confiadas a las esferas de los Estados nacionales se han transformado en fenómenos transnacionales con importantes problemas de asignación y corresponsabilidad (Kaul *et al.*, 1999; Alonso, 2002; Beck, 2005; Held, 2004; Sanahuja *et al.*, 2005; Del Arenal, 2010). El problema de la acción colectiva se agrava por la incongruencia entre los efectos externos, que tienen un alcance cada vez más internacional, y el hecho de que la principal unidad de formulación de política sigue siendo el Estado nación (Kaul *et al.*, 1999; Alonso, 2002; Alonso y Sanahuja, 2006; Held, 2004; Sanahuja *et al.*, 2005; Beck, 2005; Kaul y Conceição 2005).

Dentro de este contexto, las actividades que desarrollan los agentes nacionales trascienden los territorios, afectando al bienestar de otras poblaciones y naciones y generando los consecuentes problemas de asignación y financiación a lo que se denominan *males públicos globales* (García-Arias, 2004). Estos males públicos globales pueden asumir las formas de deterioro medioambiental, inestabilidad financiera, pobreza o desigualdad global (Kaul *et al.*, 1999; Sen, 1999; Kapstein, 1999; Rao, 1999; Wyplosz, 1999; Alonso, 2002). En tal sentido, los procesos descritos en los epígrafes anteriores parecen indicar que se ha creado un mundo tan altamente interdependiente, que ningún habitante del planeta (por muy rico o poderoso que sea) se encuentra completamente libre de las amenazas o peligros que se derivan de este proceso de interdependencia global.

La emergencia de estos bienes y males públicos globales es de fundamental relevancia para entender algunas de las más importantes corrientes teóricas y políticas que abogan

³⁶ Cabe destacar que, en el ámbito internacional, la no exclusividad y la no rivalidad no se presentan en sentido pleno. En el caso de los bienes públicos globales no existen *bienes públicos puros*, por lo que cada uno de estos fenómenos supone un proceso de características y dificultades específicas. En tal sentido, los bienes públicos globales conllevan especiales dificultades a la hora de garantizar una adecuada provisión y financiamiento (García-Arias, 2004).

por la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva, democrática y concertada a escala internacional como única respuesta para gestionar eficazmente estas nuevas dinámicas constituyentes del proceso globalizador.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, los trabajos de Kaul *et al.* (1999; 2003; 2005) analizan dos diferentes caminos para gestionar la provisión de bienes públicos globales: i) una primera opción es circunscribirse a la sumatoria de los bienes públicos nacionales; un ejemplo ilustrativo pudiera ser la integración (armoniosa e hipotética) de los mercados mediante la conformación de mercados nacionales; en tal sentido, los mercados mundiales integrados no podrían surgir sin que los países, uno tras otro, crearan instituciones nacionales que apoyaran esos mercados y los armonizaran; ii) una segunda opción es que la provisión de algunos bienes públicos se genere en forma sustitutiva a través de la negociación de costes, como puede ser el caso de las reducciones de emisiones de dióxido de carbono. En este segundo caso, un actor puede reducir las emisiones cobrando a otros actores que pudieran utilizar el derecho a ese margen de emisiones.

Ahora bien, para buena parte de los bienes públicos globales, es imprescindible que se generen capacidades institucionales locales para generar externalidades positivas en cada lugar que no pueden (ni deben) ser sustituidas. El caso paradigmático es el de los servicios de salud pública, que deben optimizarse en todas partes para controlar eficazmente las enfermedades contagiosas. En un mundo interdependiente los Estados se conciben como una cadena; por tanto, si la meta es erradicar un riesgo global, es la contribución mínima de la cadena la que determina el nivel de vulnerabilidad de todo el proceso. A este fenómeno los autores lo han llamado la problemática del “eslabón débil” (Kaul *et al.*, 1999; Kaul *et al.*, 2003; Kaul y Conceição, 2005).

Y es en este punto donde el problema de la desigualdad adquiere una relevancia fundamental en el análisis de la provisión de bienes públicos globales. En un mundo crecientemente interdependiente, la problemática de los países más vulnerables puede convertirse en una verdadera amenaza para todos los países del planeta, independientemente de su riqueza y desarrollo (Kaul *et al.*, 1999; Kaul y Conceição, 2005; Held, 2004; Alonso, 2002; Alonso y Sanahuja, 2005; Milanovic, 2005; Beck, 2006; Del Arenal, 2009). Así, la complejidad que se deriva de los altos niveles de desigualdad, pobreza e interdependencia que se viven en el mundo actual han generado

serios desafíos para la seguridad de las sociedades del planeta y se han convertido en males públicos globales: todas las personas se encuentran potencialmente expuestas a estas amenazas globales. Ningún país en solitario podrá abordar la tarea de gestionar estos males globales con eficacia. Si bien es cierto que dentro de las respuestas multinivel es necesaria (y fundamental) la perspectiva local y nacional, sólo una acción coordinada y concertada a escala global podrá proveer soluciones a largo plazo para los problemas de la pobreza y el subdesarrollo, que no sólo ponen a diario en peligro la vida de millones de personas, sino que se han constituido en significativas amenazas para la sostenibilidad del propio sistema globalizado que se ha constituido en el último siglo.

3.4 Globalización, asimetrías y desigualdad

La dinámica globalizadora ha generado, asimismo, un escenario profuso en contradicciones donde los procesos de transnacionalización e interdependencia convergen con dinámicas profundamente asimétricas en la distribución de la riqueza y las opciones de desarrollo entre países y personas (Pritchett, 1997; Cornia, 1999; Castells, 1998; Tortosa, 1999; Sanahuja, 2000; Sampedro, 2002; Del Arenal, 2002; Bourguignon y Morrison, 2002; Touraine, 2003; Beck, 2005; Barbé, 2007; Ovejero, 2008; Milanovic, 2009; Salama, 2009; Sassen, 2010; Arriola, 2011; OCDE, 2011b; OCDE, 2011c). Nos encontramos en un mundo transversalizado por desigualdades multidimensionales, que afectan especialmente a buena parte de la infancia, las mujeres y la población rural de los países empobrecidos (Khan, 2001; CEPAL, 2009; PNUD, 2010; IFAD, 2011). La desigualdad es un fenómeno que se ha transformado en una cualidad endémica del escenario nacional e internacional (Cuadro 1), la cual se manifiesta en importantes divergencias en el acceso a la riqueza, el poder, la educación, el trabajo, los alimentos, la salud y el capital económico (Oxfam, 2011; OCDE, 2009b; Ocampo, 2000; Kliksberg, 1999).

Cuadro 3. Indicadores de renta de grupos de países para 2009.

	Países		Población		PIB corriente		PIB per cápita corriente	PIB per cápita en PPA
	Nº		Millones		M. Millones de dólares		US\$	US\$
Ingreso bajo	52	24,9%	972	14%	568	1%	584	1.290
Ingreso medio- bajo	56	26,8%	3.702	56%	8.377	14%	2.263	4.273
India			1.113	17%	1.217	2%	1.068	2.747
China			1.325	20%	4.326	7%	3.263	5.511
Ingreso medio-alto	41	19,6%	948	14%	8.445	14%	11.583	8.904
Ingreso alto	60	28,7%	1.068	16%	43.190	71%	40.020	34.375
TOTAL	209		6.690		60.580	100%		

Fuente: World Development Indicators, 2011

Es posible establecer relaciones de diversa índole entre los fenómenos de globalización y desigualdad (Milanovic, 2006; Bauman, 2005; Stiglitz y Walsh, 2009; Touraine, 2003) que deben analizarse de forma interconectada. Entre éstas se destacan la desvinculación del capital financiero del económico que incrementa la desigualdad de renta (George, 2010; Álvarez y Medialdea, 2009; Álvarez *et al.*, 2009; Touraine, 2003), la diferenciación salarial cada vez más profunda entre trabajadores cualificados y no

cualificados (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1997; Betran *et al.*, 2002; Castel, 2003; FMI 2007), un debilitamiento de la negociación colectiva³⁷ (Castel, 2003), una divergencia creciente en las posibilidades de desarrollo de las personas dependiendo de su nacionalidad (Zapata-Barrero, 2004; Bauman, 2001; Milanovic, 2009) y una situación transnacional de precariedad y riesgo de desempleo que se instala, aunque de manera disímil, en todas las categorías sociales (Castel, 2003).

El presente epígrafe se centra en dos ámbitos específicos referidos a las asimetrías en la presente etapa global: en primer término, desde la perspectiva económica se analizarán los niveles de desigualdad que caracterizan a la actual etapa globalizadora y; en segundo término, se valorarán los importantes riesgos derivados de la coexistencia de altos grados de transnacionalización e interrelación cultural, social y económica con excesivos niveles de inequidad en la distribución de la renta entre y en el interior de los países.

3.4.1 Desigualdad entre países y personas

De acuerdo a los estudios de Branko Milanovic, hay tres fuerzas que han incidido en la evolución de la desigualdad global: la tasa de crecimiento de los países pobres y muy poblados, la divergencia o convergencia de la renta de los países del mundo y la distribución interna de las rentas nacionales (Milanovic, 2005; Milanovic, 2006; Milanovic, 2009). Así, el economista jefe del Banco Mundial propone tres formas distintas para medir la desigualdad global. Los dos primeros métodos consisten en medir la evolución de la desigualdad entre países de acuerdo al PIB per cápita de los ciudadanos (de forma ponderada y no ponderada)³⁸. El tercer tipo de medición se basa en el estudio de la renta de los individuos, independientemente del país al que pertenezcan. Entre 1980 y 2000, el primer indicador tuvo un efecto positivo reduciendo las inequidades globales mientras que las divergencias entre la renta de los países y las

³⁷ En tanto ésta se siga entendiendo en clave nacional.

³⁸ Debido a que existen maneras distintas de medir la desigualdad, dependiendo del método que se escoja, se modificarán los resultados. Así, si se analiza la divergencia entre países sin ponderar su población desde 1820 hasta el año 2000 la desigualdad ha aumentado. Por el contrario, debido al peso de China e India (40% de la población mundial) al ponderar los resultados la desigualdad disminuye a partir de 1950 (Milanovic, 2006).

disparidades internas tendieron a aumentar el índice de desigualdad global³⁹ (Milanovic, 2009).

Según este autor, la desigualdad entre personas en el mundo era extremadamente alta desde su punto de partida (0,52 puntos Gini en 1820). Luego aumenta hasta llegar a 0,65 puntos Gini en 2005 —un índice mayor, incluso, que las desigualdades internas que presentan países como Brasil y Sudáfrica (Milanovic, 2006)—. Esta cifra extraordinariamente alta se ha mantenido estable a pesar del extraordinario crecimiento económico que han experimentado India y China a partir de 1990. Una paradoja interesante acerca de la evolución de la desigualdad mundial es el cambio de la renta en la propia China que, al mismo tiempo que ha reducido la divergencia de renta global, ha aumentado notablemente su desigualdad interna (Sutcliffe, 2002).

En consonancia con esta perspectiva, existen diversos análisis económicos que sostienen que la desigualdad ha aumentado considerablemente en las últimas décadas. Wade (2001) establece que la desigualdad en la renta global en los últimos veinte años se ha acentuado. Por su parte, Pritchett (1999) afirma que en términos agregados los países en desarrollo han incrementado sus rentas en una medida menor que los países desarrollados, por lo que la globalización ha acentuado la brecha entre estos dos mundos; en la misma línea discursiva, Watkins (1999) declara que nos encontramos en un mundo con enormes contrastes entre países ricos y países pobres. Asimismo, y con la misma visión teórica que Milanovic, Bourguignon y Morrison llegan a la conclusión de que los cambios en la jerarquía mundial han incrementado los niveles de desigualdad tanto en el interior de los países como entre éstos. El incremento de las divergencias en las últimas décadas no es patrimonio exclusivo de los países en desarrollo. El promedio

³⁹ Con respecto a la desigualdad entre personas, conviene precisar que Branco Milanovic utiliza un enfoque que entiende al mundo como un solo país, y es desde esa perspectiva como se analizan los datos. La ventaja central de esta metodología reside en que no se parte de promedios de renta entre los países (como es el caso de las dos mediciones anteriores), aunque esta medición ha supuesto dificultades superiores a la de los otros dos indicadores de desigualdad. En tal sentido, esta metodología permitiría alcanzar una medida más exacta de la desigualdad dado que, evidentemente, existen personas pobres y ricas en todo el mundo, independientemente de su país de origen. El concepto de elite internacional proviene, justamente, de la visión de que los grupos privilegiados que acceden al poder a escala global trascienden las barreras de los Estados y no siempre pertenecen a los países más ricos. Los países de América Latina, por ejemplo, se caracterizan por una renta media (promedio) acompañada de altos niveles de desigualdad. En Brasil el 10% más rico dispone del 42% de la renta total, mientras que al 40% más pobre le corresponde un 10,8% de la riqueza total (CepalStat, 2009). Así, este tipo de medición de la desigualdad global no asume que los promedios nacionales (como el PIB per cápita) puedan ser representativos de las condiciones de vida de todos sus habitantes. De ahí el valor de este indicador.

de desigualdad, para la mayoría de los países de la OCDE, a mediados de los años 2000 era superior que a mediados de la década del ochenta. En 2008, los ingresos del 10% más rico de la población eran, en promedio, casi nueve veces mayor que el 10% más pobre (OCDE, 2008f). Asimismo, las desigualdades han aumentado en casi todos los países de la OCDE (OCDE, 2008f; OCDE, 2011c), y estas divergencias se están acentuando debido a las medidas de reducción del déficit que están tomando buena parte de los países europeos (Navarro, 2010).

Esta realidad remite a la teoría de Quah (1996), que establecía que se está produciendo una forma de distribución *twin-peaks*, es decir, una cada vez mayor polarización entre ricos y pobres (Touraine, 2003); igualmente Milanovic (2005) sostiene que nos encaminamos a un mundo sin clase media. Cabe destacar que la desigualdad no se determina únicamente por factores económicos, sino que se relaciona también con estructuras sociales, étnicas y de género, altamente segmentadas, que se reproducen intergeneracionalmente (Ocampo 2000; Banco Mundial 2006).

En lo que respecta a las diferencias entre regiones, Milanovic sostiene que en los dos últimos siglos la desigualdad entre países (medidas por el PIB per cápita) ha aumentado considerablemente (Milanovic, 2006; Milanovic, 2009). Asimismo, los trabajos de Maddison (1995), que han estimado la evolución de la renta de los países en PPA entre 1820-1992, concluyen que el incremento del ingreso per cápita ha sido muy disímil entre las regiones, lo que significa que las desigualdades interregionales se han acentuado considerablemente (Watkins, 1999; CEPAL, 2002; CEPAL, 2010). El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2009 destaca las importantes brechas entre países y regiones.

“La evolución en la desigualdad de ingresos muestra una divergencia notable entre la mayor parte de las regiones en desarrollo y desarrolladas, incluso si consideramos la leve convergencia registrada en las regiones de Asia Oriental y el Pacífico y Asia Meridional. China es una excepción al patrón más general de falta de convergencia, dado que el ingreso nacional per cápita aumentó de 3% a 14% del promedio de los países desarrollados entre 1960 y 2007” (PNUD, 2009: 37).

En la misma línea teórica, el Banco Mundial destaca el incremento de las desigualdades en diversos informes.

“En 1960, el PIB per cápita de los veinte países más ricos era 18 veces mayor que el de los veinte países más pobres. En 1995 esta diferencia se había multiplicado por 37, fenómeno que algunos llaman divergencia (...) en los últimos 40 años la desigualdad de la renta entre los países ha aumentado de forma dramática” (Banco Mundial, 2001: 51).

“Las diferencias entre países eran relativamente pequeñas a comienzos del siglo XIX, pero llegaron a constituir una mayor parte de la desigualdad total hacia fines del siglo XX. Si se excluyen China e India, las desigualdades mundiales han seguido aumentando, a causa de la incesante divergencia entre la mayoría de los demás países de bajos ingresos y los países ricos (Banco Mundial, 2006: 8).

Empero, no todos los expertos concluyen en que la desigualdad se ha incrementado en las últimas décadas. Algunos autores sostienen que los procesos globales han supuesto una convergencia de renta entre países y personas⁴⁰. El Informe del Banco Mundial, ya mencionado, relativiza los niveles de desigualdad de las últimas décadas del siglo XX al compararlas con la realidad del siglo XIX.

“Mientras que la dimensión del avance de la desigualdad depende de la metodología utilizada y el período considerado, la evidencia sugiere que el aumento de la desigualdad en los últimos años es menor en relación a los incrementos que se produjeron durante el siglo XIX” (Banco Mundial, 2001: 51).

Por su parte, Boltho y Toniolo (1999) afirman que la divergencia mundial en lo que respecta al PIB per cápita se ha elevado de forma constante desde principios del siglo XX hasta los primeros años ochenta. En torno a la década de los ochenta se produce un cambio en las tendencias debido a que al crecimiento de India, y especialmente de China, ha propiciado una moderada convergencia. El autor más contundente respecto a esta posición es Sala-i-Martin (Sala-i-Martin 2002; Sala-i-Martin 2005), quien, al

⁴⁰ En este punto cabe destacar que diversos autores de corte liberal afirman que, si bien en teoría los procesos globales suponen una mayor convergencia entre países y personas, debido a que en la realidad estos procesos se han llevado a cabo de forma disfuncional (con altos niveles de proteccionismo), se ha derivado en una globalización con importantes barreras a la libre circulación de mercancías y personas. De ahí que se produzcan disfunciones en la globalización como es la extrema desigualdad. En este sentido, tanto los informes de la OCDE (2011c) como los del FMI (2007) coinciden en que la desigualdad a escala global ha aumentado.

estimar nueva medidas sobre desigualdad global, ha concluido que la desigualdad se ha reducido sustancialmente en las dos últimas décadas.

En suma, existe un importante debate académico sobre la evolución de la desigualdad, aun cuando parece notorio que las divergencias a escala mundial son considerablemente altas, tanto en el interior de los países como entre las naciones. Tras dos siglos de procesos de integración entre las economías, las sociedades y las personas, la humanidad no ha logrado generar una sociedad inclusiva y de derechos para sus más de 7.000 millones de habitantes. De acuerdo a los datos del PNUD, la pobreza multidimensional afecta a más de 1.700 millones de personas (PNUD, 2010), 925 millones de individuos padecen hambre crónica (FAO, 2010) y 2.600 millones de personas no acceden a los servicios mínimos de saneamiento (PNUD, 2006). En el otro extremo de la pirámide internacional se encuentra la clase consumidora global, que representa a más de 1.700 millones de personas, las cuales (más allá de la zona geográfica donde viven) han asumido un estilo de vida y un modelo de consumo que destruye la diversidad de ecosistemas naturales y hace aún más difícil que los pobres satisfagan sus necesidades básicas (Starke, 2004).

De esta manera, los patrones de consumo y crecimiento que caracterizan los modelos de desarrollo de buena parte de los países del globo se han vuelto económica, social y medioambientalmente insostenibles (PNUD, 2010; Oxfam, 2011). Así, la desigualdad y la pobreza se encuentran estrechamente ligadas y, para poder erradicarlas, sería necesario un cambio en la voluntad política de los gobiernos y grupos dominantes que tienen incidencia en el sistema internacional y local (Kaul *et al.*, 1999; Krugman, 2008, Navarro, 2010).

3.4.2 Relaciones entre globalización y desigualdad

Como se ha explicado, el sistema global confluye en extremas divergencias y polarizaciones sociales, lo que podría generar desafíos y riesgos para la estabilidad del sistema en su conjunto (Kaul *et al.*, 2005; Sanahuja, 2000; Alonso y Sanahuja, 2005; Tortosa, 2000; Alonso, 2001; Beck, 2007; Sanahuja, 2009a; Millán, 2011).

Em este sentido, la globalización ha potenciado antiguas desigualdades y producido otras nuevas (Bauman, 1999; Castel, 2003; Castillo, 2004; Noya y Rodríguez, 2010). Dentro de este contexto, el sociólogo polaco Zygmunt Bauman, desarrolla una nueva

perspectiva para analizar la desigualdad en la sociedad global: la movilidad. El autor sostiene que la globalización introduce un nuevo eje de estratificación social: la movilidad geográfica, es decir, la capacidad para desplazarse libremente por el planeta. A partir de esta diferencia se establece un nuevo concepto de clases sociales globales: la *elite* de la movilidad y los *locales* (Bauman, 2001; Bauman, 2005). El primer grupo no sólo tiene capacidad para desplazarse libremente a través de las fronteras, sino que ostenta un importante poder para cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales; en cambio, los locales son personas que se caracterizan por su inmovilidad y su escasa posibilidad de influencia en el plano nacional e internacional. Los locales son ciudadanos confinados a los límites territoriales definidos por los Estados y que no tienen recursos ni capacidades para moverse; son, así, los “inmóviles” los nuevos excluidos en el nuevo marco legal de la globalización (Bauman, 2001; Bauman, 2005, Sassen, 2010).

“En este sentido nos preguntamos si los sujetos carentes de poder pueden hacer historia en un mundo en que los actores poderosos tienen legalmente permitido acaparar cada vez más derechos, más riqueza y más poder, mientras las masas de los sujetos en desventaja crecen de manera exponencial al igual que sus desventajas; en un mundo en que se alza una nueva clase privilegiada mientras la vieja clase media se empobrece, todo ello bajo un manto de legalidad (Sassen, 2010: 16).

Ahora bien, la pobreza y la desigualdad analizadas hasta el momento no sólo pueden ser explicadas desde sus condiciones objetivas, es decir, entendiendo el nivel de renta de las personas de una manera única como es la medida universal de la pobreza absoluta, que se marca por debajo de 1,25 dólares al día. La pobreza también se mide en su dimensión relativa, que supone comparar la renta de un individuo con la media de renta que existe en un país. En este sentido, adquiere una importante relevancia la percepción de la pobreza y la desigualdad como señala Amartya Sen en su libro *Nuevo examen de la desigualdad* (1995). Y es en este punto donde la globalización adquiere una especial relevancia para el análisis de la pobreza y la desigualdad, en tanto el punto de comparación y de referencia ya no es el propio país, sino que es el mundo en su conjunto. El proceso de globalización se encuentra intrínsecamente ligado con el fenómeno de la desigualdad debido a que, a medida que las sociedades se integran e interactúan, aumenta la conciencia de las diferencias, no sólo en los ingresos sino en la

calidad de vida de las personas (Zapata-Barrero, 2004; Castillo, 2004; Milanovic, 2005). El acceso a los medios de comunicación, las tecnologías y el transporte ha acortado las distancias entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado (Zamora, 2003; Del Arenal, 2009). Esto permite a gran parte de la población de los países pobres —que viven en condiciones precarias en un ambiente económico y social que limita sus capacidades de desarrollo— comprender que existen formas radicalmente diferentes (y mejores) de vivir (Remedi, 2004, Alonso, 2006a). Por ello, la globalización aumenta la percepción de desigualdad independientemente de si ésta realmente se incrementa o, por el contrario, disminuye (Milanovic, 2006). En tal sentido, la conjugación entre altas divergencias de renta entre los países y los procesos de interdependencia y transnacionalización puede confluir en importantes riesgos.

En primer lugar, la falta de equidad en el reparto de las riquezas y oportunidades, aunada a la percepción de que en otras partes del mundo se vive de forma radicalmente mejor, es una de las causas principales de los movimientos migratorios (Alonso, 2004; Milanovic, 2005; PNUD, 2009; OIM, 2010), los cuales se han incrementado progresivamente hasta llegar, en 2009, a la mayor cantidad de personas migrantes en la historia. De acuerdo a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para finales de 2009, había 214 millones de inmigrantes en el mundo, de los cuales el 37% se habían movido de los países pobres a los países desarrollados (OIM, 2010). En cuanto a la migración irregular, aproximadamente entre 30 y 40 millones de personas en el mundo se encuentran en esta situación. Se estima que 10,3 millones de inmigrantes ilegales viven en EE UU y entre 7 y 8 millones en la UE. La tendencia de personas que se desplazan a los países desarrollados se ha intensificado considerablemente en los últimos 50 años y, a pesar de la crisis internacional que ha afectado a las economías más desarrolladas, se presume que la presión migratoria continuará aumentando en las próximas décadas (PNUD, 2009).

La inmigración se ha convertido en un problema de “seguridad” para los países desarrollados, donde se han incrementado significativamente los controles fronterizos, las restricciones a la migración legal y las leyes que criminalizan a los inmigrantes sin papeles (Zapata-Barrero, 2004; Sassen, 2010). Al mismo tiempo, buena parte de la población migrante se expone a elevados niveles de vulnerabilidad y precariedad e incluso vulneración de sus Derechos Humanos en los países desarrollados. No obstante, y a pesar de los esfuerzos de los países ricos por limitar la movilidad de las personas, el

mayor incentivo para un inmigrante es la perspectiva de una mejor calidad de vida. En tanto continúen existiendo estos altos niveles de desigualdad, junto con altos niveles de interdependencia y transnacionalización, la presión migratoria continuará en aumento.

En segundo término, las importantes desigualdades tanto en el interior como entre los países se encuentran estrechamente relacionadas con el fenómeno de la pobreza y la exclusión. En 2009, la ONU ha calculado que alrededor de 2.700 millones de personas viven con menos de dos dólares al día. Los países más pobres son los que cuentan con el crecimiento demográfico más acelerado, al mismo tiempo que están menos preparados institucionalmente para afrontar los desafíos de la pobreza. Altos niveles de pobreza y marginalidad inciden en la generación de violencia y conflictos que podrían traspasar las fronteras nacionales e involucrar al resto del mundo (Kaldor, 2001; Sachs, 2008).

Por último, el actual mundo globalizado ha puesto de manifiesto la necesidad de gestionar los bienes (o males) públicos globales. Como se ha explicado, se trata de fenómenos que afectan a todas las sociedades y que necesitan de respuestas colectivas (Kaul *et al.*, 1999; Kaul y Conceição, 2005; Archibugi, 2005; Sanahuja *et al.*, 2005; Sassen, 2007; Sartorius, 2011). La migración irregular, la violencia transnacional, la inestabilidad financiera o la degradación medioambiental son algunos ejemplos de males globales que tienen una incidencia directa en todas las economías del planeta (Kaul *et al.*, 1999; Alonso, 2002; Held, 2004; Beck, 2005; Alonso, 2002). Sin embargo, para poder gestionar estos desafíos de manera colectiva es necesaria la inclusión de las naciones en un sistema de gobernanza global que, en la medida que se mantengan estas importantes asimetrías entre países, será muy complejo de implementar (Kaul *et al.*, 1999; Kaul *et al.*, 2003; Kaul y Conceição, 2005).

En suma, si bien es cierto que para un grupo reducido de países en desarrollo los procesos de apertura e integración al mercado mundial han confluído en un mayor incremento de sus riquezas, la desigualdad (entre y en el interior de los países) sigue siendo elevada en un planeta caracterizado, además, por importantes asimetrías entre los diferentes países. En tal sentido, los procesos de integración, interconexión e interdependencia cada vez más relevantes entre los países del planeta, así como la cercanía que suponen los medios de comunicación y la percepción de cómo se vive en

otras partes del planeta, acompañados por altos niveles de desigualdad, suponen un importante riesgo para la sostenibilidad del sistema global.

3.5 Conclusiones del capítulo

La globalización está generando cambios radicales en las dinámicas sociales, políticas y económicas de las sociedades contemporáneas. A medida que el mundo se vuelve progresivamente interdependiente, los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta (inclusive las más ricas y desarrolladas). Junto con los procesos de progresiva interdependencia convergen altos niveles de desigualdad, lo que supone un importante riesgo para la sostenibilidad del sistema global. De esta manera la sostenibilidad del sistema internacional radicarán en minimizar las vulnerabilidades de las naciones más pobres en tanto la pobreza, la extrema desigualdad o la vulneración de los Derechos Humanos pueden convertirse en verdaderas amenazas globales para la seguridad de todas las naciones del planeta.

Estos procesos progresivos de integración y transnacionalización están cuestionando la capacidad real de los Estados para diseñar políticas y respuestas internacionales o domésticas eficaces frente a los cambios, contextos y desafíos que se derivan de las diferentes coyunturas globales. Por tanto, no parecen pertinentes, ni suficientes, las políticas unilaterales (y discrecionales) que emprenden los diferentes países para afrontar los desafíos de la globalización. Desde la perspectiva del desarrollo, estos procesos de interconexión e interdependencia han generado nuevas dinámicas que trascienden las fronteras del Estado nación, lo que se conceptualizará en el siguiente capítulo como “transnacionalización del desarrollo”.

Desde una visión cosmopolita, y tomando como referencia los fenómenos de integración e interconexión mencionados, el siguiente capítulo se aboca a analizar como esta transnacionalización se ha producido en diferentes ámbitos políticos, culturales, económicos y sociales, y hasta qué punto sólo desde una acción colectiva, coordinada y democrática será posible gestionar estos desafíos transnacionales, así como emprender una acción eficaz para promover el desarrollo a escala global.

Capítulo 4: La transnacionalización del desarrollo y sus principales dimensiones

4.1 Transnacionalización del desarrollo

Los fenómenos descritos hasta el momento han generado cambios en las diversas dimensiones de las organizaciones humanas en una multiplicidad de escalas. En tal sentido, los procesos globalizadores han cuestionado algunas de las principales premisas de la modernidad, basada en el hecho de que los procesos sociales estaban delimitados y “contenidos” dentro del tradicional Estado nación (Held, 1997; Sanahuja, et al; 2005; Beck, 2005; Sassen, 2007; Del Arenal, 2009; Moraes, 2009; Sassen, 2010). Así, el “nacionalismo metodológico” se constituye como un pensamiento arborescente que opera por jerarquización y centralidad estableciendo relaciones binarias y biunívocas (Deleuze y Guattari, 1997)⁴¹ y desconociendo los cambios multidimensionales y multiescalares (Barañano, 2005) que se han constituido en esta nueva etapa globalizadora.

“El territorio envuelve siempre, al mismo tiempo (...) una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de “control simbólico” sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta, de carácter político disciplinar: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos” (Haesbaert, 2004: 93-94).

Dentro de este contexto, las transformaciones estructurales a las que se ha hecho referencia en el capítulo anterior cuestionan profundamente el concepto de Estado como unidad monolítica de análisis. Los procesos transnacionales “desde arriba” y “desde abajo” (Smith y Guarnizo, 1998) abren paso a una realidad multiescalar, desterritorializada, compleja y multidimensional (Held, 1997; Archibugi, 2005; Barañano, 2005; Barañano, 2008; Sassen, 2007; Sassen, 2010) que cuestiona y explica las interrelaciones entre los espacios, locales, nacionales, regionales y globales (Robertson, 2000; Sassen, 2007; Sassen, 2008).

⁴¹ De acuerdo a Deleuze y Guattari (1997), la lógica binaria y las relaciones biunívocas continúan dominando las ciencias sociales, entre las que se ubican el psicoanálisis, la lingüística y hasta la informática. Asimismo, las instituciones y los Estados también se organizan de forma arborescente.

En consonancia con esto, los fenómenos sociales propios de la actual dinámica globalizadora pueden entenderse como el resultado de una compleja recomposición de escalas que, en función de la distribución del poder y la lógica social imperante, generaría espacios dinámicos, interrelacionados y cambiantes en los ámbitos locales, nacionales, regionales y globales. Desde esta perspectiva, se alude al concepto de “desterritorialización” como una de las características principales de la era global, en donde las integraciones económicas, los desplazamientos de personas, los nuevos medios de comunicación e información y los flujos transnacionales deslocalizados anuncian la pérdida de vigencia del territorio como “límite contenedor” de los procesos sociales⁴² (Ortiz, 2002, Sassen, 2008). La desterritorialización se vincula con manifestaciones simultáneas y transversales estrechamente vinculadas con la emergencia de redes y actores transnacionales que superan el determinismo económico, y con la aparición de identidades culturales múltiples que cuestionan la tradicional forma de concebir el territorio y el Estado. Supone, asimismo, la desarticulación de los referentes clave de las culturas: el territorio como espacio donde se materializan las prácticas sociales que delimitan las fronteras entre el “nosotros” y los “otros” (Herner, 2009).

“El territorio se puede desterritorializar (...) la especie humana está sumergida en un inmenso movimiento de desterritorialización, en el sentido de que sus territorios “originales” se rompen ininterrumpidamente con la división social del trabajo, con la acción de los dioses universales que ultrapasan las tablas de la tribu y la etnia, con los sistemas maquínicos que llevan a atravesar, cada vez más rápidamente, las estratificaciones materiales y mentales” (Guattari y Rolnik, 1996: 323).

En consonancia con esta visión analítica, la aproximación epistemológica para entender la problemática del desarrollo implica superar la dicotomía global-regional-local para componer una visión reconfigurada de los espacios, que se encuentran en una permanente dinámica de interrelación y cambio (Robertson, 2000, Morcillo, 2011). Es necesario, por tanto, someter a análisis la multidimensionalidad y complejidad

⁴² Cabe destacar que desde la perspectiva de este trabajo no se alude a la desterritorialización como el fin del territorio (Badie, 1995) sino como una reconfiguración distinta de los límites territoriales, donde el Estado territorial no delimita el confín último de los fenómenos políticos, sociales, culturales y económicos.

cambiante del fenómeno globalizador (Urry, 2003) en sus diferentes escalas interrelacionadas y complementarias, si se toma en cuenta que se produce simultáneamente una globalización de lo local y una localización de lo global (Soja, 1996; Robertson, 2000). La Cosmópolis sería entonces “el lugar donde se globaliza lo local a la vez que se localiza lo global” (Soja, 1996: 444).

El análisis de la realidad social asume, por tanto, una perspectiva transnacional e integradora que incorpora no sólo los procesos globales y locales, sino principalmente las interrelaciones entre estas dimensiones y las dinámicas políticas, económicas y sociales que se generan a partir de estas interacciones. El cosmopolitismo metodológico permitiría construir una aproximación teórica para analizar y comprender los procesos multidimensionales que son causa y consecuencia de la propia dinámica globalizadora.

“son muchos los que dan por garantizado que lo universal y lo particular pueden y deben combinarse. Para ellos la cuestión es cómo y en qué forma deben ser sintetizados, no el cuestionamiento de si pueden interrelacionarse” (Robertson, 2000: 5).

El concepto de “transnacionalización del desarrollo” remite a los procesos de desterritorialización y reanclaje 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. Cabe destacar que el transnacionalismo ha sido estudiado principalmente desde la sociología, atendiendo a los procesos migratorios que construyen espacios sociales transnacionales (Schiller *et al.*, 1992; Llopis, 2007; Faist, 2000) trascendiendo las fronteras de los Estados (Portes, 1999; Portes, 2001), lo que convierte al Estado en una unidad de análisis cerrada y limitada para entender los fenómenos transnacionales (Portes, 1999; Portes, 2001; Wimmer y Schiller, 2002; Morcillo, 2011)⁴³.

⁴³ Para un estudio más exhaustivo sobre esta perspectiva véanse, por ejemplo, los trabajos de Alejandro Portes (1999): “Conclusion: Towards a new world: The origins and effects of transnational activities” en *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2), pp. 463-477, y Alejandro Portes (2001): “Introduction: The debates and significance of immigrant transnationalism” en *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, 1 (3), pp. 181-194. En España diversos autores han investigado estos fenómenos; cabe destacar los trabajos de Margarita Barañano (2005): “Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local” en Antonio Ariño (ed.): *Las encrucijadas de la diversidad cultural*, Centro de

El concepto de “transnacionalización del desarrollo” alude a la creación de redes económicas, sociales, simbólicas y culturales que traspasan las fronteras nacionales al mismo tiempo que generan respuestas locales a coyunturas específicas. Estas redes rebasan las fronteras de los Estados para asumir una morfología transnacional propia (Castells, 1998). De esta manera, la mayor parte de las poblaciones del mundo están conectadas a flujos económicos, mediáticos y culturales que son globales pero, a su vez, generan dinámicas locales, nacionales y regionales que modifican el ámbito global, extendiéndose por una multitud de ámbitos internacionales entrecruzados. (Habermas, 1996).

Desde esta perspectiva, la “transnacionalización del desarrollo” supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse, en principio, como problemáticas locales, éstas se han transformado y reconfigurado como respuesta a la dinámica globalizadora y que, a su vez, el proceso de integración, interconexión e interdependencia hace que estos fenómenos —que antes se circunscribían al ámbito local— superen también las fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación (Kaul, et al. 1999; Habermas, 2000; Kaul *et al.*; 2003; Strange, 2001; Del Arenal, 2002; Held, 2004; Naciones Unidas, 2004; Sanahuja, 2004; Sanahuja; 2008a; Beck, 2007; Kaldor, 2010; OCDE, 2010a). Esto no significa, sin embargo, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales. Por tanto, no hay soluciones nacionales para los problemas del desarrollo puesto que éstos se han transnacionalizado, así como tampoco existen soluciones globales y recetas universales para los problemas propios de cada comunidad o nación en particular.

Investigaciones Sociológicas, así como *La reconfiguración multiescalar de la vida social: la perspectiva del transnacionalismo. Dos ejemplos de aplicación de esta perspectiva* (2008). Para un análisis sobre la contraposición entre el transnacionalismo y el nacionalismo metodológico véase Mónica Ibáñez: “De la identidad nacional a la ciudadanía transnacional: Procesos migratorios y espacios transnacionales” en *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, o Álvaro Morcillo (2011): “El debate entre transnacionalismo y nacionalismo metodológico para la comprensión del papel del empleo en la gobernabilidad de la inmigración en España” en *Papers 2011*, pp. 757-780.

La “transnacionalización del desarrollo” es a la vez una consecuencia de la globalización y un proceso constituyente de la misma. Es decir, el grado de interdependencia e interconexión entre sociedades, Estados y regiones hace que los problemas del desarrollo se hayan internacionalizado; este hecho ha generado notables cambios en los procesos políticos y sociales que condicionan la vida de las personas del planeta. En tal sentido, la globalización ha generado cambios en las dinámicas económicas, políticas, sociales y medioambientales que condicionan la vida de las personas del planeta y generan desafíos globales que ya no pueden ser asumidos en forma (únicamente) nacional.

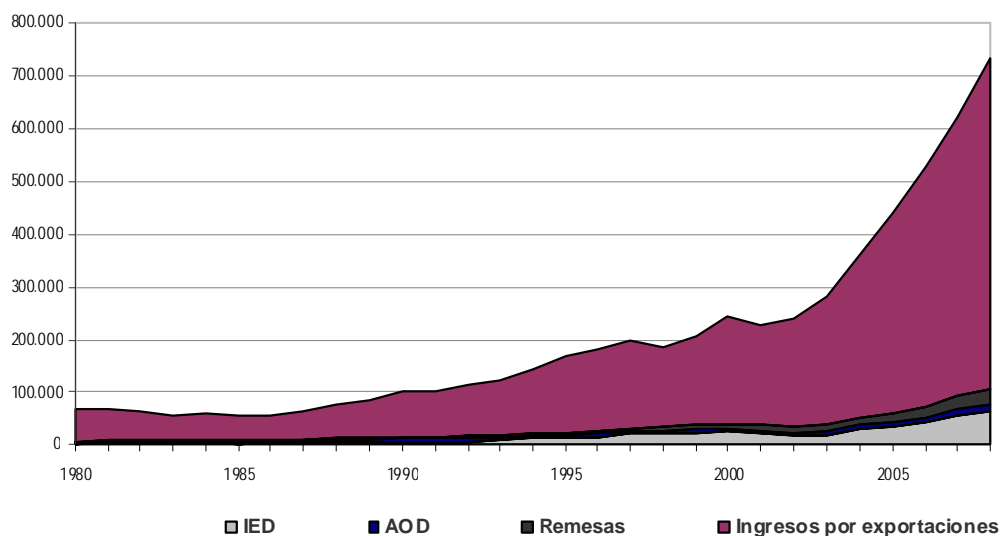
A partir de este concepto es que el presente capítulo analizará algunas de las principales dimensiones económicas, sociales, políticas y medioambientales que han generado estos procesos de transnacionalización. No es objeto de este capítulo el valorar todos los ámbitos de transnacionalización, en tanto estos refieren a fenómenos que abarcan un vasto campo teórico y, por ende, se trata de un campo de estudio prácticamente inabarcable. Se trata más precisamente de señalar de forma sucinta algunas de las principales dimensiones de esta transnacionalización para destacar la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva, democrática e inclusiva como única alternativa “realista” (Beck, 2005) para asumir estos nuevos desafíos globales que afectan a todos los países y poblaciones del planeta. En tal sentido, se analizará la importancia de los flujos económicos y financieros, la relevancia de las migraciones y el empleo, el medioambiente y la paz y seguridad como dimensiones cardinales de la transnacionalización.

4.2 *Flujos financieros y comerciales*

A partir de la década de los setenta se han incrementado de manera exponencial los flujos internacionales tanto para países desarrollados como en desarrollo. Las políticas de liberalización de los mercados económicos y financieros, las transformaciones en las tecnologías, la sistemática expansión de los servicios y los avances en los transportes han abierto nuevas posibilidades para la internacionalización de flujos de mercancías y factores de producción, generando un crecimiento exponencial del comercio y las inversiones extranjeras. Esto se debe fundamentalmente a decisiones de tipo político, debido a que, a partir de 1970, buena parte de los Estados del planeta han reducido sus capacidades regulatorias permitiendo que el capital se mueva libremente por encima del control de los Estados nacionales (Strange, 1986; Strange, 1988; Arriola, 2011). Dentro de este contexto, los flujos transfronterizos han tomado un importante protagonismo. Entre 1996 y 2008 —año en que comienza la crisis económica internacional que ralentiza esta tendencia— los capitales encauzados a los países en desarrollo prácticamente se triplicaron, pasando de 286.000 millones a 769.000 millones de dólares y generando espacios globales de circulación financiera (Sanahuja, 2008b). Así, para los países en desarrollo, la transnacionalización de los flujos económicos se expresa en la importancia creciente de los ingresos por exportaciones, la inversión extranjera (directa y en cartera), las remesas de los trabajadores inmigrantes y, por último, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁴⁴.

⁴⁴ Si bien a partir de la crisis financiera internacional iniciada en 2008 todos estos flujos han disminuido en términos relativos, cabe destacar no obstante que, para 2008, del total de ingresos para los países en desarrollo (omitiendo los créditos oficiales y privados), las exportaciones suponían un 85,5%, la IED un 8,6%, las remesas de los trabajadores y trabajadoras inmigrantes un 4% y la AOD 1,9%.

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



Fuente: UNCTAD DATABASE, 2011

Si se adopta cierta perspectiva histórica, es fácil observar que tanto la actividad comercial como la inversión directa han experimentado un espectacular crecimiento en el mundo. En lo que respecta a los flujos derivados de las exportaciones, éstas se han conformado como la fuente de financiación principal tanto para el grupo de países ricos como para el conjunto agregado de los países en desarrollo —ostentando una tasa de crecimiento mayor que la tasa de crecimiento de la renta—. En términos agregados, la importancia de las exportaciones ha pasado de un 12% (como porcentaje del PIB mundial) en 1960 a un 30% en 2008, antes del inicio de la crisis financiera internacional. Asimismo, el peso del comercio internacional ha adquirido incluso mayor relevancia para el mundo en desarrollo que para los países de rentas altas (en relación a su PIB).

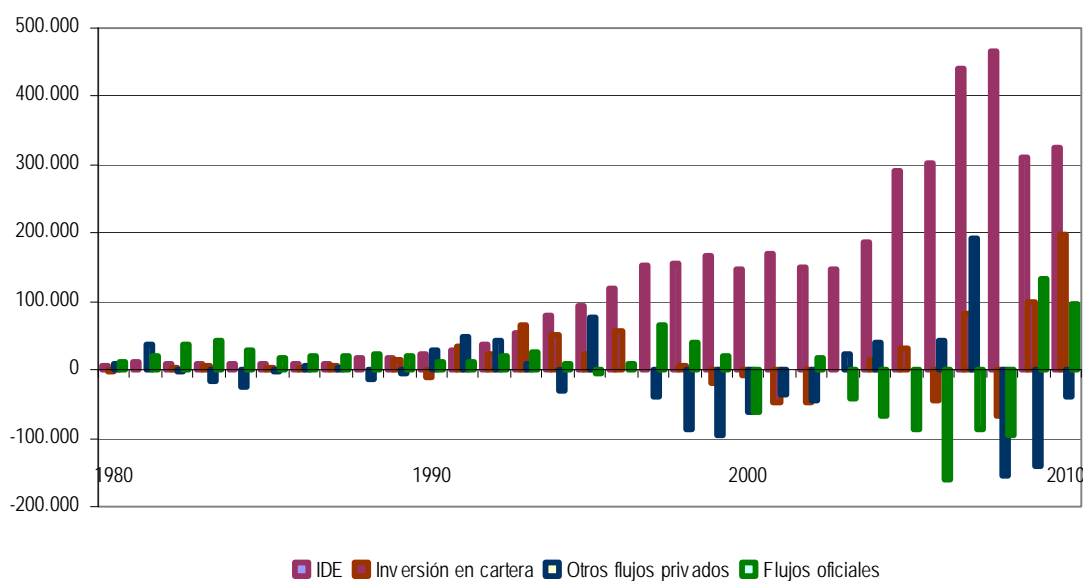
La evidencia parece demostrar que, a medida que la dinámica globalizadora evoluciona, se incrementan los flujos derivados de las exportaciones de bienes y servicios. En este caso, han sido las innovaciones tecnológicas —más que el debilitamiento de las barreras comerciales— las que han jugado un papel fundamental en su expansión (Alonso, 2009). En este sentido, el crecimiento del comercio de servicios supone una manifestación del cambio de morfología que se está produciendo en los procesos de

internacionalización. Se observa una presencia cada vez más dominante de los fenómenos de multilocalización, con la configuración de cadenas de valor que se articulan por encima de las fronteras nacionales (Alonso, 2009).

En convergencia con estos fenómenos, desde la década de los ochenta se ha incrementado de manera exponencial la financiación extranjera en sus diferentes modalidades⁴⁵ (Grafico 2). La Inversión Extranjera Directa (IED) se caracteriza por ser una corriente económica de carácter altamente selectivo que se concentra principalmente en los países desarrollados. De acuerdo a los datos de la UNCTAD, el 70% de la IED se destina a los países desarrollados, al mismo tiempo que éstos son los emisores del 90% de esta inversión. Del 30% de la IED, más de la mitad (18%) se destina a las potencias emergentes de Asia. Desde la década de los noventa, la IED ha mostrado asimismo un comportamiento ascendente en todos los países en desarrollo. De esta forma, el financiamiento de las economías en desarrollo ha sufrido un cambio significativo, dado que en los años setenta y ochenta la captación de recursos exteriores se producía principalmente a través del endeudamiento (Alonso, 2009).

⁴⁵ IED: Se entiende por IED toda aquella transacción en la que los recursos procedentes del exterior aparecen asociados a una ampliación de activos productivos nacionales en manos de inversores extranjeros. En tal sentido, se presupone que la inversión directa, a diferencia de la inversión en cartera, supone una vinculación de cierta permanencia por parte del inversor con el proyecto empresarial—. Para establecer la diferencia entre ambas inversiones, el FMI aconseja considerar como IED toda aquella que comporta la creación de una nueva empresa y aquellas operaciones en bolsa que permiten acumular más de un 10% del capital social invertido. En contraposición, cuando la adquisición de activos no lleva a este porcentaje, la operación adopta la modalidad de inversión en cartera.

Gráfico 2. Evolución de los flujos de financiación neta dirigidos a los países en desarrollo, 1980-2009 (en millones de dólares constantes)



Fuente: *World Economic and Financial Surveys*, FMI 2011

En lo que respecta a la inversión en cartera, se trata de flujos que ostentan mayor volatilidad que los analizados hasta el momento, pero que igualmente han aumentado su importancia en todas las regiones en desarrollo. En este caso, los flujos de cartera poseen una mayor incidencia relativa en las economías desarrolladas, dado que suponen un volumen cercano al 2,5% del PIB. En cambio, para las economías en desarrollo esta cifra no supera el 1%, siendo los países de renta media alta los que más atraen este tipo de inversión.

Por último, además de este tipo de financiación, los países pueden obtener créditos en los mercados internacionales, ya sean públicos o privados. Dentro del crédito público u oficial se incluyen tanto los préstamos de países como los concedidos por instituciones multilaterales (FMI, Banco Mundial o Bancos regionales de desarrollo). Los flujos de financiación del desarrollo han sufrido una notable mutación en los últimos años, adquiriendo cada vez más protagonismo la inversión directa (privada) en detrimento de los créditos oficiales. Esta “privatización de la financiación del desarrollo” (Sanahuja 2010) se observa al establecer relaciones entre la financiación privada y pública en los países en desarrollo. Mientras que en la década de los ochenta esta relación tendía a ser

equivalente, en la de los noventa la financiación privada quintuplicaba a la financiación pública, y en el último decenio la multiplicaba por diez (Alonso, 2010).

Como se ha explicado en capítulos anteriores, el incremento exponencial de los flujos financieros internacionales ha ido acompañado de un proceso paralelo de desregulación de los mercados financieros (Strange, 1986; Strange, 1988; Strange, 2001), lo que introduce elementos de vulnerabilidad en el sistema internacional. Destacan entre éstos la existencia de sistemas bancarios y financieros débiles en economías emergentes; la volatilidad en los flujos de capital a corto plazo; la existencia de políticas macroeconómicas inadecuadas; y el papel de los fondos de inversión altamente apalancados (Ramos, 2001, Álvarez y Medialdea, 2009). De esta forma, el proceso de globalización económica ha supuesto una “financiarización de la economía”⁴⁶ (Epstein, 2005; Kripper, 2005; Martínez González-Tablas, 2007; Álvarez, 2011). Los actores principales de este proceso han sido la banca de negocios, los inversores institucionales⁴⁷ y los altos directivos, que constituyen el núcleo “duro” del capital financiero internacional (Álvarez y Medialdea, 2009). Entre los principales fenómenos que han derivado en esta financiarización se pueden mencionar el espectacular crecimiento de los mercados financieros, la apertura de los mercados nacionales, la transformación de los sistemas bancarios nacionales, el aumento de las imperfecciones de los mercados financieros, el exceso de liquidez de la economía internacional⁴⁸ y la acumulación de activos financieros de carácter ficticio⁴⁹ (Álvarez y Medialdea, 2009).

⁴⁶ A efectos de esta investigación se entenderá como financiarización a la creciente importancia de los mercados financieros, los actores financieros, las instituciones financieras y los motivos financieros en la gestión de la economía doméstica e internacional (Epstein, 2005: 3).

⁴⁷ Por inversores institucionales se entiende a los fondos de pensiones, fondos de inversión y compañías aseguradoras.

⁴⁸ El exceso de liquidez encuentra su explicación en los desequilibrios macroeconómicos globales que parecen caracterizar las relaciones económicas entre EEUU y China. Como lo explica José Antonio Sanahuja, se ha configurado un modelo de relación económica basado en la acumulación de divisas de los países asiáticos y en particular de China, lo que ha supuesto una compra masiva de dólares y de bonos del Tesoro estadounidense. Así se ha generado un especie de “equilibrio de terror financiero” que deja un limitado margen de maniobra a las economías asiáticas y estadounidense dado que, para evitar la caída del dólar y las consecuentes pérdidas multimillonarias de sus reservas, estos países deben seguir financiando el déficit de Estados Unidos, que, a su vez, tiene que comprar las exportaciones asiáticas mediante déficit (Sanahuja, 2009c). “Este modelo de relación económica y de manejo de los tipos de cambio fue denominado ‘Bretton Woods II’, y debe interpretarse como una consecuencia de la falta de un verdadero sistema monetario internacional, así como de la experiencia traumática de la crisis asiática de 1997-1998” (Sanahuja, 2009c: 34).

⁴⁹ En 2009, el valor de las divisas negociadas en un solo día era muy superior al valor diario de las principales variables de la economía real (15 veces superior al PIB mundial, 60 veces superior al comercio internacional y 800 veces por encima de la IED), habiéndose incrementado exponencialmente esta divergencia con respecto a 1990 (Álvarez y Medialdea, 2009).

Las innovaciones tecnológicas que derivan en productos financieros extremadamente complejos, la falta de transparencia de buena parte de las entidades financieras y un entorno bancario crecientemente competitivo y con incentivos perversos que favorecen la toma de decisiones a corto plazo, han derivado en una reducción de la disciplina del mercado (Escrivá y Ledo, 2009). La experiencia de la crisis financiera internacional, iniciada en 2007, cuestiona la doctrina ortodoxa que propone que el desmantelamiento de los obstáculos a las corrientes transfronterizas de capital privado es la mejor receta para el desarrollo (UNCTAD, 2009). La liberalización financiera ha impulsado comportamientos especulativos a corto plazo, desestabilizando los mercados y generando externalidades negativas para gran parte de las economías del planeta. Asimismo, estos procesos han promovido un protagonismo cada vez más acusado de los bancos e inversores institucionales generando espacios de actuación desregulados, liberando a los mercados de la autoridad de los Estados y desplazando importantes cuotas de poder a actores privados (Strange, 1988; Sanahuja, 2008b).

Así se ha conformado un sistema financiero internacional interconectado que desconoce los límites domésticos de las políticas nacionales en el ámbito económico. Cabe destacar que, cuanto mayor es la apertura a mercados financieros y capital extranjero, más reducido es el margen para que los Estados pongan en práctica sus propias políticas nacionales de desarrollo. A este respecto cabe mencionar los trabajos de Danny Rodrik, quien ha establecido un “trilema político de la economía mundial”. También desarrollado por Larry Summers (1999) y Joan Tugores (2008), el “trilema” de la globalización ha sido propuesto de la siguiente manera: hay tres elementos propios de la actual etapa globalizadora que no pueden coexistir de forma plena y simultánea. Estos tres elementos son: la democracia, la soberanía nacional y la integración económica. Rodrik lo explica aduciendo que la democracia se debilita en el marco del Estado si éste se encuentra integrado en la economía mundial; en el mismo sentido, la democracia y el Estado nación son compatibles solamente si retrocede el proceso de interdependencia que es constitutivo del fenómeno de globalización; y, por último, la democracia puede convivir con la globalización si se articulan formulas de gobernanza trasnacional y se debilita el Estado nación.

Las consecuencias de la crisis financiera internacional dan cuenta de que nos enfrentamos a un mundo trasnacionalizado donde se han agudizado las interdependencias económicas y financieras. Esta crisis ha puesto de manifiesto el

extraordinario nivel de vulnerabilidad e interdependencia de todas las economías del planeta. Frente a este nuevo escenario de interdependencia económica global se vuelve indispensable garantizar la estabilidad del sistema financiero internacional para promover un entorno macroeconómico más estable y reducir los efectos negativos de las crisis para las economías nacionales y el bienestar de las personas.

Dentro de este contexto, el desarrollo económico de los países de ingreso medio y bajo no puede generarse sin la promoción de medidas internacionales que impulsen reformas relacionadas con la estabilidad macroeconómica, el control de los flujos de inversión y el acceso a los mercados comerciales de los países desarrollados, los cuales tienen una entidad significativamente más importante que los flujos de AOD (Naciones Unidas, 2002; Di Fancesco, 2001; Ashoff, 2005; Olivie y Sorroza, 2006; Bustelo, 2006; Alonso *et al.*, 2010).

Entre las reformas económicas y financieras que se reclaman en el sistema internacional en pos de un mundo más desarrollado y equitativo se destacan principalmente el mejor acceso a los mercados de los países ricos para las exportaciones de los países en desarrollo, la reforma de la arquitectura financiera internacional y, por último, la mejora en la calidad y previsibilidad de la AOD (Bustelo, 2006; Olivie y Sorroza, 2006; Oxfam Internacional, 2007; Alonso, 2009).

En el ámbito comercial, el acceso a los mercados se negocia en el seno de la OMC, cuya Ronda de Doha (la Ronda de Desarrollo) comenzó en 2001; como uno de sus objetivos principales destaca la liberalización del sector agrícola, que aún (en 2011) se encuentra altamente protegido por los países desarrollados. Asimismo, la Ronda de Doha también trata sobre los bienes industriales, servicios, propiedad intelectual y temas medioambientales.

La Ronda de Doha se ha destacado por sus reiteradas disociaciones y falta de acuerdo en las posiciones de los países desarrollados y los países en desarrollo. El principal obstáculo para las negociaciones ha sido el fuerte proteccionismo que le brindan los países desarrollados a su sector agrícola, con subsidios que, de acuerdo a los datos de la OMC, ascendían a una cifra aproximada a 300.000 millones de dólares en 2010. Adicionalmente, los países desarrollados mantienen restricciones a las importaciones y ciertos subsidios a las exportaciones, lo que ha trabado enormemente las negociaciones.

Como se ha explicado, el comercio se ha convertido en la principal fuente de financiación para los países en desarrollo. En tal sentido, desde estos países se demanda una nueva arquitectura comercial con reglas transparentes y equánimes que no penalicen la competitividad y eficacia de la producción de algunos países en desarrollo —como es el caso, por ejemplo, de los subsidios agrícolas de los países desarrollados que triplican, en términos agregados, los flujos de AOD—. Por tanto, un ámbito fundamental para la promoción del desarrollo global es la construcción de un sistema comercial internacional que permita gestionar de manera más equitativa los beneficios de la globalización al mismo tiempo que promover el crecimiento económico de manera más sostenida.

En lo que respecta a la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI), ésta puede entenderse como las medidas internacionales encaminadas a reducir la inestabilidad financiera internacional y a prevenir y gestionar de mejor manera las crisis financieras con el objeto de impulsar el crecimiento económico a escala mundial (Bustelo, 2006)

La NAFI supone que, conjuntamente con los gobiernos y el sector privado, las instituciones financieras internacionales (principalmente Banco Mundial, Bancos regionales de desarrollo y FMI) deben reforzar la arquitectura financiera internacional para promover una mayor transparencia en la gestión financiera y una mayor participación de los países en desarrollo, de manera de generar sistemas que permitan reducir la inestabilidad económica, la cual puede tener efectos devastadores para la población más pobre del planeta (Banco Mundial, 2001; Banco Mundial, 2004b; Naciones Unidas, 2002).

Teniendo en cuenta los niveles de desigualdad y pobreza analizados en capítulos anteriores, es fácil concluir que el bienestar económico no se constituye como un bien compartido por todas las economías del planeta. En un mundo extremadamente interdependiente, la pobreza e inestabilidad de algunos países pueden generar externalidades negativas que afectan gravemente al sistema en su conjunto (Ramos, 2001, Bustelo, 2006). En consecuencia, si se quiere avanzar en la promoción del desarrollo global y sustentable, es necesario acometer la reforma del sistema financiero internacional para reducir los episodios de inestabilidad, disminuir las vulnerabilidades frente a las crisis, a la vez que promover un entorno que garantice el crecimiento

económico para los países en desarrollo; se trata de objetivos que son interdependientes (Ramos, 2001).

En suma, en lo que respecta a la dimensión económica, nos encontramos en un mundo crecientemente interdependiente que desconoce los límites domésticos en sus políticas nacionales y que presenta importantes vulnerabilidades. En este contexto, es de fundamental importancia el erigir un sistema comercial y financiero internacional estable que promueva el crecimiento de los países en desarrollo, disminuya las debilidades frente a las fluctuaciones de las crisis y promueva una acción colectiva, democrática y coordinada para todas las economías del planeta.

4.3 Migraciones y empleo

El presente epígrafe analiza la importancia de las interacciones humanas, prestando especial atención al ámbito de las migraciones y el empleo como elementos fundamentales de la transnacionalización del desarrollo. La creciente interconexión entre individuos, culturas y sociedades es un elemento constitutivo de la actual etapa globalizadora y genera desafíos globales que sólo pueden ser asumidos de forma colectiva, democrática y coordinada. En tal sentido, los procesos migratorios y las transformaciones en el empleo han suscitado importantes mutaciones en las organizaciones humanas, las cuales son elementos fundamentales para entender los cambios culturales en las sociedades que han generado estas dinámicas.

4.3.1 La importancia de las migraciones: un fenómeno paradójico de la nueva era global

En el momento de abordar un análisis sobre las migraciones internacionales, lo primero que cabe destacar es la asimetría en las regulaciones internacionales que afectan especialmente a este fenómeno (Alonso, 2004; Stutcliffe, 2004; Zapata-Barrero, 2004; Milanovic, 2005; CMMI, 2005; OIM, 2008; PNUD, 2009). En un mundo crecientemente interdependiente, donde se promueve y privilegia la libre circulación de capitales y mercancías, las normas relativas a los flujos migratorios adquieren un carácter cada vez más restrictivo, especialmente a partir de las últimas medidas adoptadas por los gobiernos del mundo desarrollado frente a las diferentes crisis económicas y migratorias internacionales.

El aumento exponencial de los fenómenos migratorios no es una condición exclusiva de la actual etapa globalizadora, dado que la migración mundial es un proceso que ha acompañado toda la historia de la humanidad (Williamson y Hatton, 2005). Así, en la historia moderna es posible identificar dos grandes etapas de expansión de los flujos migratorios (Maddison, 2001; Williamson y Hatton, 2005). Una primera etapa, ubicada entre 1820 y 1913, cuando se desencadena un excepcional período de internacionalización económica, caracterizado por un significativo incremento del comercio y los flujos de capital entre países, así como de un extraordinario movimiento

migratorio causado por la revolución de los transportes y las comunicaciones⁵⁰. En este período, el número de emigrantes europeos pasó de un promedio anual de 300.000 en 1846 a más de un millón a finales de siglo (antes de la imposición de cuotas en Estados Unidos) (Ferenczi y Willcox, 1929)⁵¹. La gran mayoría de los migrantes elegían a Estados Unidos como destino, aunque también eran importantes lugares de inmigración Canadá, Argentina, Venezuela, Cuba o Australia. La segunda etapa de expansión migratoria comienza en 1950, acompañando los procesos de integración económica, social y cultural de la actual etapa globalizadora. Entre 1960-2010 la migración entre países prácticamente se ha triplicado. No obstante, la mayoría de las personas que cambian su lugar de residencia lo hace en el interior de su propio país. De acuerdo a los datos del PNUD los migrantes internos suman aproximadamente 740 millones de personas (PNUD, 2009). Del total de migrantes, sólo un tercio se ha trasladado de un país en desarrollo a un país desarrollado. Por tanto, la gran mayoría de los migrantes internacionales se trasladaron entre naciones en desarrollo o entre países desarrollados (PNUD, 2009). De acuerdo a los datos del Banco Mundial, para 2010, los principales receptores de inmigración eran Estados Unidos, Rusia, Alemania, Arabia Saudita, Canadá, Reino Unido, Francia, España, India y Ucrania. En términos agregados, es en los países desarrollados donde más se ha incrementado el stock de migrantes pasando a ser el 11% de la población de estos países.

Dentro de este análisis, es necesario valorar la dimensión económica de los flujos migratorios, dada la ya mencionada importancia de las remesas en la financiación del desarrollo. Se trata de flujos que se han mantenido más estables que las entradas de IED o de cartera a pesar incluso de la crisis financiera internacional, iniciada en 2007, que ha afectado a todos los flujos financieros que se destinan a los países en desarrollo. Cabe destacar, con respecto a este fenómeno, que es extremadamente complejo dimensionar el peso de las remesas, debido a los inadecuados registros contables y los niveles de ocultamiento de los envíos (Alonso, 2010). No obstante, de acuerdo a los datos del

⁵⁰ Este fenómeno coincide con un cambio tecnológico sin precedentes que implanta nuevas fuentes de energía (como la electricidad y el petróleo), y desarrolla importantes innovaciones en el mercado del transporte y las comunicaciones (Alonso, 2004; Betrán y Pons, 2005; Williamson y Hatton, 2005).

⁵¹ Cabe destacar que el grado de libertad con que se desplazaban estas personas por encima de las fronteras nacionales era significativamente mayor que el grado de movilidad al que pueden acceder las personas en esta nueva etapa globalizada.

Banco Mundial, las remesas han aumentado de forma sistemática hasta llegar a los 444.750 millones de dólares en 2010.

De acuerdo a los trabajos del Banco Mundial, las remesas proporcionan un importante medio de vida para millones de familias pobres. Se trata de flujos económicos más estables que la IED o la propia AOD y son un elemento fundamental para analizar los beneficios económicos de la migración internacional (Banco Mundial, 2004a). Asimismo, un informe del Banco Mundial asegura que las remesas no sólo mejoran el consumo sino que están fuertemente asociadas con la mejora de ciertas instituciones, en particular, la banca. Por ejemplo, en México, junto con las remesas han aumentado el número de sucursales y la proporción de depósitos bancarios (Banco Mundial, 2009).

Del total de los flujos provenientes de las remesas, el 72% de los recursos han sido transferidos a los países en desarrollo. Los principales receptores del mundo en desarrollo son los países de renta media alta (que reciben un 43% del total de estos recursos), seguidos de los países de renta media baja (37%) y por último, los países de renta baja (20%). Estos flujos se comportan de manera diferente a la IED o los ingresos por exportaciones, debido a que existe una correlación negativa entre remesas y nivel de renta. Cuanto menor es el nivel de desarrollo, mayor es el peso de las remesas en la renta total de los países analizados. Mientras que, para los países de rentas medias altas, las remesas no llegan a un 0,3% del PIB, para el grupo de países de rentas bajas las remesas suponen un porcentaje cercano al 8% de la renta. De hecho, para estos países las remesas constituyen una fuente fundamental de financiación, más relevante incluso que los ingresos, la IED o la inversión en cartera.

Ahora bien, más allá de su dimensión cuantitativa, los procesos migratorios han generado una importante reconfiguración de los espacios sociales así como significativas transformaciones en las organizaciones humanas, dado que parecen estar sujetos a una lógica paradójica y ambivalente que es, a la vez, compatible y contradictoria con el fenómeno de la globalización (IOM, 2006; Salazar, 2008). Por un lado, los procesos de integración e interconexión económica, mediática y social promueven la movilidad de las personas, los capitales y los factores productivos. Al mismo tiempo, buena parte de los Estados ricos están desarrollando políticas cada vez más restrictivas y condicionadas para limitar estos procesos (Zapata-Barrero, 2004; IOM, 2005; Triandafyllidou, 2005). En contextos de crisis económicas o en una agenda

de “securitización” —especialmente promovida a partir de los atentados del 11-S—, los inmigrantes se representan en el imaginario colectivo como una de las mayores “amenazas” para el bienestar de los países occidentales (Bigo, 1996; Triandafyllidou, 2005; Guardiola *et al.*, 2010).

Ahora bien, más allá de estas barreras, las migraciones generan espacios translocales donde los inmigrantes crean múltiples redes económicas, sociales, organizacionales, religiosas y políticas que trascienden las fronteras territoriales nacionales, estableciendo relaciones interescales (Barañano, 2008) que cuestionan el concepto tradicional de lo local y lo global (De Oliveira, 1995). Estas relaciones han reconfigurado los espacios sociales de los países receptores y emisores de inmigración, al mismo tiempo que los migrantes han construido comunidades transnacionales que conectan a los países de acogida y de llegada (Glick *et al.*, 1990). De esta forma, la migración internacional se concibe como un fenómeno social que provoca la creación de realidades sociales cualitativamente nuevas más allá de los tradicionales arraigos espaciales concernientes a las regiones de llegada y de destino (Pries, 1998).

Teniendo en cuenta el volumen, alcance y complejidad de este fenómeno, las migraciones internacionales se han convertido en una agenda prioritaria en la configuración de las políticas internacionales y domésticas para buena parte de los países emisores y receptores de emigración (CMMI, 2005; OIM, 2008; PNUD, 2009; OIM, 2010). Este fenómeno ha asumido un carácter transnacional que supera el ámbito de los Estados soberanos y exige la cooperación de los países a escala regional y mundial (CMMI, 2005). De ahí la importancia de la cooperación y la acción coordinada entre los Estados como base para la formulación y la aplicación de las políticas migratorias (CMMI, 2005). En consonancia con este hecho, es necesario valorar la incidencia de otras políticas —comerciales, medioambientales, financieras, agrícolas, por sólo mencionar alguna de ellas— en la problemática del desarrollo, la pobreza y la desigualdad, dado que pueden tener una importante incidencia en la profundización y agravamiento del fenómeno migratorio.

Por último, una acción coordinada, democrática y concertada para gestionar la problemática de las migraciones internacionales permitiría, en principio, un mayor respeto a las disposiciones del marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales —en particular los tratados básicos de Derechos Humanos de la

ONU—. En tal sentido, existen importantes brechas entre los compromisos legales que los Estados asumen cuando ratifican los tratados internacionales y las acciones reales que luego se han traducido a la práctica en este terreno (CMMI, 2005).

4.3.2 El empleo

La globalización también ha generado cambios radicales en la forma de contratación y las condiciones de empleo de trabajadoras y trabajadores. La rápida integración de la economía, la redefinición de la jerarquía y la división del trabajo a escala internacional, la liberalización del comercio, la inversión y los flujos de capital han generado nuevas formas nuevas de relaciones laborales (OIT, 2011a). En este contexto, las estructuras de trabajo se hacen más complejas, generando nuevas oportunidades y riesgos para los países, las empresas y los trabajadores, aumentando la flexibilidad del mercado de trabajo e incrementando el número de trabajadores cuya situación laboral se encuentra en un ámbito difuso o que no gozan de la protección laboral tradicionalmente asociada al empleo (OIT, 2011a).

Asimismo, la integración económica, financiera y comercial internacional se ven acompañadas de fenómenos de desregulación de las estructuras productivas para que, teóricamente, el mercado laboral nacional pueda responder a los nuevos procesos globales que exigen aumentar la competitividad del tejido productivo (Psimmenos, 1999). Estos fenómenos colocan a la globalización como un proceso de “desvalorización competitiva” de las políticas nacionales de protección social (Baylos, 1999). Así pues, la necesidad de competir en el mercado global es el principal argumento que se esgrime en los países para “flexibilizar” y desregular la legislación laboral. Tal es el caso, por ejemplo, de las reformas legislativas impulsadas en el seno del Mercosur durante la década de los noventa, donde los gobiernos utilizaron este argumento como camino ineludible para recuperar la competitividad en los mercados internacionales (Barreto, 1998), o el de la propia UE, donde las propuestas de recorte del gasto social y de reducción de costes laborales se justifican por imperativos de la unidad monetaria y de mejora de la competitividad (Aparicio, 1997). No obstante, cabe destacar también que la globalización también puede ser entendida como un proceso “desde abajo” que permitiría generar redes transnacionales organizadas de promoción del trabajo decente.

El trabajo decente es uno de los elementos cardinales para la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza. El derecho al trabajo es un derecho humano estrechamente vinculado a otros derechos fundamentales. En consecuencia, la labor para mejorar las condiciones de trabajo de las personas puede constituirse en un excelente medio para promover una globalización más justa vinculando directamente el funcionamiento del sistema multilateral con el diseño de las políticas nacionales (OIT, 2004; OIT, 2007). En tal sentido, la OIT ha estado desarrollando programas con los gobiernos nacionales que pretenden promover el trabajo decente, así como impulsar una mayor coherencia entre los objetivos económicos, sociales y ambientales en las políticas de los países (OIT, 2004).

Sin embargo, el empleo decente sigue siendo uno de los principales desafíos de la actual etapa globalizadora. Muchos países en desarrollo ostentan elevados porcentajes de formas de trabajo degradantes: niños menores de 14 años que se ven obligados a trabajar, tráfico de trabajadores, trata de personas y explotación sexual comercial (Manos Unidas, 2005). De acuerdo a los datos de la OIT, en el mundo habría cerca de 215 millones de niños entre 5 y 17 años que se encuentran trabajando en condiciones condenables —esclavitud, servidumbre por deudas u otras formas de trabajo forzado, incluyendo la prostitución, niños soldados y pornografía— (OIT, 2010).

Adicionalmente, en 2011 se observa un elevado nivel de desempleo mundial que contrasta con la recuperación observada en varios indicadores macroeconómicos como el crecimiento del PIB real mundial, el consumo privado, la inversión bruta en capital fijo y el comercio mundial. La tasa mundial de desempleo fue de un 6,2% en 2010, muy por encima de la tasa del 5,6% registrada en 2007 (OIT, 2011b). La recuperación ha sido muy desigual dependiendo de los mercados de trabajo, donde se constata un incremento del desempleo en las economías desarrolladas y la UE, frente una situación de estabilidad a ligera mejoría para buena parte de las regiones en desarrollo (OIT, 2011b).

Teniendo en cuenta los procesos de interdependencia y transnacionalización descritos, parece lógico suponer que de nada sirve tomar medidas a escala nacional para promover un trabajo digno si éstas no se traducen en acciones globales que puedan garantizar los derechos de los trabajadores en los diferentes países del planeta. Es necesario, por tanto, emprender medidas tanto en el plano nacional como internacional para promover la

generación del empleo, la extensión de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, la mejora de la protección y la seguridad social, la inclusión de la perspectiva de género, la protección de los inmigrantes y la facilitación del diálogo social. Asimismo, la promoción del trabajo digno debe integrarse de manera central en la agenda de las negociaciones comerciales, de la deuda y en los programas de cooperación (Comisiones Obreras, 2006).

De acuerdo a los trabajos de la OIT, sólo a través de un nuevo consenso internacional se podrá acceder a un modelo de globalización equitativa o “responsable” basado en una gobernanza global que permita asumir los nuevos desafíos que plantean el empleo y el mercado de trabajo. En este nuevo modelo los organismos multilaterales ocuparían un importante rol, apoyando políticas que rectifiquen los desequilibrios entre el mundo desarrollado y en desarrollo. Dentro de este modelo es necesario avanzar en una coordinación macroeconómica internacional que permita mantener el objetivo del pleno empleo y generar una “base socioeconómica mínima” mediante la aplicación de una protección social básica para todos en todas las naciones. Asimismo es necesario promover una mayor autonomía política para los países en desarrollo, impulsar normas justas y transparentes para regular los movimientos transfronterizos y los movimientos de capital, garantizar el respeto de las normas fundamentales del trabajo en todos los países y reducir los obstáculos al comercio de bienes y servicios para los países más pobres (OIT, 2011a; OIT, 2011c). Sólo a través de un programa integral y global donde participen de manera concertada los países desarrollados y en desarrollo se podrá generar un programa de promoción del trabajo decente y lucha contra la pobreza (OIT, 2011a; OIT, 2011b; OIT, 2011c).

4.4 Medioambiente

El sistema capitalista que caracteriza a buena parte de las economías del planeta se basa en la rentabilidad y en la acumulación de capital, por lo que requiere del constante crecimiento de la tecnología, la ciencia y el sistema productivo para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta llegar a una producción virtualmente ilimitada de bienes y servicios (Kaplan, 1998). En este contexto, la mayoría de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico impulsan la rápida acumulación de capital físico, financiero y humano sin considerar que se trata de modelos basados en la degradación excesiva del capital natural, la biodiversidad y los ecosistemas (Oxfam, 2011; PNUMA, 2011; PNUD, 2011).

Desde la década del noventa, el modelo de asignación del capital contribuyó a promover este sistema productivo. Buena parte de la inversión se destinó al ámbito de la construcción, la infraestructura, los combustibles fósiles y los activos financieros, en contraposición con la escasa inversión en energías renovables, eficiencia energética, transporte público, agricultura sostenible, protección de los ecosistemas y de la biodiversidad y conservación del suelo y el agua (PNUMA, 2011; PNUMA, 2010). Un ejemplo ilustrativo es el caso de los subsidios para la energía renovable, que en el mundo ascienden a 57.000 millones de dólares, en comparación con los 312.000 millones que se destinan a combustibles fósiles (Oxfam, 2011). En este sentido, el hecho de que no se asigne valor económico a los enormes beneficios que prestan los ecosistemas ha contribuido a la pérdida de biodiversidad y a la degradación del medioambiente (PNUMA, 2010). Se trata, pues, de un modelo que se ha desarrollado sobre la base de una sobreexplotación de los recursos del planeta.

Desde la década de 1970, el consumo humano se ha duplicado como resultado del crecimiento demográfico y el aumento del consumo individual (WWF, 2008). Este aumento exponencial del consumo también ha derivado en una importante pérdida de la biodiversidad y de los ecosistemas y en un agotamiento de los recursos naturales, generando enorme riesgos y desafíos para las generaciones actuales y futuras (WWF, 2008; PNUMA, 2011; PNUMA, 2010). De acuerdo a los datos de WWF (2008), si las demandas sobre el planeta continúan al mismo ritmo, a mediados de 2030 se necesitaría el equivalente a dos planetas para mantener el estilo de gasto de esta sociedad.

Las consecuencias de este patrón de desarrollo y este modelo de consumo se cristalizan en una “crisis medioambiental”, una “crisis del desarrollo” y una “crisis energética” que son parte de un mismo fenómeno y una misma problemática (PNUMA, 2007). Varias son las consecuencias perniciosas para el medioambiente que supone este paradigma: el cambio climático, la extinción de diferentes especies, la pérdida de tierra fértil, la desertificación, el descenso de la cantidad de agua dulce disponible para ser consumida y la acumulación de residuos radiactivos (PNUMA, 2007). El cambio climático y la pérdida de biodiversidad son las consecuencias fundamentales de la degradación medioambiental e implican serias amenazas para el planeta y la vida humana.

De acuerdo al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, las actividades humanas han tenido un efecto decisivo sobre el cambio climático: se calcula que la media en las temperaturas globales ha aumentado en $0,74^{\circ}\text{C}$ en el siglo XX (PNUMA, 2007). Los científicos prevén que la subida del nivel del mar provocada por la expansión térmica del agua y el derretimiento de los glaciares y los mantos de hielo tendrá importantes consecuencias para la vida, dado que más del 60% de la población del mundo vive a una distancia de 100 kilómetros de la costa (PNUMA, 2007). La concentración de emisiones de gases de efecto invernadero podría alcanzar el doble del nivel preindustrial en 2035, lo que supondría un aumento global de la temperatura de más de 2°C (Stern, 2007). Este fenómeno supondría graves consecuencias para la geografía humana, donde todos los Estados, independientemente de su estadio de desarrollo o riqueza, se verán afectados por las consecuencias del calentamiento global, aun cuando los países más vulnerables —especialmente las poblaciones más pobres— sufrirán antes y más intensamente las consecuencias de la degradación de los ecosistemas (Stern, 2007).

A la par del calentamiento global se han desarrollado procesos de degradación de la tierra, el agua y los suelos, debidos tanto a los modelos insostenibles de producción y consumo como a los conflictos armados y a las guerras (PNUMA, 2007). La pérdida de biodiversidad afecta a cerca del 60% de los servicios de ecosistemas. Para 2025 se prevé que el descenso del agua haya aumentado en un 50% en los países en desarrollo y en un 18% en el mundo desarrollado. Asimismo, las consecuencias de las actividades industriales y farmacéuticas han sido muy perniciosas sobre los ecosistemas acuáticos (PNUMA, 2007). El uso insostenible de la tierra está causando degradación medioambiental, lo que afecta a una tercera parte de la población mundial a través de la

contaminación, la erosión del suelo, el agotamiento de los nutrientes, la escasez de agua, la salinidad y la perturbación de los ciclos biológicos (PNUMA, 2007). El deterioro de la biodiversidad lleva asociada una pérdida de los bienes y servicios prestados por los ecosistemas, con las correspondientes consecuencias para las comunidades que dependen de esta diversidad biológica (Vallejo, 2011). Se pronostica que el deterioro medioambiental incrementará el precio de los alimentos entre 30% y 50% en las próximas décadas, con graves consecuencias para los 1.300 millones de personas que se dedican a labores agrícolas, pesqueras, forestales, de caza y recolección (PNUD, 2011).

Existe una estrecha relación entre la desigualdad existente y la degradación medioambiental (PNUD, 2011). La población de los países más pobres es a la vez la más afectada por las consecuencias del deterioro ambiental a pesar de que ha contribuido escasamente a generar este problema (PNUD, 2011, PNUMA, 2011; Oxfam, 2011). Un ejemplo ilustrativo es el hecho de que los países con IDH más bajo son los que menos han contribuido al cambio climático global, aunque son los que han experimentado la mayor disminución en las precipitaciones anuales y el mayor aumento en su variabilidad, perjudicando a la producción agrícola y al bienestar de la población (PNUD, 2011). En contraposición, son los países desarrollados los que registran las mayores emisiones per cápita: un habitante medio de un país con IDH muy alto emite cuatro veces más dióxido de carbono que una persona de un país con IDH bajo, medio o alto, y unas 30 veces más emisiones de dióxido de carbono que una persona de un país con IDH bajo (PNUD, 2011).

De esta forma, ha sido la actividad productiva y de consumo de los países desarrollados la principal responsable del deterioro medioambiental. En consecuencia, la drástica pérdida de biodiversidad y el incremento de las emisiones de dióxido de carbono han generado externalidades y desafíos para todo el planeta que apenas se es capaz de valorar. Como se ha explicado, los problemas ambientales están relacionados con bienes que son comunes y colectivos. Al haberse convertido el medioambiente en un bien público global, las actividades de un grupo de países han generado importantes riesgos para toda la humanidad dado que, como es lógico inferir, la atmósfera posee una capacidad limitada para absorber contaminación o emisiones de gases invernadero sin provocar alteraciones en la salud humana o en el clima.

Asimismo, existe una estrecha relación entre el deterioro del medioambiente, la crisis alimentaria y la hambruna que afecta a más de mil millones de personas en el mundo. En este aspecto, el impacto del cambio climático y la degradación de los suelos ha sido fundamental para explicar la subida del precio de los alimentos y sus posteriores consecuencias para la pobreza y el hambre en el mundo (Oxfam, 2011). De acuerdo a los trabajos de Oxfam, el cambio climático está afectando la producción de algunos cereales básicos (como la batata, ñame, yuca, y trigo), lo que tendrá un efecto devastador para la población más vulnerable de todas las regiones en desarrollo. Asimismo, desde 1960 se ha reducido casi a la mitad la cantidad de tierra cultivable por persona (Oxfam, 2011).

En consecuencia, el planeta se encuentra en una grave situación de emergencia mundial que requiere de un complejo entramado de decisiones políticas, económicas, científicas y educativas que son imperativas y complementarias, sin que ninguna de ellas, por sí sola, pueda resultar efectiva (Vilches *et al.*, 2011). Entre las medidas que es necesario poner en marcha se destaca el desarrollo de medidas políticas que garanticen las auditorías ambientales, la protección de la diversidad biológica y cultural, la promoción de tecnologías sostenibles mediante políticas de I+D y una fiscalidad verde que penalice los consumos y actuaciones contaminantes (Vilches *et al.*, 2011). En el mismo sentido, con objeto de combatir el hambre, que también debe considerarse un problema global, es necesario crear un sistema mundial de reservas de alimentos, aumentar la transparencia en los mercados de materias primas, eliminar los subsidios agrícolas que perjudican a los países en desarrollo, establecer reglas claras en las restricciones a las importaciones en los países ricos y regular la especulación financiera sobre los alimentos (Oxfam, 2011).

En lo que respecta al medioambiente, los problemas globales no pueden resolverse mediante la actuación solitaria de un Estado o de un grupo de Estados agrupados en bloques regionales. No es posible abordar en forma (únicamente) local problemas que se han vuelto globales como son la contaminación sin fronteras, el cambio climático, el agotamiento de recursos vitales, la escasez de alimentos o la pérdida de biodiversidad (Duarte, 2006). Lo que se necesita es una acción colectiva y global que gestione estos bienes públicos que también son globales. En este sentido, es fundamental instaurar un sistema de gobernabilidad mundial en el ámbito medioambiental que mejore la equidad

y la participación en el acceso a financiación para apoyar los esfuerzos de lucha contra el deterioro ambiental (PNUD, 2011).

En definitiva, los problemas medioambientales y sus consecuencias se han convertido en uno de los ámbitos que más profundamente está cuestionando la inviabilidad del proyecto de Estado nación —donde cada Estado actúa de forma excluyente y competitiva—. Entre los diferentes campos que remiten a la necesidad de avanzar hacia una gobernanza mundial, es quizás la gestión medioambiental la que precisa con mayor urgencia respuestas globales a las crisis energéticas, medioambientales y alimentarias que ha creado un modelo basado en la producción y el consumo (Pelayo, 2008).

4.5 Paz y seguridad

Tras la caída del Muro de Berlín el orden internacional se enfrenta a la aparición de nuevos fenómenos y riesgos transnacionales en la agenda de la paz y la seguridad. Los cambios económicos, políticos y sociales propios de la actual etapa globalizadora, el fin del orden bipolar, las guerras de Irak y Afganistán y los atentados del 11 de septiembre han conformado un nuevo escenario internacional donde han surgido nuevos conflictos y nuevas formas nuevas formas de violencia organizada que son menos susceptibles de ser controladas por los tradicionales Estados nación (Held *et al.*, 1999; Duffield, 2001; Kaldor, 2001; Mesa, 2007).

Para entender el problema de la violencia transnacional organizada (Held *et al.*, 1999) es necesario recordar que existen estrechas relaciones entre violencia, desigualdad, pobreza y subdesarrollo. De acuerdo a los datos del Banco Mundial, mil quinientos millones de personas viven en zonas frágiles afectadas por las guerras o la violencia organizada, y ninguno de los países afectados por conflictos ha alcanzado ni una sola de las metas acordadas en los ODM (Banco Mundial, 2011). Los países que presentan deficiencias en sus capacidades institucionales, vulneraciones humanas y bajos niveles de legitimidad y confianza en la gestión gubernamental son más vulnerables a la violencia repetida y la inestabilidad (Banco Mundial, 2011). Las causas de los conflictos y las guerras responden a diversos problemas estructurales: la pobreza, la violencia estructural, las hambrunas, las desigualdades económicas y sociales, los conflictos sociales, el radicalismo religioso, las disputas territoriales o el control de los recursos naturales, entre otros. En todos los casos se trata de fenómenos que remiten no sólo a problemáticas nacionales o locales sino a asimetrías globales donde las decisiones unilaterales de unos Estados afectan el bienestar y a los derechos de otras poblaciones o países. Así, los conflictos poseen un carácter transnacional y no pueden ser explicados únicamente desde un ámbito local o nacional (Kaldor, 2001). De esta forma, los contingentes de personas refugiadas, las exportaciones de armas, la intervención en otros países en función de intereses económicos o políticos, los intereses de antiguas potencias coloniales, la participación de combatientes extranjeros, la intervención de empresas transnacionales de seguridad, los intereses de empresas multinacionales, los diferentes apoyos diplomáticos o el apoyo logístico y militar proporcionado por otros Estados dan cuenta del carácter transnacional que han adquirido los conflictos armados (Royo, 2011). De hecho, una de las características principales de los conflictos armados

en África radica en el hecho de que prácticamente en todos ellos los contendientes cuentan con algún tipo de apoyo externo (Royo, 2011).

Así, los cambios derivados del proceso globalizador han dado paso a la constitución de una violencia transnacional organizada (Held *et al.*, 1999) donde están fuertemente relacionados los conflictos con la transnacionalización del desarrollo. La globalización militar remite al incremento del alcance y la intensidad creciente de las relaciones militares entre los Estados (Held *et al.*, 1999). Asimismo, las redes delictivas crecen con la movilidad internacional y con la configuración de un mercado global que escapa al control de los Estados. Así pues, las actividades criminales que actúan más allá de las fronteras son fenómenos que se han incrementado diversificando su actividad y alcance (Mesa, 2007).

Dentro de este contexto, cabe destacar la tesis planteada por Paul Collier y Anke Hoeffler, quienes han investigado sobre los factores subyacentes que explican el estallido y la duración de las guerras civiles. En los trabajos de estos autores se establece una correlación positiva entre el origen y mantenimiento de conflictos violentos y la posible exportación de materias primas. Es decir, cuanto mayor es la dependencia de un país de la exportación de materias primas, mayor es la posibilidad de que se desarrollen conflictos armados (Collier y Hoeffler, 1998; Collier y Hoeffler, 2000). En consecuencia, el riesgo derivado de la exportación de materias primas hace más valiosa la toma del Estado por parte de grupos armados (Collier, 2007). En consecuencia, los intereses de otros actores y Estados del escenario internacional incrementan la probabilidad de que se produzcan conflictos armados. En este sentido, la subida de los precios internacionales de materias primas hace aumentar de forma directa el valor de estas exportaciones y esto incrementa el interés de otros actores y grupos internacionales.

Asimismo, las políticas que, en materia de seguridad, los Estados asumen en forma unilateral contribuyen a generar un clima de conflicto y de amenazas tanto para los países desarrollados como en desarrollo. Los presupuestos militares orientan parte importante de los presupuestos mundiales hacia la industria de armamentos y la innovación científica con fines militares. Se estima que el gasto mundial militar en 2010 ascendía a 1.630.000 millones de dólares, un aumento del 1,3% en términos reales con respecto a 2009 (SIPRI, 2011). En este sentido, el gasto militar y las exportaciones de

armas de los países ricos generan una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo (Centre d'Estudis per la Pau, 2011; Amnistía Internacional, 2004; CONCORD, 2011; Centre d'Estudis per la Pau, 2011; SIPRI, 2011) diversas ocasiones, el destino principal de las exportaciones de armas de los países desarrollados son países cuyos gobiernos vulneran los Derechos Humanos como Colombia, Israel, Marruecos, Turquía, Arabia Saudí, Pakistán, Emiratos Árabes, Indonesia, Tailandia, Sri Lanka, Angola, Bahrein, Egipto, Libia, Siria, Yemen o Ghana. De acuerdo a los datos de 2009, Estados Unidos es el principal exportador de armas en el mundo, seguido de Rusia y la UE.

Tres parecen ser los cambios más sustantivos en la agenda de seguridad internacional: en primer lugar, ha cambiado la morfología, naturaleza y carácter de los conflictos armados; en segundo lugar, se han conformado fenómenos de terrorismo internacional; y, por último, se han constituido redes ilícitas de carácter transnacional que traspasan las fronteras y el control de los Estados nacionales (Naim, 2006; Mesa, 2008).

En primer lugar, las características de la globalización en el siglo XXI han cambiado las morfologías de las guerras, las cuales han ganado en irregularidad no sólo por su forma sino también por su naturaleza. De acuerdo con los trabajos de Mary Kaldor, las nuevas guerras son aquellos conflictos armados que surgen frente al debilitamiento del Estado nación, la erosión del monopolio legítimo de la violencia y la disminución de la capacidad de los Estados para utilizar de forma unilateral la fuerza (Kaldor, 2001). Estas nuevas guerras suponen un desdibujamiento de las distinciones entre guerra, crimen organizado y violaciones a gran escala de los Derechos Humanos (Kaldor, 2001). Las nuevas guerras conllevan una alta participación de la población civil aun cuando gran parte de ellas, paradójicamente, se justifican como intervenciones militares para proteger a esta población. Asimismo, estas guerras han dejado de ser un enfrentamiento entre ejércitos profesionales y regulares para asumir características de irregularidad, con una mayor crudeza que incluye un espectro de acciones inadmisibles desde el punto de vista del respeto y la preservación de los Derechos Humanos (Bonavena y Nievas, 2006).

En segundo lugar, el terrorismo ha asumido un carácter transnacional y se presenta como un verdadero peligro para la seguridad humana. Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre, el terrorismo internacional se ha convertido en una de las cuestiones

que más preocupan a la opinión pública en un escenario nacional e internacional que se ha caracterizado por la incertidumbre y la percepción de una amenaza permanente a la que todas las personas, sin distinciones, están expuestas. Debido a la diversidad de perspectivas que existen para explicar el fenómeno terrorista, es posible encontrar un sinnúmero de definiciones que remiten a la complejidad de estos procesos violentos que han adquirido carácter global. Walter Laqueur define el terrorismo como:

“el uso o la amenaza de uso de la violencia, un método de combate, o una estrategia para conseguir ciertos objetivos, (...) pretende infundir en las víctimas un estado de miedo, que es despiadado y se encuentra al margen de toda regla humanitaria (...) donde la propaganda es un factor esencial en la estrategia terrorista” (Laqueur, 1987: 143).

La violencia que persigue el terrorismo se caracteriza fundamentalmente por el impacto psíquico que provoca en las sociedades, dado que lo que se pretende es superar ampliamente las consecuencias materiales de los actos violentos (Reinares, 2003). Se trata de una violencia sistemática pero imprevisible, dirigida contra objetivos vulnerables que tienen un efecto simbólico importante en sus respectivos entornos culturales (Reinares, 2003). Las causas que producen el terrorismo son múltiples, aunque parecen responder a un alto contenido político y, en menor medida, social. En la mayoría de los casos, la religión se presenta como una herramienta para exaltar las voluntades, por lo que el léxico religioso puede servir para justificar la violencia, pero no constituye generalmente su origen (Orti, 2005).

Asimismo, la globalización ha permitido que las actividades del crimen organizado y las acciones terroristas se materialicen dentro de un espectro global (Pulido, 2005; Mesa, 2007). Los grupos terroristas que operan en el ámbito internacional actúan a través de células establecidas en forma de red. A través de esta estructura no sólo se cometen los atentados sino que se realizan las operaciones logísticas y financieras (Pulido, 2005). Debido a las dimensiones transnacionales que ha asumido el terrorismo, estas células pueden actuar en cualquier parte del mundo. El terrorismo global constituye una amenaza constante y la violencia sin límites se ha convertido en un desafío a la paz mundial y las democracias (Orti, 2005). Asimismo, existe una línea cada vez más difusa entre los diferentes tipos de violencia —ciberterrorismo, narcoterrorismo o contrabando— que pueden ser utilizados de forma indiscriminada contra la población (Orti, 2005).

Por último, es necesario mencionar las redes ilícitas transnacionales, en tanto las mismas fuerzas que han promovido la globalización han impulsado el auge económico y político de estas redes ilícitas (Naim, 2006). Las redes ligadas al narcotráfico, el tráfico de personas y el tráfico de armas se han desarrollado aumentando los beneficios y el poder de las organizaciones criminales, debilitando las capacidades de los Estados nacionales (Mesa, 2007) y erosionando los sistemas políticos y las instituciones democráticas (Rojas, 2006). En este sentido, la soberanía nacional se ha convertido en un verdadero obstáculo para combatir las redes criminales transnacionales (Naim, 2006). Este fenómeno se ha incrementado en América Latina, el Caribe, Asia Central, la Federación Rusa y Sudáfrica (ONUDD, 2007). La globalización ha promovido estos procesos al reducir o eliminar las barreras a la actividad económica, haciendo más fácil la interconexión entre los diferentes grupos armados y las redes ilícitas (Mesa, 2008). Asimismo, la libre circulación de capitales, los paraísos fiscales, los fondos de inversión o las sociedades pantalla han permitido al crimen organizado el blanqueo y la acumulación de capitales (Mesa, 2008).

La lista de negocios ilegales es cada vez más amplia: drogas, armas, marfil, medicamentos, órganos humanos, animales exóticos, obras de arte, diamantes, antigüedades y falsificaciones que acceden a un floreciente mercado global utilizando los mismos instrumentos —las mismas personas, transportistas, proveedores, financieros, mayoristas, intermediarios o clientes— que se utilizan de manera legal (Naim, 2006). Se trata de grupos que deliberadamente tratan de sortear el control del Estado creando vacíos de poder de manera de desarrollar sus actividades sin controles ni impedimentos. De esta manera, el crimen organizado intenta influir sobre el Estado con el fin de generar un marco de impunidad para desarrollar sus acciones (Mesa, 2008).

En suma, las políticas unilaterales que asumen los Estados en el ámbito de la seguridad, las nuevas morfologías de las guerras, el terrorismo internacional y el crimen organizado transnacional se presentan como un verdadero riesgo de carácter global que, una vez más, no puede ser gestionado de manera unilateral por un Estado o un grupo de Estados, sino que se vuelve imperativa la generación de una verdadera gobernanza global que permita identificar las causas de los conflictos y la violencia organizada y prevenirlas.

4.6 Conclusiones del capítulo

Teniendo en cuenta lo mencionado hasta el momento, es posible concluir que existe una creciente transnacionalización del desarrollo que ha generado notables cambios en los procesos políticos y sociales que condicionan la vida de las personas del planeta. Así pues, el fenómeno de la globalización ha reconfigurado los espacios locales, nacionales y transnacionales generando interconexiones e interdependencias que superan los límites de los Estados nacionales.

Este hecho supone que la vulnerabilidad humana y los problemas relacionados con la pobreza o la exclusión social se han transformado, generando riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación. Esto no significa, sin embargo, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que esta problemática es el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales.

Los flujos económicos financieros internacionales, el comercio internacional, el fenómeno migratorio, la regulación del empleo, el cambio climático, la degradación medioambiental, la pérdida de biodiversidad, las crisis energética y alimentaria, la inseguridad internacional y la violencia organizada son sólo algunos ejemplos de problemas del desarrollo que han adquirido un carácter transnacional para los que ya no hay respuestas unilaterales de un Estado o grupo de Estados. Se trata de problemas globales que requieren de una acción colectiva, coordinada y consensuada entre los gobiernos para gestionar de forma conjunta problemas que han asumido un carácter global.

En este sentido, la globalización ha creado nuevos espacios de poder a la vez que ha acotado los ámbitos de decisión tradicionales de los otrora protagonistas principales del panorama internacional: los Estados nación. Desde esta perspectiva, parece lógico suponer que son necesarias propuestas y caminos alternativos que permitan avanzar hacia una gobernanza global que promueva el desarrollo inclusivo de todas las naciones del planeta y permita gestionar de manera conjunta estos males públicos globales.

Desde esta perspectiva es que se abordará el concepto de CPD como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo

que se presentan en el mundo globalizado. En la medida en que las interdependencias e interrelaciones entre las naciones se acrecientan, las consecuencias derivadas de los problemas del hambre, la pobreza o la degradación medioambiental afectarán, inevitablemente a todas las economías del mundo —y no únicamente a los países más vulnerables—. Como consecuencia, desconocer la problemática del desarrollo global y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto podría afectar los intereses estratégicos de todos los países en diversas dimensiones. En tal sentido, es necesario integrar una dimensión trasnacional al concepto de CPD que promueva la acción colectiva entre los países donantes y socios partiendo de la premisa de que el desarrollo se ha convertido en un fenómeno trasnacional que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados.

SEGUNDA PARTE:

**LA COHERENCIA DE POLÍTICAS EN UN MUNDO
TRANSNACIONALIZADO**

5. Coherencia de políticas para el desarrollo: concepto, dimensiones, ámbitos de trabajo y marco internacional

5.1 Introducción: trascendiendo la AOD, la coherencia de políticas

Como se ha expresado, la globalización ha generado cambios orgánicos en las dinámicas que estructuran las relaciones entre los diferentes Estados, actores, instituciones y personas. En el nuevo escenario internacional se ha reconfigurado la naturaleza del poder de los Estados, han emergido nuevos actores no estatales y se han modificado profundamente las percepciones, motivaciones y aspiraciones de gran parte de los individuos del planeta. De esta manera, la dinámica globalizadora ha producido importantes transformaciones en las sociedades contemporáneas a escala local, nacional y global. Asimismo, los procesos globales han generado diversas redes transnacionales que, superando y cuestionando las fronteras del Estado nación, configuran un denso entramado de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. En este sentido, en un contexto de creciente interdependencia y transnacionalización no parecen pertinentes, ni suficientes, los regímenes unilaterales y estatales que pretenden dar respuestas a los problemas del desarrollo que se han vuelto globales y transnacionales.

En tal sentido, con el objeto de promover el desarrollo, corregir las asimetrías globales y combatir la pobreza, desde 1960 los países ricos han emprendido una serie de políticas de cooperación al desarrollo. En este contexto, el sistema internacional de AOD consiste, precisamente, en un conjunto de políticas discrecionales y unilaterales que un grupo de países donantes asumen con el propósito de promover el desarrollo de los países más pobres (Sogge, 1999; Gómez-Galán y Sanahuja, 1999; Alonso, 2006b; Sanahuja, 2007a; OCDE, 2009a). Siguiendo tal propósito, la arquitectura internacional de la AOD se ha dotado de una serie de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de los diferentes programas que se instrumenten en terreno. De esta manera, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos con el fin de promover un mayor desarrollo en los países más pobres. De acuerdo a las cifras del CAD, la AOD ha aumentado sus recursos de manera sistemática: de 33.000 millones de dólares en 1960 a

132.500 millones de dólares en 2011 (en términos netos), de acuerdo a los datos del CAD (CAD, 2011)⁵².

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

En primer lugar, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países en desarrollo, en tanto existe otra serie de políticas domésticas e internacionales puestas en práctica por los países donantes que ocupan un rol cardinal en la promoción (o limitación) del desarrollo de los países de rentas medias y bajas (Foster y Stokke, 1999; Alonso, 2003; Hoebink, 2003; Stooke, 2003; Sanahuja, 2007a; Alonso *et al.*, 2010; Unión Europea, 2009; OCDE, 2008e; Olivie y Sorroza, 2006; Barry *et al.*, 2010). En este sentido, las políticas relacionadas con los flujos económicos y financieros, las comerciales, migratorias, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o de participación en los conflictos armados (por sólo mencionar algunos ejemplos) poseen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, y en muchas ocasiones explican las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional. Un ejemplo ilustrativo de lo expuesto anteriormente resulta de analizar los flujos de capital que se destinan a las economías en desarrollo, para comprobar que la AOD refiere a un porcentaje mínimo del total de los fondos que afectan a la financiación del desarrollo (ver Gráfico 1). En tal sentido, los flujos comerciales, la IED o las remesas de emigrantes ostentan una importancia significativamente mayor para el progreso de buena parte de las economías en desarrollo.

En segundo lugar, la ayuda responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en gran medida, de la voluntad de los gobiernos y actores que forman parte de este sistema internacional (Tezanos, 2008; Sanahuja, 2007a; Alonso, 2006b; Sogge, 2002). Este hecho genera importantes asimetrías en las relaciones entre

⁵² Como consecuencia de la crisis financiera, los principales donantes europeos ya han anunciado importantes recortes en sus presupuestos de AOD. En 2011, los mayores donantes fueron los Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia, Japón, Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suecia. En términos reales, los mayores incrementos de la AOD se registraron en Italia, Nueva Zelanda, Suecia y Suiza. Por el contrario, la AOD disminuyó en dieciséis países del CAD, con las mayores reducciones registradas en Austria, Bélgica, Grecia, Japón y España. EEUU sigue siendo el mayor donante por volumen, con flujos de AOD neta por valor de 30.700 millones de dólares, lo que representa una caída del -0,9% en términos reales a partir de 2010 (OCDE, 2012). Nota de prensa OCDE, disponible en: http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1.00.html. Fecha de consulta: 20/05/2012.

donantes y socios en diversas dimensiones, entre las que interesa destacar: i) al ser discrecional, la AOD puede depender de diferentes agendas de los países donantes, desconociendo los intereses y estrategias nacionales de los países socios —lo que se entiende como instrumentalización de la ayuda—; en este sentido, en diversas ocasiones la política de AOD ha priorizado objetivos comerciales, geopolíticos, migratorios o culturales antes que los legítimos objetivos de desarrollo que este sistema sostiene perseguir⁵³; ii) el hecho de que la ayuda no sea vinculante supone que los donantes no están sometidos a ninguna obligación legal que garantice el cumplimiento de los compromisos asumidos formalmente con el sistema internacional y los países socios⁵⁴; iii) la definición de las acciones de cooperación, en tanto se ha realizado de forma unilateral por parte de los donantes, ha suscitado importantes problemas de coordinación, y armonización entre los actores, lo que ha derivado en fragmentaciones, solapamientos y duplicaciones que cuestionan profundamente la ya limitada eficacia del propio sistema de ayuda (Tezanos, 2008; OCDE, 2009a).

En definitiva, aun cuando se parta del supuesto de que la AOD presenta niveles aceptables de eficacia en la consecución de sus objetivos —aspecto que, de hecho, ha sido altamente cuestionado por parte de los autores especialistas en esta área⁵⁵—, se

⁵³ Existe en la historia del sistema de AOD una diversidad de ejemplos de instrumentalización de la ayuda, como puede ser la ayuda ligada a la compra de productos o contratación de empresas del país donante, la ayuda condicionada a la mejora de controles migratorios de países socios en frontera, la ayuda humanitaria que ha acompañado a ciertos ejércitos —lo que erosiona la neutralidad del espacio humanitario— o la ayuda al desarrollo utilizada como instrumento geopolítico con objeto de garantizar la “seguridad nacional” principalmente durante la Guerra Fría (Sanahuja, 1999).

⁵⁴ De acuerdo a Oxfam sólo un 70% de la ayuda comprometida es efectivamente desembolsada (Intermón Oxfam, 2007). Un ejemplo de incumplimiento ha sido la cumbre de Gleneagles de 2005, donde el G8 se comprometió a incrementar su AOD en 50.000 millones de dólares (en dólares de 2004). Esto elevaría la cifra de AOD a 145.700 millones de dólares en 2010, pero sólo se ha alcanzado la cifra (récord) de 128.700 millones de dólares en ese año. Esto equivale al 0,32 % del PIB de los países CAD, muy lejos de la promesa asumida por la comunidad internacional de alcanzar el 0,7% del PIB. Adicionalmente, y como consecuencia de la crisis internacional, buena parte de los países donantes han anunciado importantes recortes en sus partidas de AOD. De acuerdo a los datos del CAD, en 2011 la AOD experimentó una reducción del 2,7% en términos reales con respecto a 2010. Esta disminución se debe a las restricciones fiscales en varios países del CAD que han afectado a sus presupuestos de AOD. En 2011, la AOD disminuyó en dieciséis donantes del CAD, entre los que se destacan principalmente Austria, Bélgica, Grecia, Japón y España.

⁵⁵ Es posible ubicar los cuestionamientos sobre la pertinencia y eficacia de la AOD en dos ámbitos discursivos diametralmente distintos. Por un lado hay enfoques que, asumiendo que la AOD es necesaria en tanto política que puede contribuir a los procesos de desarrollo de los países más empobrecidos, cuestionan la eficacia de los programas de ayuda tal como se han desarrollado en el escenario internacional. Es decir, debido a la naturaleza del sistema de AOD, que es discrecional, unilateral y no

trata, no obstante, de una política global de entidad y capacidad reducida. En consecuencia, la AOD es un instrumento que presenta importantes restricciones en la promoción del desarrollo global, no sólo por las limitaciones presupuestarias de que adolecen los montos internacionales destinados a este efecto, sino por las condiciones discrecionales que caracterizan a estas políticas y que cuestionan la capacidad real de estos programas para generar autonomía y desarrollo en un sistema que es intrínsecamente asimétrico y unilateral (Alonso, 2006b; Sanahuja, 2007a). En este sentido, la AOD ocupa un vacío en las relaciones internacionales que deriva de la inexistencia de una institucionalidad vinculante⁵⁶ a la que la comunidad internacional hubiera encomendado la tarea de corregir las inmensas desigualdades entre países y promover un crecimiento económico equitativo y sostenible (Iglesia-Caruncho, 2005).

Partiendo de estos supuestos, el concepto de CPD pretende trascender las restrictivas competencias de la política de cooperación para asumir un compromiso global y transversal con la promoción del desarrollo. De esta manera, la CPD podría definirse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales, tanto domésticas como internacionales, de todos los países (Millán, 2011). De ahí que el siguiente epígrafe se dedique a analizar el concepto de CPD, sus dimensiones y ámbitos de trabajo, asumiendo que en el actual mundo globalizado e interdependiente los problemas del desarrollo se han transnacionalizado y, por ende, las consecuencias del hambre, la pobreza o la degradación medioambiental afectarán, inevitablemente a todas las economías del mundo —y no únicamente a los países más vulnerables—. Como consecuencia, desconocer la problemática del desarrollo global, y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto, afectará las

vinculante, y a un inadecuado marco institucional, la ayuda no ha podido contribuir óptimamente a la promoción del desarrollo de los países más desfavorecidos (véase, entre otros, Alonso, 2006b; Sogge, 2002; Sanahuja, 2007a; Burnside y Dollar, 1977). En el otro extremo doctrinal, se ubican los autores que cuestionan la propia existencia de la AOD. Estos autores, de corte más bien neoliberal, sostienen que la AOD es una forma de intervención pública en el mercado y, por tanto, entorpece el óptimo funcionamiento del mismo. En este sentido, se argumenta que la mejor forma de promover el desarrollo es dejar actuar libremente a los mercados reduciendo cualquier distorsión derivada de la intervención pública. Así pues, se postula que se debe dismantelar cualquier política proteccionista y de intervención en el mercado —entre las que se incluye la AOD— como receta idónea para la promoción del desarrollo (Bauer, 1971; Moyo, 2009).

⁵⁶ Un rol similar al que cabría atribuirles, en el interior de las fronteras nacionales, a las políticas fiscales y de gasto social en los Estados de bienestar, cuyo objetivo es garantizar el acceso a determinados derechos que se consideran fundamentales para la ciudadanía reduciendo ciertas desigualdades entre la población.

posibilidades de progreso, bienestar y seguridad para todos los países independientemente de su estadio de desarrollo (OCDE, 2009a).

5.2 Una aproximación al concepto de desarrollo

Como se ha explicado, el campo de estudio de la CPD pretende abordar un ámbito de análisis complejo que cuestione y analice tanto las bases estructurales que promueven las relaciones asimétricas entre países y personas, como los modelos de crecimiento y consumo que han generado en un mundo transversalizado por desigualdades multidimensionales. Por tanto, parece pertinente que el análisis teórico que contiene este capítulo refiera al concepto de desarrollo al que se alude cuando se utiliza el concepto de CPD⁵⁷.

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

Esta visión del desarrollo es asumida, al menos en el ámbito discursivo, por buena parte del conjunto de actores tanto estatales como multilaterales del sistema internacional, entre los que España no se considera una excepción.

“la Política para el Desarrollo de España concibe el desarrollo como un derecho, que permite que las personas tengan cada vez más oportunidades para elegir con libertad y seguridad, desde el respeto a la diversidad, la igualdad y la justicia, en un medioambiente limpio y saludable, que garantice también este derecho al desarrollo de las generaciones futuras” (MAEC, 2009b: 5).

Desde esta perspectiva, no serían políticas de desarrollo aquellas que promovieran o garantizaran las libertades de determinados grupos en detrimento de las opciones y libertades de otros ciudadanos, independientemente de la región o país a que pertenezcan. Asimismo, si bien el crecimiento económico se presenta como una condición positiva que genera oportunidades, éste no parece ser condición ni necesaria

⁵⁷ Ahora bien, cabe destacar que no es objetivo de estudio de la presente investigación la categorización del concepto de desarrollo, en tanto lo que se está analizando es la transnacionalización del desarrollo y la coherencia de políticas. En tal sentido, lo que se ha problematizado a lo largo de estas páginas ha sido la concepción del desarrollo en clave nacional.

ni suficiente para garantizar la ampliación de las libertades y opciones de las personas. En tal sentido, cabe destacar que ha existido tradicionalmente una tendencia a identificar el bienestar humano con el crecimiento económico como uno de los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia económica (Unceta, 2009). Así, durante décadas se ha evaluado el desarrollo considerando sólo las actividades monetizables sobre otras consideraciones teóricas como pueden ser la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la calidad de las instituciones (Unceta, 2009). En este sentido, cabe señalar que las políticas de crecimiento económico podrían ser contraproducentes para la promoción del desarrollo en tanto supongan la vulneración de los derechos económicos, ambientales, culturales o sociales de grupos, comunidades, países o personas.

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

5.3 Coherencia de Políticas para el Desarrollo

5.3.1 Concepto de CPD: algunas consideraciones

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

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

“La incoherencia sistemática socava la confianza de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno, genera incertidumbre y contribuye a la creación de tensiones sociales” (Piccioto, 2004: 6).

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso global del gobierno en la promoción del desarrollo, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso (Millán, 2012) y con importantes problemas de implementación (OCDE, 2008e; Alonso *et al.*, 2010). Se trata, pues, de un concepto

sugerente para la perspectiva de desarrollo, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo. Como se ha explicado en los capítulos anteriores, dentro del marco de la globalización, las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y porosas, y la agenda adquiere una dimensión “intermística” (Evans, 1993; Sanahuja, 2008a). Por tanto, la visión del desarrollo deberá transversalizar tanto las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

Dentro de este contexto, y como es lógico inferir, en un sistema democrático el desarrollo no podrá ser la única o la principal prioridad en el diseño de políticas públicas de los países donantes (Alonso, 2003; Stokke, 2003; Piccioto, 2004; Haver, 2008); no obstante, el entender la CPD como un eje transversal de trabajo supone que el interés de los países más pobres debe estar presente de forma sistemática en los procesos públicos de toma de decisiones. Asimismo, los fenómenos de interdependencia y transnacionalización explicados en el capítulo anterior han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción pública que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitan promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para el sistema internacional.

Existe un marco doctrinal relativamente amplio que, desde comienzos de los años noventa, ha contribuido a la conceptualización del concepto de CPD. Si bien no hay una definición establecida de lo que ésta supone, existe un amplio consenso acerca de que la CPD implica la necesidad de ampliar la mirada hacia otras políticas ajenas al ámbito de la cooperación y observar su impacto y/o convergencia con el desarrollo global y sustentable, analizando las posibilidades de progreso de los países más pobres. Las diferentes definiciones que remiten a la CPD parten tanto de trabajos académicos como de instituciones internacionales y revelan tres tipos de aproximaciones teóricas al respecto.

En primer lugar, se encuentran aquellas definiciones que vinculan el concepto de coherencia a un ámbito de trabajo estrechamente vinculado con la política de

cooperación. Así, la Coordinadora de ONG españolas entiende que la CPD debe perseguir “mejorar el impacto positivo de la cooperación asegurándose que las demás políticas están en consonancia con los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza” (Coordinadora, 2009: 1). Asimismo, la OCDE establece que la coherencia orientada al desarrollo supone asegurar que los objetivos y resultados de la política de ayuda de un gobierno no sean dañados por otras políticas que impacten negativamente sobre el progreso de los países más pobres (OCDE, 2005). En la misma línea, CONCORD define la coherencia como aquel conjunto de acciones que persiguen asegurar que los impactos externos de otras políticas de la UE no dañen los objetivos de la política de cooperación (CONCORD, 2009)⁵⁸. Cabe destacar que se trata de concepciones que entienden la CPD en un sentido restrictivo o reactivo, dado que consiste en “evitar” o “limitar” las inconsistencias o daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación (Hoebink, 2003; Ashoff, 2005), aun cuando algunos autores consideran estas definiciones como el punto de partida sobre el cual empezar a trabajar en el ámbito de la coherencia (Barry *et al.*, 2010).

En segundo lugar, existen aproximaciones que pudieran considerarse más ambiciosas dado que abordan la promoción de sinergias o complementariedades entre políticas públicas. Aquí es posible ubicar a los autores que disciernen entre los conceptos de coherencia y consistencia⁵⁹. Para Hoffmeister “la noción de consistencia se refiere a la ausencia de contradicciones mientras que la noción de coherencia se relaciona más con la promoción de sinergias positivas” (2008: 161), visión que comparte los trabajos de Gauttier (2004) y Portela y Raube (2009), que identifican la coherencia con la promoción de sinergias entre políticas más que con evitar contradicciones entre ellas. El concepto de sinergia es fundamental en la visión de CPD que proponen Fukasku e Hirata, al definirla como la necesaria congruencia entre los objetivos e instrumentos aplicados por los miembros de la OCDE y que puedan tener efectos sobre el progreso de los países del Sur (Fukasku *et al.*, 2005). En la misma línea Picciotto define la CPD como “la identificación de los intercambios y sinergias entre los ámbitos de la política

⁵⁸ CONCORD es la Confederación Europea de Urgencia y de Desarrollo de ONG. Sus 22 asociaciones nacionales y 19 redes internacionales representan a más de 1.800 ONG.

⁵⁹ Dada la similitud de su significado en inglés diversos autores han señalado la diferencia entre coherencia y consistencia. Esta diferencia es fundamental en términos de medición ya que, como se ha destacado por Missiroli, una política puede ser o no consistente, mientras que, por el contrario, se puede medir la coherencia en diferentes grados (Missiroli, 2001).

hacia la consecución de los objetivos de desarrollo” (Picciotto, 2004: 8). Para la UE “el concepto de coherencia de las políticas para el desarrollo tiene como objetivo crear sinergias entre las políticas y objetivos de desarrollo” (Unión Europea, 2007a: 9). Una concepción más integral es la que han construido Forster y Stokke. Estos autores señalan que puede ser definida como coherente aquella política que: en primer lugar, presente objetivos internos formulados en forma clara y armonizada dentro de un marco dado, objetivos que deben ser consistentes con los perseguidos por otras políticas —o, como mínimo, no debieran ser contradictorios—; en segundo lugar, donde las estrategias y los instrumentos se encuentren en sintonía con los objetivos planteados —o como mínimo no sean conflictivos con estos objetivos o con los compromisos y las intenciones asumidas por el resto de las políticas gubernamentales—; y, en tercer lugar, donde los resultados se correspondan a las intenciones y objetivos —o como mínimo no entren en conflicto con éstos— (Forster y Stokke, 1999).

En el último nivel, se han elaborado conceptualizaciones teóricas que pueden considerarse más complejas e integrales para abordar el concepto de coherencia: son las que suponen transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda (Ashoff, 2005; Barry *et al.*, 2010). A esta perspectiva algunos donantes la han llamado “the whole of government approach”. En teoría, asumir este “enfoque integral orientado al desarrollo” supondría que los países donantes deberían considerar la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones públicas. Así lo han concebido algunos donantes del CAD, entre los que se puede mencionar a Suecia o España (Gobierno de Suecia, 2008; MAEC, 2009c), aun cuando, como se analizará en los siguientes capítulos, se trata de países que han demostrado progresos muy dispares en la promoción de este objetivo (Millán, 2010a). En tal sentido —más allá de las brechas existentes entre el discurso y la realidad que parecen caracterizar buena parte del trabajo de los donantes en este ámbito (Alonso *et al.*, 2010)—, la CPD debe entenderse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental (Millán, 2011). Esta visión supone una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda específica de la

política de cooperación. Dentro de este contexto, la CPD supone tomar en consideración las necesidades e intereses de los países en desarrollo a la hora de diseñar las políticas ajenas a la AOD (Carbone, 2009).

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

5.3.2 La dimensión política de la CPD

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

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

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

Como se ha explicado, esta forma de conceptualizar el interés nacional supone que cada país desarrolla políticas unilaterales y discrecionales para gestionar bienes que se han transnacionalizado y que requieren de una acción global y colectiva para ser

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

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

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

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

5.4 Dimensiones de la CPD

En lo que respecta al análisis de las dimensiones, es necesario considerar la multidimensionalidad del campo de trabajo al que remite la CPD. En este sentido, y de acuerdo a la OCDE (2000), estas dimensiones se pueden analizar en tres esferas.

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

Dentro de este contexto, la CPD también puede remitir a la propia coherencia interna de la política de AOD. La AOD de un país donante es canalizada a través de una diversidad de programas e instrumentos, prevaleciendo la ayuda bilateral (de Estado a Estado), seguida de la AOD multilateral y, por último, la ayuda bilateral gestionada a través del sector privado y las ONG. La mejora de la coherencia de la política de AOD, que debe estar orientada al desarrollo, es una perspectiva que permite analizar esta política de forma integral, atendiendo a las estructuras administrativas de las que

depende su aplicación, los instrumentos, mecanismos y procesos con los que se pone en práctica y, también, a los resultados observables que genera en tanto política pública que pretende promover cambios en la realidad social. Todos estos elementos de la política de cooperación deben formar un conjunto consistente internamente y congruente con el fin de esta política que es la promoción del desarrollo global (Millán, *et al.*, 2012).

En segundo lugar, y siguiendo a la OCDE, la *coherencia horizontal* alude a la convergencia entre diferentes políticas públicas. En general, ésta es la dimensión más analizada en los estudios de CPD, y es desde esta perspectiva que se pretende que las diferentes políticas gubernamentales promuevan el desarrollo creando sinergias con el sistema de cooperación o, en sentido negativo, que otras políticas no entren en contradicción con los objetivos de esta política. Esta dimensión de la coherencia alude a la acción global del gobierno, lo que muchos donantes y teóricos han denominado “the whole of government approach” (Alonso, 2010). En esta dimensión también se encuadra el concepto de coherencia como sistema (Millán, 2010), que supone el diseño de mecanismos interrelacionados entre sí. Es decir, para avanzar en una meta tan compleja como la CPD es necesario el diseño de un sistema de instrumentos relacionados que afecten a la variedad de políticas e instrumentos gubernamentales. Un enfoque realmente integral no puede alcanzarse a través de instrumentos aislados o puntuales, y cada sistema deberá estar adaptado a las capacidades, estructuras administrativas y culturas institucionales que caracterizan a los diferentes donantes; como en todo ámbito de desarrollo, no existe, por tanto, una receta universal idónea para promover la CPD (OCDE, 2008d).

En tercer lugar, se alude a la *dimensión temporal de la coherencia*, que se relaciona con la consistencia que a largo plazo debe asumir una política pública si pretende alcanzar verdaderos resultados en cualquier ámbito de acción. En el caso del desarrollo, es necesario destacar que el avance hacia una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere un compromiso de largo plazo que exceda el ciclo político de un gobierno específico (ECDPM e ICEI, 2006). Por esto, el consenso entre todo el espectro político acerca de la importancia del desarrollo debe considerarse como un requisito fundamental para avanzar en este campo (Millán, 2011). Desde la perspectiva de desarrollo, este objetivo parece complejo si se considera la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora y que hacen más

difícil, si cabe, que los responsables políticos asuman compromisos a largo plazo (y que los cumplan). La reciente crisis económica que ha afectado a gran parte de los países desarrollados parece dar cuenta de las dificultades, interferencias y presiones que se ejercen sobre los gobernantes y que limitan los espacios de toma de decisiones nacionales. En tal sentido, y para que la dimensión del desarrollo pueda mantenerse como una prioridad a largo plazo, es necesario contar con una opinión pública firme y comprometida con los problemas del desarrollo global. En consecuencia, el trabajo de las ONGD y de los movimientos sociales es indispensable para movilizar y sensibilizar a la población.

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

Asimismo, la OCDE (2009) ha aproximado categorías muy similares en la misma línea doctrinal que Alonso (2010), quien identifica cuatro niveles en los que se puede desplegar la CPD: i) la coherencia interna de la política de cooperación (*internal coherence*), que consiste en valorar si los diferentes instrumentos y programas se orientan a promover el desarrollo, descartando interferencias de otras agendas (migraciones, comercio, defensa, etc.); ii) la coherencia entre las diferentes políticas públicas de un donante en particular (*intra-country coherence*); iii) la coherencia entre las acciones de los diferentes donantes (*inter-donor coherence*); iv) la coherencia entre donante y receptor (*donor-recipient coherence*) (Stokke, 2003; OCDE, 2009; Alonso, 2010; Hoebink, 2011).

Como se ha señalado, de todas las dimensiones mencionadas la agenda de la coherencia se centra en el análisis de la coherencia horizontal (Olivie y Sorroza, 2006; Alonso, 2010), analizando la acción unilateral de los Estados y la definición y consecuencias de sus diversas políticas en la promoción (o limitación) de las posibilidades de progreso de los países en desarrollo.

Ahora bien, más allá de las dimensiones mencionadas anteriormente, y teniendo en cuenta los procesos de interdependencia e interrelación derivados de la dinámica de la globalización, la coherencia de políticas debería integrar también una “dimensión

transnacional” que promueva la acción colectiva, concertada y democrática entre todos los países. Debido a que la problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde respuestas nacionales y segmentadas, no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes con el desarrollo, sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados del planeta. En este sentido, la dimensión transnacional, que alude a la necesaria acción colectiva y coordinada orientada al desarrollo, parece ser el elemento fundamental para afrontar desafíos y amenazas que escapan al control de los Estados y cuestionan la sustentabilidad del sistema en su conjunto (Millán, 2011).

5.5 El trabajo por la CPD en el marco gubernamental

5.5.1. Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional

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

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

En segundo lugar, es necesario destacar que la coherencia posee un “valor instrumental” que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e

instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo no es necesariamente una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Así pues, la coherencia sólo adquiere sentido en tanto se definen objetivos claros y unívocos con respecto a los cuales evaluar las políticas públicas (Piccioto, 2004). Por ello, es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción estatal, se asuma que ésta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas (es decir, al desarrollo) y no a intereses particulares y cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar las agendas nacionales. Como se ha mencionado, es relativamente sencillo encontrar ejemplos de prácticas de donantes (tanto donantes tradicionales como emergentes) que han desarrollado (y desarrollan) políticas coherentes con sus propias estrategias nacionales, pero que en algunos momentos han demostrado estar en franca contraposición con la dimensión de desarrollo global. La instrumentalización de la ayuda con intereses comerciales, migratorios o de seguridad podría ser un ejemplo ilustrativo de coherencia de políticas públicas que persiguen objetivos particulares desconociendo su impacto en las posibilidades de progreso de los países más pobres. Por tanto, es fundamental clarificar en todos los ámbitos de la actuación pública que la CPD se refiere a la promoción del desarrollo global y, especialmente, de los países más empobrecidos.

En tercer lugar, y como plantea Alonso, en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos que representan a la diversidad de opiniones y grupos que conforman un modelo político plural (Alonso, 2010). En este sentido, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Estas normas incluyen las expectativas culturales, la participación pública, las creencias morales y la diversidad de representaciones en los diferentes niveles de la administración pública (OCDE, 2000). Por tanto, sólo en los casos en los que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea, o en los que exista una dictadura absolutista —como planteara Arrow en su teorema de la imposibilidad (Arrow, 1963)—, sería posible la coherencia absoluta (Alonso, 2010). Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier

perspectiva respetuosa con la promoción de los Derechos Humanos y la libertad, alcanzar un grado absoluto de coherencia se convierte en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo (Ashoff, 2002; OCDE, 2000).

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

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

En sexto lugar, el grado de consolidación del sistema de cooperación es fundamental para generar marcos favorables al avance en CPD (Kapstein, 2004; Alonso *et al.*, 2010). Esto responde a criterios tanto de tipo político como técnico. Desde la perspectiva política, cuanto más fortalecida técnica, humana y financieramente se encuentre la

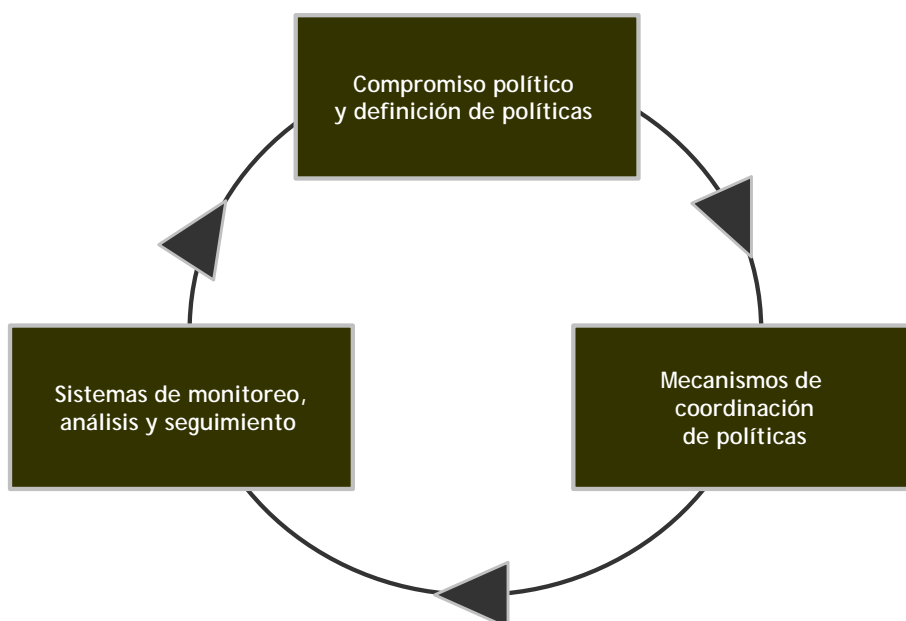
estructura de cooperación, más capacidades institucionales tendrá para influir en otras decisiones gubernamentales y, por tanto, en el conjunto del sistema público. Es necesario recordar que el objeto último del trabajo por la CPD es modificar las diversas políticas públicas para que éstas integren la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

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

5.5.2 Las tres fases de la CPD

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

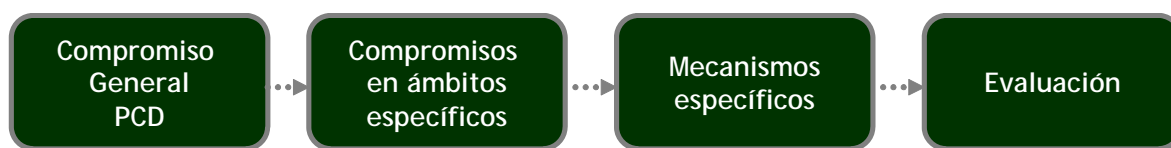
Figura 1: El círculo de la coherencia de acuerdo a la OCDE



Fuente: Tomado de OCDE (2008e)

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

Figura 2. Mecanismos en ámbitos específicos de trabajo



Fuente: Tomado de Millán (2010a)

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

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

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

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

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

5.6 La importancia de las ONGD en la promoción de la CPD

El papel cardinal de las ONGD⁶⁰ en la promoción de la CPD ha sido destacado por diversos estudios académicos (OCDE, 2008e, Alonso *et al.*, 2010; CONCORD, 2009; Millán *et al.*, 2012). Siguiendo estos análisis, la labor de las organizaciones de la sociedad civil es un ámbito fundamental en el trabajo por la denuncia, la incidencia política y la movilización de la ciudadanía. De este modo, en diversos ámbitos la labor de las ONGD ha impulsado un mayor compromiso de la opinión pública hacia los temas relacionados con el desarrollo, situando en la agenda pública (internacional y local) los problemas del hambre y la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, las desigualdades globales, las hambrunas, la deuda, los paraísos fiscales, las guerras o el comercio de armas, por sólo mencionar algunos.

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

⁶⁰ Si bien existen diferentes acepciones para el concepto de ONGD, de acuerdo a la Coordinadora Española de ONGD, una ONGD es una organización no gubernamental estable y con personalidad jurídica, que trabaja activamente en el campo de la cooperación al desarrollo y que no posee ánimo de lucro. Asimismo, la Coordinadora establece que las ONGD deben ser organizaciones independientes, con voluntad de cambio social y con respaldo y presencia social. Entre las principales tareas que desarrollan se destacan: proyectos de desarrollo, sensibilización y educación para el desarrollo, investigación y reflexión, incidencia política, comercio justo y ayuda humanitaria y de emergencia (Coordinadora, 1998).

mejora la capacidad de impacto transnacional, que afecta tanto a la ciudadanía de los países desarrollados como en desarrollo (Water Aid, 2007).

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

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

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

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

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

En segundo lugar, las ONGD son actores que trabajan en ámbitos específicos de la cooperación y poseen una vasta experiencia que les permite conocer los diferentes problemas que afectan directamente al desarrollo. De ahí que estas organizaciones puedan aportar una visión crítica, y fundada en la experiencia directa, sobre la problemática de los países empobrecidos (Millán *et al.*, 2012).

En tercer lugar, las ONGD poseen ciertas relaciones con los medios de comunicación, lo que les ha permitido transmitir mensajes a la ciudadanía acerca de las posibles incoherencias en las políticas públicas. Cabe destacar que el trabajo de vigilancia y denuncia no sólo se restringe a la actuación de los Estados, sino que ha incluido asimismo la actuación de las empresas privadas transnacionales (Millán *et al.*, 2012)

Por último, cabe destacar que las ONGD canalizan la preocupación de diversos sectores de la opinión pública acerca de los problemas del hambre, la violencia y la desigualdad en el mundo. Como consecuencia, estas organizaciones han encauzado las reivindicaciones sociales de diversos colectivos comprometidos con la construcción de un mundo más equitativo y sostenible (Millán *et al.*, 2012).

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

5.7 *El marco internacional de promoción de la CPD*

5.7.1. Una nueva agenda de desarrollo global

Como se ha sostenido en capítulos anteriores, los procesos dinámicos y complejos que forman parte constitutiva de la etapa actual de globalización están generando una reconfiguración de la agenda de desarrollo global. Estos procesos han significado la transnacionalización de las interacciones e interrelaciones que se producen entre los actores de la comunidad internacional, creando un espacio político global que tiende a disolver las fronteras tradicionales entre las agendas nacionales e internacionales (Sanahuja, 2004; Sanahuja *et al.*, 2005; Del Arenal, 2009). En este sentido, la conceptualización del fenómeno de globalización como un proceso complejo y multidimensional se corresponde con la ampliación de los temas prioritarios en las agendas internacionales de los Estados.

Dentro de este contexto, el propósito de la CPD adquiere una renovada relevancia en las agendas de los Estados, dado que sólo una acción coordinada y coherente orientada al desarrollo podrá abordar con eficacia los problemas globales a los que se enfrentan todos los países del globo. En tal sentido, desde la década de los noventa se han empezado a desarrollar diferentes trabajos que, desde distintas visiones, han abordado el trabajo por la CPD. Cabe destacar, en este sentido, los compromisos asumidos principalmente por Naciones Unidas, la OCDE y la UE, que han empezado a construir marcos institucionales orientados a mejorar la promoción de la CPD. Por último, interesa señalar que el objeto del presente epígrafe es describir el marco doctrinal de CPD de las instituciones mencionadas y no la coherencia de las políticas públicas de los Estados miembros de esas instituciones.

5.7.2 Naciones Unidas

En las últimas décadas se ha construido una agenda comprehensiva que abarca diferentes ámbitos de trabajo que tienen un especial impacto en la promoción del desarrollo global, equitativo y sostenible. En este sentido, ha sido fundamental la contribución de Naciones Unidas, en tanto se han generado foros internacionales de análisis y discusión que han conformado una serie de objetivos reconocidos globalmente para la construcción de un mundo más sostenible (Cuadro 2). Prueba de ello son las diferentes conferencias mundiales que, durante la década de los noventa,

han erigido una vasta y diversa agenda que aborda (entre otros) los temas medioambientales, de Derechos Humanos y de género como ejes transversales en la definición de cualquier política pública (Ashoff, 2005).

Cuadro 4. Cumbres de Naciones Unidas 1990-2000

Cumbre / Conferencia	Año	Lugar
Conferencia Mundial sobre la Infancia	1990	Nueva York
Conferencia Mundial sobre Educación para todos	1990	Jomtien
Conferencia Mundial sobre la Infancia	1992	Río de Janeiro
Conferencia Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo	1993	Viena
Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos	1994	El Cairo
Conferencia Mundial para el Desarrollo Social	1995	Copenhague
Conferencia Mundial sobre la Mujer	1995	Beijing
Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos	1996	Estambul
Conferencia Mundial sobre Alimentación	1996	Roma
Conferencia sobre Río + 5	1997	Nueva York
Conferencia Social + 5	2000	Ginebra
Cumbre del Milenio	2000	Nueva York

Fuente: Naciones Unidas

Ahora bien, no cabe duda que el avance más importante para la CPD que se ha impulsado desde Naciones Unidas ha sido la Declaración del Milenio, firmada por 189 países en el año 2000. La Declaración del Milenio establece una responsabilidad compartida entre las naciones en la defensa de la dignidad entre las personas.

“nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta (...) Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo (...) Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que sólo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de

políticas y medidas a escala mundial que se correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías” (Naciones Unidas, 2000: 1-2).

Así, los ODM no sólo plantean metas e indicadores concretos para combatir el hambre, la pobreza, la discriminación de género, la mortalidad infantil o la degradación medioambiental, sino que, principalmente, el objetivo octavo compromete a donantes y receptores a “fomentar una asociación global para el desarrollo”. Entre las metas que conforman el objetivo octavo se destacan: i) promover un sistema comercial y financiero abierto y equitativo; ii) afrontar los problemas de la deuda externa; iii) en cooperación con países en desarrollo promover estrategias generadoras de empleo; iv) proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad; v) proporcionar acceso a las nuevas tecnologías (Naciones Unidas, 2000). De esta forma, se está asumiendo que no es posible lograr resultados efectivos en la lucha contra la pobreza si no se alteran las normas que estructuran las relaciones internacionales y, para ello, será fundamental que los países desarrollados modifiquen algunas de sus políticas en pos del desarrollo global (Alonso, 2000). De ahí que la Declaración del Milenio se presente como un avance fundamental en la promoción de la CPD.

Los ODM se configuran como un avance relevante en la construcción de un marco normativo de carácter internacional basado en los derechos de las personas independientemente de su nacionalidad. En este sentido, los ODM suponen un reconocimiento de la dimensión transnacional del desarrollo asumiendo que ciertos ámbitos de lucha contra la pobreza deben ser una responsabilidad compartida por todos los Estados del planeta. A través de los ODM los países asumen ciertos “mínimos de dignidad humana” que se consideran irrenunciables, y de este modo se está redefiniendo una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas para transitar de un sistema de ayuda basado en la identificación de necesidades a un sistema global que debe estar basado en derechos (Alonso, 2005). Así pues, los ODM parecen constituirse en una respuesta social a las fuerzas globales del mercado y en un espacio que emerge como fruto del trabajo de unas coaliciones políticas y sociales que también son parte de la globalización (Sanahuja, 2007a). Y es éste el ámbito fundamental en la agenda de la CPD.

A partir de la Declaración del Milenio, otras iniciativas de Naciones Unidas han abordado la importancia de promover la CPD, como las Conferencias sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002, Doha 2008), donde se establece que es indispensable adoptar un enfoque integral, por lo que hay que concertar medidas conjuntas y coherentes en cada uno de los ámbitos económicos que se encuentran interrelacionados —como el comercio, la deuda, y la movilización de recursos nacionales e internacionales—.

Asimismo, los Foros de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC —que se llevan a cabo cada dos años, 2008-2010-2012— poseen el mandato de examinar en profundidad las tendencias y avances en el ámbito de la cooperación internacional así como los progresos en la promoción de una mayor CPD entre donantes y receptores⁶¹.

Por último, en 2010, en el seno del Foro de alto nivel de Helsinki, se establece que la CPD es una prioridad que debe ser promovida desde una perspectiva multinivel.

“la coherencia de políticas debe ser promovida a diferentes niveles: en los países donantes, entre los países donantes y entre los países donantes y receptores. La coherencia también debe fortalecerse dentro de la arquitectura de la gobernanza global (...). Los países pueden mejorar la coherencia de las políticas mediante el análisis de sus políticas de comercio, inversión, condonación de la deuda y migración asegurando que éstas no sean contraproducentes con las políticas de ayuda. (...) El avance en coherencia de políticas depende mayoritariamente de la voluntad política. Sin embargo, es fundamental el mandato de las instituciones y el establecimiento de marcos legales, tanto en el plano nacional como internacional. Asimismo, es necesario elaborar evidencia empírica e indicadores que permitan valorar el impacto de las incoherencias” (ECOSOC, 2010: 2).

En síntesis, Naciones Unidas es una organización internacional que ha colocado la agenda de la coherencia en un ámbito central del debate por el desarrollo, especialmente promoviendo, con los ODM, una responsabilidad compartida en el desarrollo global, sostenible y equitativo.

⁶¹ Información obtenida del portal Web del ECOSOC, <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml>. Fecha de consulta: 13/10/2011.

5.7.3 OCDE

La OCDE y el CAD también han demostrado un importante trabajo en la promoción de la CPD que se traduce, principalmente, en tres ámbitos que se encuentran estrechamente relacionados: una serie de declaraciones oficiales de los Ministros de los Estados miembros y del Consejo de la OCDE, una amplia línea de investigación en el ámbito de la coherencia, y una serie de seminarios y encuentros con expertos y puntos focales en este campo.

5.7.3.1 Compromisos ministeriales y oficiales

La OCDE ha asumido una serie de compromisos ministeriales de gran relevancia que comprometen a los países a abordar una agenda más integral y comprehensiva en el trabajo por el desarrollo. Entre las declaraciones más importantes se destacan:

En 2002, los Ministros de la OCDE elaboraron el documento *The OECD Action for a Shared Development Agenda*, en el cual se asumía un programa transversal en el trabajo por el desarrollo que contiene las siguientes líneas de actuación: i) el análisis de los impactos de las políticas de la OCDE sobre los países en desarrollo; ii) el impulso de una mayor CPD en todos los países miembros de la OCDE; iii) la reorientación de las políticas de los países miembros que obstaculizan el desarrollo y la competitividad de los países en desarrollo (OCDE, 2002).

A partir de esta declaración la OCDE puso en marcha un programa específico de CPD con objeto de mejorar el compromiso y las capacidades analíticas de los países miembros en la promoción del desarrollo y la consecución de los ODM (Olivie y Sorroza, 2006).

En junio de 2008, los Ministros de los países miembros de la OCDE aprobaron la *Declaración Ministerial de la OCDE sobre CPD*, que reafirma los compromisos asumidos en 2002. Dicha declaración refuerza la importancia de la CPD como un componente clave para promover el desarrollo en el mundo con miras a lograr los ODM. Las dimensiones en las que hay que trabajar refieren, principalmente, a las políticas medioambientales, agrícolas, pesqueras, comerciales, económicas, financieras, migratorias, de seguridad, de energía, ciencia y tecnología. Además, la declaración establece que es fundamental entablar un diálogo con los países socios al mismo tiempo

que promover una mayor coordinación internacional para ayudar a asegurar que los beneficios de la globalización sean ampliamente compartidos (OCDE, 2008d).

En 2010, el Consejo de la OCDE, a través del documento *Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development*, reafirma su compromiso con la CPD declarando que se trata de un factor clave para promover el desarrollo. En dicho documento, la OCDE recomienda a sus países miembros “introducir y mantener dentro de sus estructuras de gobierno un marco claro e integrado para promover la coherencia de políticas para el desarrollo y traducir este compromiso político en la práctica” (OCDE, 2010b: 2). Asimismo, se establece que es necesario promover una mayor sinergia entre políticas, así como evaluar los impactos de las políticas nacionales de los países miembros de la OCDE en el progreso de los países en desarrollo. La OCDE invita a otros Estados no miembros a adherirse a esta declaración e instruye al CAD para promover y vigilar la aplicación de estas recomendaciones (OCDE, 2010b).

Por último, es fundamental destacar la Cumbre Ministerial del 50 Aniversario de la OCDE (mayo de 2011), presidida por Hillary Clinton, donde los ministros han aprobado una estrategia integral para abordar la problemática del desarrollo global. El propósito general de esta estrategia es generar una globalización más inclusiva que promueva el crecimiento sostenible para el mayor número de países posibles (OCDE, 2011). Los elementos fundamentales de esta estrategia son: i) el fortalecimiento de asociaciones y mecanismos que impulsen el intercambio de conocimientos y el diálogo político de la OCDE con los países en desarrollo; ii) la aplicación de un enfoque integral del desarrollo que incorpore a todos los sectores de la OCDE y garantice flexibilidad para afrontar los nuevos retos mundiales teniendo en cuenta los intereses de los países en desarrollo; iii) el fomento de una mayor CPD no sólo entre los países miembros, sino también dentro de la propia organización y en los países emergentes y en desarrollo.

5.7.3.2 Informes e investigaciones sobre CPD

En complementariedad con los compromisos asumidos, la OCDE posee un ámbito específico de análisis que pretende generar conocimiento técnico para mejorar las prácticas institucionales de los donantes en el trabajo por la coherencia. El portal Web

de la OCDE⁶² dedicado a la CPD sostiene que, en un mundo global e interdependiente, la ayuda, por sí sola, no podrá lograr el objetivo de acabar con la pobreza en el mundo. Por ello, los países de la OCDE deben asumir un compromiso global e integral en la promoción del desarrollo.

Entre 2003 y 2009 la OCDE ha suscrito una vasta serie de documentos orientados al trabajo por la CPD, entre los que se destacan una serie de *Policy Briefs* que analizan diferentes dimensiones del trabajo por la coherencia y las posibles contradicciones en las políticas de los países miembros: un documento general sobre lecciones aprendidas (OCDE, 2008c), dos documentos sobre agricultura (OCDE, 2003a, OCDE 2008a); dos documentos sobre salud (OCDE, 2003b; OCDE 2009d), un documento sobre acceso a la tecnología y a las comunicaciones (OCDE, 2003c) y un documento sobre pesca (OCDE, 2008b).

En 2009, bajo la dirección de la OCDE, un grupo de investigadores han elaborado el estudio *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, donde se pretende identificar las lecciones de los miembros de la OCDE en CPD, realizar recomendaciones para promover un mayor avance y proponer un marco para evaluar los progresos realizados en esta área (OCDE, 2009e).

El documento más reciente dentro de esta línea de trabajo, *Better Policies for Development Recommendations for Policy Coherence*, ha sido publicado en 2011. El mismo examina dieciocho ámbitos de políticas con impacto en desarrollo que se estructuran en cuatro grandes categorías: desarrollo sostenible del crecimiento económico (comercio, inversión, regulación financiera, ciencia y tecnología e innovación), gestión económica (impuestos, lucha contra la corrupción y flujos financieros ilícitos), medioambiente y seguridad de los recursos naturales (cambio climático, seguridad alimentaria, seguridad en el acceso al agua y seguridad energética) y sociedad (conflicto y fragilidad, trabajo, educación, migraciones y salud). El estudio destaca que el enfoque integral de desarrollo fue subrayado en la Cumbre del G-20 en Seúl en noviembre de 2010.

⁶² http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html. Fecha de consulta: 13/10/2011.

Adicionalmente, la OCDE ha asumido la responsabilidad de trabajar en seis de los nueve pilares de la estrategia de desarrollo del G-20: recursos humanos para el desarrollo, movilización de recursos internos, seguridad alimentaria, ayuda para el comercio, inversión privada y la creación de empleo e intercambio de conocimientos (OCDE, 2011).

Por último, cabe destacar el trabajo del CAD, que realiza un análisis crítico de las políticas y programas de cooperación de sus países miembros. Se trata de un examen, llamado *Peer Review* (revisión entre pares), que es realizado cada cuatro años por un equipo de técnicos de dos países miembros del CAD. El documento final incluye las principales conclusiones y recomendaciones del CAD. Desde 1997 este documento incluye un apartado específico relacionado con la CPD.

5.7.3.3 Seminarios y encuentros

Para finalizar, cabe destacar que se han realizado una serie de reuniones, encuentros y seminarios para tratar el tema de la CPD y sus diferentes dimensiones de trabajo, así como encuentros anuales de puntos focales en este ámbito.

- Reunión de puntos focales: las últimas convocadas han sido en 2010 y 2009. En 2010, expertos en CPD, representantes de países de la OCDE, de países en desarrollo y de organizaciones internacionales se reunieron para discutir las implicaciones de la gravedad cambiante de la economía mundial y sus consecuencias para la CPD. Asimismo, en 2009, se realizó otra reunión de puntos focales donde Dambisa Moyo, autora de *Dead Aid*, introdujo el debate sobre la importancia de la CPD en la OCDE.
- Seminarios y *workshops*: la OCDE ha realizado diversos seminarios sobre CPD y sus diferentes dimensiones. Los más recientes se han realizado en 2009, relacionados con los siguientes ámbitos: salud (*Health and PCD*, octubre 2009), comercio (*Technical Barriers to Trade*, octubre 2009), información y comunicación (*Policy Coherence in the Application of Information and Communication Technologies*, septiembre 2009), migraciones (*Policy Coherence for Development and Migration*, febrero 2009). Asimismo, en 2007 se habían realizado dos seminarios, uno sobre crecimiento inclusivo (*Workshop on More Coherent Policies for More Inclusive Growth and Development*,

noviembre 2007) y otro sobre enfermedades infecciosas (*The High Level Forum on Medicines for Neglected and Emerging Infectious Diseases*, junio 2007).

5.7.3 Unión Europea

La UE constituye un proyecto único en el escenario internacional por la excepcional ambición de su objetivo, consistente en la integración económica y también política a escala continental (Díez-Picazo, 2008). En diversas ocasiones se ha definido a la UE como “un extraño animal jurídico”, en tanto se trata de un organismo supranacional dotado de un sistema institucional que no tiene semejanza en ninguna otra organización internacional (Rouquayrol y Herrero, 2007). Con el Tratado de Maastricht, en 1992, se crea la Unión Europea que trasciende por primera vez el objetivo económico y asume una vocación de integración política. Con este Tratado se anuncia la introducción del euro y se adoptan dos importantes sistemas de cooperación intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Interior y de Justicia. En este sentido, la UE representa una realidad sui géneris que posee un carácter “híbrido” entre el intergubernamentalismo de la PESC y las políticas comunitarias de tipo supranacional (Sanahuja, 2007c).

En este sentido cabe destacar, asimismo, las particularidades de la política exterior europea.

“en los análisis sobre las relaciones exteriores de la UE, en particular en los marcos interregionales, se ha insistido sobre la singularidad del poder global de la UE y su carácter de ‘potencia civil’, destacando sus dimensiones normativas y el proyecto cosmopolita de gobernanza que tiende a promover a partir de su propia experiencia de integración” (Sanahuja, 2007c: 9).

En lo que respecta a la cooperación al desarrollo, ésta se convierte en una política compartida a partir del Tratado de Maastricht, en 1992. Las bases legales que rigen dicha asistencia son reglamentos del Consejo y el Parlamento Europeo establecidos a propuesta de la Comisión. La AOD comunitaria es canalizada por la Comisión Europea, que es la encargada de gestionar el Fondo Europeo de Desarrollo. Cabe destacar en este aspecto que bajo el paraguas de la AOD europea se ubican tanto los flujos de AOD correspondientes a la Comisión como el dinero que gestionan los donantes bilaterales. En consecuencia, es necesario que los Estados miembros se coordinen entre ellos y con

la Comisión Europea con objeto de mejorar sus políticas de cooperación (UE, 2007c). Los criterios que deben orientar la consecución de este objetivo se identifican desde el Tratado de Maastricht como “las tres C”: complementariedad, coherencia y coordinación entre políticas (Comisión Europea, 2003).

En lo que respecta al ámbito específico de la CPD, la UE ha asumido un rol significativo en este campo, dado su importante papel como donante a escala global (Comisión Europea, 2005). Teniendo en cuenta esta responsabilidad, en 2004 el Consejo Europeo invitó a la Comisión a preparar propuestas de acción para avanzar en CPD, poniendo especial interés en las necesidades específicas del continente africano (Comisión Europea, 2005).

Dos son las dimensiones en las que se ha avanzado en este sentido: una dimensión política, que se sustenta sobre compromisos asumidos por la Comisión y los países miembros, y una dimensión técnica, que aborda el trabajo concreto de los Estados en diferentes ámbitos de la CPD.

5.7.4.1 Compromisos políticos

En el ámbito discursivo, la UE ha asumido importantes compromisos en el ámbito de la coherencia que datan del Tratado de Maastricht de 1992 en el artículo 130u.

“La Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 130v (de cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo”.

Asimismo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, adoptado en 2005, reafirma el compromiso con la CPD.

“La UE ayudará a reforzar la dimensión social de la globalización para contribuir a que todos se beneficien de sus ventajas; se esforzará por garantizar la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo y fomentar las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales, complementarias recíprocamente, en el plano mundial, regional y nacional” (UE, 2005a: 9).

Adicionalmente, en el apartado 4.3, “Garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo”, se establece que se han de realizar progresos en tres espacios de decisión: en los Estados miembros, impulsando una mejora en las prácticas y las políticas orientadas al ámbito de la CPD; en el Consejo, promoviendo una integración efectiva de

aspectos relacionados con el desarrollo en los trabajos de los grupos sectoriales; y, en la Comisión, mediante el análisis de los impactos de las políticas desde la perspectiva de desarrollo (UE, 2005a).

Asimismo, en 2005, la Comisión elaboró un comunicado llamado *Coherencia de Políticas para el Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Este documento establece las bases sobre las que hay que avanzar para mejorar el impacto de las políticas europeas en las posibilidades de progreso de los países en desarrollo y en la consecución de los ODM (UE, 2005b). Así, la Comisión identifica once áreas prioritarias, donde se considera que el reto de lograr sinergias con los objetivos de la política de desarrollo es especialmente importante. Las mismas son: comercio, medioambiente, seguridad, agricultura, pesca, dimensiones sociales de la globalización, migraciones, investigación e innovación, tecnologías de la información, transporte y energía (UE, 2005b). Sobre estas áreas prioritarias se elaborarán los informes bienales de CPD.

El Tratado de Lisboa reafirma la relevancia de la CPD en la UE. En primer lugar, en el apartado referido a la acción exterior (Artículo 10A y 10b) se establece que las actuaciones en política exterior deberán basarse, entre otros, en valores como la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales (UE, 2007b).

[Así, la UE deberá] “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, (...) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial (...) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medioambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales (...) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano (...) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial (...) La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas” (UE, 2007b: 23-24).

Estos principios deberán estar integrados en la formulación e implementación de la acción exterior de la UE (UE, 2007b). Asimismo, el artículo 208 (1) sobre el funcionamiento de la UE reproduce el texto del artículo 130v del Tratado de Maastricht.

En 2010 se ha elaborado el *Libro verde de políticas de desarrollo* de la UE. En este documento se reconoce que la AOD, por sí sola, nunca logrará terminar con la pobreza que afecta a millones de personas en el mundo. Por tanto, es necesario desarrollar políticas globales coherentes orientadas al crecimiento inclusivo y sostenible⁶³ (UE, 2010). Además, se contempla un apartado sobre CPD —la cual se destaca como un requisito jurídico en la acción de la UE de acuerdo al Tratado de Lisboa—. Se establece así que otras políticas que abarcan áreas como el comercio, la pesca, la agricultura, la migración, el cambio climático y la energía pueden tener un impacto fundamental en la capacidad de los países más pobres para reducir la pobreza y promover el crecimiento.

“La UE también apoya el cumplimiento de los ODM adaptando el resto de las políticas para que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo” (UE, 2010a: 11).

Por último, en 2011 se reconfiguran las prioridades de la cooperación al desarrollo europea. En el documento *Programa para el cambio: Política de desarrollo de la UE* se pretende incrementar el impacto de la ayuda asumiendo un enfoque más estratégico y concentrándose en menos sectores y en los países más vulnerables (Comisión Europea, 2011). Uno de los ámbitos principales que se abordan en este documento es la “mejora de la coherencia entre las políticas de la UE” (Comisión Europea, 2011: 11).

“La UE se encuentra a la vanguardia del trabajo en CPD y continuará evaluando el impacto de sus políticas sobre los objetivos de desarrollo. Asimismo, se fortalecerá el diálogo sobre la CPD en el ámbito nacional y se promoverá la CPD en los foros mundiales para contribuir a generar un ambiente que apoye los esfuerzos de los países más pobres” (Comisión Europea, 2011: 11).

⁶³ Cabe destacar que el *Libro verde de políticas de desarrollo* otorga una relevancia central a la promoción del crecimiento inclusivo como eje del desarrollo. Este concepto de desarrollo relacionado directamente con el crecimiento ha sido cuestionado por diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil. Por ejemplo, de acuerdo a la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP), “la futura política de cooperación al desarrollo de la UE se aleja de un enfoque basado en los derechos humanos y las personas” (ALOP, 2011: 1); asimismo, el informe subraya que hay que cuestionarse el concepto de desarrollo implícito en este documento (ALOP, 2011). Otro análisis del CIFCA cuestiona los paradigmas en que se basa el documento, en especial el supuesto de que la liberalización del comercio y la inversión van a generar crecimiento económico y que, a su vez, este crecimiento reducirá la pobreza (CIFCA, 2011).

5.7.4.2 Trabajo en la promoción de la CPD

En 2005, la Comisión Europea acordó aplicar la CPD en doce áreas principales que pudieran acelerar el progreso hacia la promoción del desarrollo y la consecución de los ODM (UE, 2005b). Asimismo, se decidió realizar informes bienales que analizarán el avance en CPD en los Estados miembros. Estos informes, que se han empezado en 2007, se han concebido como una herramienta de información que pretende generar mayor debate y conocimiento en una amplia gama de actores públicos y privados (UE, 2009). Como se ha mencionado se definieron así 12 áreas prioritarias concernientes a la CPD. Los informes son elaborados por la Comisión Europea y la metodología se basa en un extenso cuestionario que aborda estas áreas prioritarias y se envía a cada uno de los Estados miembros. El objetivo del primer informe, publicado en 2007, era examinar los progresos de los países en materia de CPD así como fomentar el debate y el conocimiento público sobre estos temas (UE, 2007a). Las conclusiones del informe establecen que, si bien se ha contribuido a generar un mayor conocimiento y preocupación sobre la importancia de este tema, todavía existe una brecha significativa entre las acciones reales encaminadas a promover una mayor CPD y los compromisos políticos asumidos en el Consenso Europeo de Desarrollo. En tal sentido, es necesario avanzar en la identificación y análisis de políticas incoherentes, generar una mejor institucionalización de mecanismos para promover una mayor CPD e impulsar el intercambio de información con los países socios (UE, 2007a).

El segundo informe abarca el período 2007-2009 y sigue la misma metodología que el anterior. Se analizan también los compromisos y mecanismos que han asumido los Estados miembros y las instituciones europeas para avanzar en coherencia y se proponen herramientas para una orientación más específica, efectiva y estratégica de la CPD (UE, 2009). Asimismo, el informe valora el avance en las doce áreas prioritarias definidas en 2005 y efectúa un análisis sobre la importancia de la CPD para la consecución de los ODM. Por último, se realizan tres estudios de caso: dos centrados en países de África y los ODM (ODM 1 sobre el hambre y el ODM 6 en la lucha contra el VIH y sida) para seis países en desarrollo (Senegal, Etiopía, Mozambique para el ODM 1 y Ruanda, Zambia, Tanzania para el ODM 6) y el tercer caso valora la estrategia UE-África y el potencial de este instrumento para la CPD.

En el último informe publicado en 2011, la Comisión ha preparado un nuevo programa de trabajo (*Rolling Work Program*) que aporta un nuevo enfoque metodológico para aproximarse al concepto de CPD y se desarrollará entre 2011 y 2013 (UE, 2011). Así, el programa de trabajo se centra específicamente en cinco desafíos globales: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria mundial, migraciones y seguridad. Si bien, este análisis no ofrece una lista completa de todas las iniciativas que podrían ser relevantes para el desarrollo, pretende enfocarse en ámbitos que destacan por su potencial catalítico para promover la CPD y se encuentran estrechamente relacionados con los ODM (UE, 2010b). Asimismo, este nuevo enfoque permitiría a los diferentes Estados miembros canalizar mejor sus esfuerzos para avanzar en este ámbito (UE, 2011).

En suma, la UE ha asumido un compromiso explícito y sistemático con la CPD. Este compromiso no sólo se ve reflejado en los numerosos documentos que, desde 1992, han mencionado la necesidad de aplicar la visión del desarrollo a la implementación de políticas públicas, sino en un programa de trabajo específico en este ámbito que ya ha producido tres informes sobre la CPD en la UE y en los Estados miembros. No obstante, cabe destacar que parece existir una brecha significativa entre los compromisos políticos asumidos por esta institución y sus Estados, y las acciones reales encaminadas a promover una mayor coherencia tanto en el ámbito de las instituciones europeas (CONCORD, 2009; Carbone, 2008; UE, 2007) como en el caso de sus Estados miembros (Alonso *et al.*, 2010; CONCORD, 2009; OCDE, 2008^a; OCDE, 2008^b; OCDE 2008^c).

5.7.4 El trabajo de CONCORD en el ámbito europeo

CONCORD es la Confederación Europea de Urgencia y de Desarrollo de ONG. Posee 22 asociaciones nacionales y 19 redes internacionales que representan a más de 1.800 ONG. Esta confederación ha establecido un grupo de trabajo específico en temas de CPD a escala europea que funciona desde 2007. Este grupo ha elaborado dos informes sobre CPD, *Spotlight on Policy Coherence*, los cuales analizan las políticas de UE y su impacto en el desarrollo.

El informe que ha realizado CONCORD a escala europea está inspirado en el Barómetro de Coherencia que se elabora bienalmente en Suecia. Se trata de un informe que una coalición de ONGD ha desarrollado con el objeto de contrastar los logros del

gobierno en materia de coherencia. El barómetro de coherencia, también llamado *Shadow Report* (Informe Sombra), se diseña en conexión con el Informe al Parlamento sobre Política Global de Desarrollo, que es el documento oficial a través del cual el gobierno Sueco informa sobre los avances en CPD. Las áreas de trabajo consideradas en el informe se eligen en función de dos criterios: en primera instancia, que sean importantes para la consecución de los ODM; por otro lado, que se trate de materias en donde las organizaciones tengan capacidades suficientes para realizar diagnósticos. En el último informe de 2011 se valoraron los ámbitos de seguridad y armas, comercio internacional, política de cooperación internacional, Instituciones Financieras Internacionales y condonación de deuda, y migraciones.

El primer informe *Spotlight* ha sido preparado por una coalición de ONGD que trabajan en diferentes ámbitos del desarrollo. Este estudio fue publicado en 2009 siguiendo el segundo Informe bienal de la UE sobre la CPD. El mismo se centra en la interrelación de las políticas de la UE en cinco áreas fundamentales para los países en desarrollo: cambio climático, comercio, agricultura, migraciones y finanzas. Asimismo, gracias al trabajo de las ONGD nacionales, se analiza la CPD en cuatro Estados miembros: Bélgica, República Checa, Suecia y Holanda (CONCORD, 2009). Este estudio parte de la premisa de que la CPD consiste en garantizar que los efectos externos de otras políticas de la UE no vayan en detrimento de los fines y objetivos de la cooperación para el desarrollo. Asimismo, se establece que los obstáculos más destacables en materia de CPD responden a que, en diversas ocasiones, los objetivos de desarrollo se han subordinado a otros intereses económicos y políticos de la UE. Se critica el enfoque restrictivo para analizar las doce áreas prioritarias definidas por la UE que desconoce las posibilidades de interrelación entre ámbitos y políticas. Por último, se proponen sugerencias específicas para cada una de las áreas examinadas así como recomendaciones generales para avanzar en CPD en el seno de la UE (CONCORD, 2009).

El segundo informe, publicado en noviembre de 2011, parte de la base de que la UE y sus Estados miembros se enfrentan a los principales retos económicos en respuesta a la crisis financiera y los problemas de la eurozona. Dentro de este contexto, una importante parte de la población del mundo en desarrollo se ve afectada por crisis sistemáticas que suponen desafíos globales como son la inseguridad alimentaria y el cambio climático. La UE sigue siendo un importante actor global que, a través del

Tratado de Lisboa, se ha comprometido a erradicar la pobreza en los países en desarrollo. En tiempos de crisis global la cooperación y la coherencia para el desarrollo se vuelven fundamentales no sólo por razones de solidaridad, sino fundamentalmente por motivos de estabilidad económica y social, construcción de la paz y preservación de la biodiversidad. En un mundo interconectado, la mejora de la calidad de vida de los pobres es de interés también de la propia UE (CONCORD, 2011a). Sobre este fundamento doctrinal el informe se organiza en cinco capítulos, un apartado sobre el marco institucional de la UE y cuatro capítulos temáticos centrados en las áreas de políticas relativas a la seguridad alimentaria, los recursos naturales, la seguridad humana y la migración.

El trabajo de CONCORD en el ámbito de la CPD es de diversa índole y se realizan periódicamente reuniones, seminarios y conferencias para dar a conocer y analizar la importancia de promover la CPD desde la perspectiva de la sociedad civil. Adicionalmente, se lleva a cabo un trabajo sistemático de cabildeo con representantes permanentes de la UE en Bruselas, el Parlamento europeo y el grupo de trabajo de la UE en CPD. En el ámbito nacional, las ONGD pertenecientes a CONCORD están trabajando para mejorar su capacidad de promoción de coherencia en los países miembros.

5.8 Conclusiones del capítulo

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

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

Dentro de este contexto, diversos organismos internacionales, entre los que destacan la UE, la OCDE y Naciones Unidas, han aprobado compromisos políticos explícitos y sistemáticos para promover una mayor CPD. El hecho de que exista un marco internacional consensuado que aborde la importancia de la CPD es de extraordinaria importancia para la práctica de los donantes. Esto significa que la agenda de la coherencia no debe ser una decisión discrecional o arbitraria de un gobierno en particular sino que, la puesta en práctica de políticas coherentes con el desarrollo se ha vuelto un factor necesario tanto para impulsar la lucha contra la pobreza como para garantizar la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

En lo que respecta al plano nacional y gubernamental, entre los factores que favorecen la promoción de la coherencia destacan, principalmente, la constitución de un mandato político sostenido y que afecte a varios niveles de la administración pública, la

consolidación de un sistema de cooperación con capacidades técnicas y políticas, y una cultura de gobierno que tienda al diálogo, la interlocución y el consenso.

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

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

TERCERA PARTE:

ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESPAÑA Y SUECIA

Capítulo 6: La promoción de la CPD en España: mecanismos, actores y procesos

6.1 Introducción a los análisis de casos

El presente apartado se centra en el análisis de dos estudios de caso que remiten a la promoción de la coherencia de políticas en el marco del Estado nación, así como las posibilidades, opciones y capacidades de estos Estados para trascender el concepto de CPD, pasando de una perspectiva nacional a una visión transnacional que impulse la construcción de una gobernanza multinivel que permita gestionar los problemas transnacionales del desarrollo.

Con tal propósito, se analizan los mecanismos, actores y procesos en la promoción de la coherencia en dos importantes donantes del CAD: España y Suecia. Se trata de dos países con estructuras de gobierno y características institucionales, culturales y organizacionales manifiestamente divergentes, lo que explica, en gran medida, el avance y las limitaciones de estos países en sus programas, discursos, reflexiones y articulaciones de políticas que promuevan o limiten la CPD. Asimismo, debido a las importantes divergencias entre ambas coyunturas, se analizan períodos diferentes en cada uno de los casos. En el caso de España, se contempla la etapa comprendida entre 2004 y 2011, que comprende la vigencia del segundo y tercer Plan Director, aunque, como se analizará más adelante, el período más activo en este ámbito se ubica entre 2009 y 2011. En lo que respecta a Suecia, se analiza un período un tanto más extenso, coincidente con el establecimiento de la “Política de Desarrollo Global” en 2003 (2003-2011). Por último, cabe destacar que se trata de un estudio de caso centrado en España, mientras que se utiliza a Suecia como modelo de contraste.

Como se ha explicado en capítulos anteriores, la CPD supone un amplio y complejo marco de análisis que abarca una vasta diversidad de procesos y dimensiones con impacto en desarrollo. En tal sentido, y partiendo de la diferenciación que realiza Di Francesco (2001) —que distingue entre la coherencia como resultado o la coherencia como proceso—, se investigan los mecanismos, actores y procesos que se señalan como promotores de CPD, tratando de atender a las diversas lógicas y motivaciones presentes así como a los distintos factores promotores y retardatarios que hayan concurrido en estos fenómenos. Asimismo, se examinan los instrumentos y mecanismos impulsados por estos países en la promoción de la CPD, analizando su naturaleza, diseño y proceder, así como el grado de participación de los diversos actores y las distintas

percepciones, valoraciones y posicionamientos existentes con respecto a la coherencia. Por último, se hace especial énfasis en el análisis de los discursos, perspectivas y motivaciones de los actores involucrados en la promoción de la CPD. En este sentido, los análisis de caso son fundamentales para analizar las instancias de negociación, las cuotas de poder entre los agentes, los intereses corporativos y la cultura administrativa que rigen los procesos de toma de decisiones.

Cabe destacar el papel fundamental que pueden cumplir los sistemas de cooperación en la promoción de la coherencia, tanto en su rol de incidencia en el diseño de políticas públicas como por su capacidad para generar conocimiento experto en los diferentes ámbitos del desarrollo. En tal sentido, el análisis incluye una valoración del papel de estos países como donantes, en tanto la política de cooperación también da cuenta del compromiso del país con el desarrollo así como de los intereses, los valores e identidades en la construcción de una política exterior (Sanahuja, 2009c).

Por último, estos análisis permiten valorar el espacio político que ocupa el nacionalismo metodológico y el cosmopolitismo en la acción del gobierno. En este sentido, aun cuando se ha demostrado que la acción colectiva orientada al desarrollo presenta múltiples contradicciones y problemas de coordinación entre los países, en el actual mundo transnacionalizado la orientación a políticas coherentes y colectivas con el desarrollo parece ser el único camino posible y realista para gestionar los riesgos y desafíos derivados de la sociedad internacional globalizada.

6.2 España como donante

6.2.1 La evolución de España como donante

En el momento de iniciar un análisis sobre los logros y desafíos que presenta España en su trabajo en la promoción de la CPD, es necesario realizar un breve examen de los principales rasgos que caracterizan a este país como donante. Como se ha mencionado, existen estrechas relaciones entre el grado de consolidación de un sistema de cooperación y la capacidad de un gobierno para avanzar en el propósito de la coherencia, tanto por su compromiso político y su capacidad de incidencia, como por su mayor conocimiento técnico en el ámbito del desarrollo. Asimismo, como destaca José Antonio Sanahuja, la evolución de España como donante da cuenta de una compleja relación de actores en las que se contraponen diferentes intereses, identidades y valores en los que han influido diferentes objetivos económicos (principalmente referidos a la inversión y el comercio), migratorios, de seguridad y de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo que han influido —en mayor o menor medida y en diferentes etapas— en la constitución de la agenda y la institucionalidad de la Ayuda (Sanahuja, 2009c).

En comparación con otros donantes, el sistema de cooperación español ha evolucionado de forma relativamente acelerada (Gómez Galán y Sanahuja, 1999), especialmente a partir de 2004. En poco más de tres décadas, España ha pasado de ser un país catalogado como de renta alta media y por ende, formalmente posible receptor de AOD, a conformarse como uno de los donantes más importantes de la OCDE en 2011⁶⁴. Esta transformación realizada en un breve lapso de tiempo ha determinado algunas de las virtudes y muchas de las deficiencias del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo (Alonso *et al.*, 1999).

En 1976, el gobierno español crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) mediante el Real Decreto-Ley 16/76 del 24 de agosto. Los créditos FAD se constituyeron como el primer instrumento computable de AOD y tenían como objetivo principal promover las exportaciones y apoyar los procesos de internacionalización de las empresas españolas en los países en desarrollo, concentrándose especialmente en las regiones de renta

⁶⁴ De acuerdo a los datos del CAD, en 2010 España se había convertido en el sexto donante en términos absolutos, canalizando AOD por un monto total de 5949 millones de dólares corrientes (CAD, 2011).

media (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999; Sanahuja, 2009c; Tezanos, 2008; Lorente y Arias, 2004). En este aspecto, cabe destacar que la creación y posterior evolución de los créditos FAD han contribuido a otorgar a los Ministerios responsables de su gestión —en 2011 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC), y en algunas épocas anteriores el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)— el importante papel que tradicionalmente han tenido en la cooperación española (Sanahuja, 2009c) y que es fundamental para entender el equilibrio de fuerzas, las contradicciones en las agendas y las contraposiciones entre los intereses, valores e identidades que se han suscitado en la política de cooperación, y que más tarde serán esenciales para entender las contradicciones en la propia agenda de la CPD.

El desarrollo del sistema de ayuda coincide con la paulatina adhesión de España a los organismos multilaterales y con una participación cada vez más activa y dinámica en el escenario internacional. En 1983, el país abandona formalmente el estatus de receptor de AOD para luego, en 1986, incorporarse a la entonces Comunidad Europea, participando en la política de cooperación comunitaria. En 1991 se integra como donante al CAD, lo que supone asumir la doctrina y las buenas prácticas internacionales en este campo (Gómez- Galán y Sanahuja, 1999; Alonso, 2008).

Simultáneamente a la integración a los organismos internacionales, España fue articulando su sistema institucional de cooperación al desarrollo. Aun cuando anteriormente existían ciertos instrumentos concebibles de ser catalogados como AOD, es en 1985 cuando se crea la primera institución con competencias en la planificación y gestión de cooperación, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

A partir de ese momento, la estructura de cooperación se fue dotando de nuevas instituciones e instrumentos con objeto de mejorar sus capacidades de planificación, implementación y evaluación. En 1986 se instaura la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) con objeto de coordinar las actuaciones de los diferentes ministerios que gestionan AOD. Asimismo, en 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (a partir de 2007 AECID), el actor principal en la implementación de la ayuda bilateral.

El incremento de los flujos de ayuda da cuenta del acelerado proceso de integración de España al sistema internacional de cooperación al desarrollo (Gráfico 3). El primer

período de crecimiento se produce a finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990 como consecuencia, fundamentalmente, de las aportaciones que el país debe realizar a la política de cooperación comunitaria y del fortalecimiento de los créditos FAD.

En 1992, con el apoyo de todos los partidos políticos, se elaboró el Informe del Congreso de los Diputados sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo, donde se reafirmaron como objetivos de la cooperación española la promoción del desarrollo humano, la asistencia a los Estados más pobres, el apoyo a los procesos de paz y la democracia. En el mismo informe se recomendó el aumento progresivo de la AOD hasta alcanzar el 0,7% del PIB en el año 2000 (Gómez Galán y Sanahuja, 1999). Asimismo, en 1994, el Informe del Senado sobre Cooperación al Desarrollo plantea la necesidad de elaborar una legislación para regular la cooperación al desarrollo así como mejorar el impacto de la ayuda, por lo que se recomienda reducir el número de sectores y países receptores (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

En este año, se observan importantes movilizaciones de los actores de la sociedad civil española para mejorar la política de ayuda. Las ONGD recogen medio millón de firmas reclamando el 0,7% del PIB para la AOD. En septiembre de 1994, se produce la primera “acampada del 0,7%” delante del Ministerio de Economía y Hacienda, la cual se extiende, originando acampadas de protesta en casi todo el país. Así, en un contexto de mayor interés de la ciudadanía por la solidaridad internacional —especialmente sensibilizada por los desastres humanitarios de la antigua Yugoslavia, el genocidio de Ruanda y la crisis de la región de los Grandes Lagos—, el movimiento social por el 0,7% alcanza gran influencia, convirtiéndose en expresión de las demandas de solidaridad de importantes sectores de la opinión pública española.

Como consecuencia de estas acciones, en 1994 se firma un “pacto por la solidaridad” por el cual el conjunto de los partidos con representación parlamentaria se comprometen a aumentar la AOD hasta alcanzar el 0,7% del PIB. También se decide crear en 1995 el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, que se constituye en una instancia consultiva de diálogo entre la Administración General del Estado (AGE), las ONGD, universidades y demás agentes sociales (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999).

Durante la década de los noventa, adquiere especial importancia la llamada cooperación descentralizada, que es la AOD gestionada por entes públicos territoriales locales y regionales (Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas). Aunque en la década de los ochenta ya se habían iniciado programas de AOD impulsados por entidades locales, es en la década de los noventa cuando la cooperación descentralizada adquiere un importante peso en el conjunto de la AOD española (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999). Asimismo, es en esta década, impulsadas tanto por la cooperación descentralizada como por mecanismos de financiación de la AGE, cuando las ONGD adquieren un importante papel en la gestión de proyectos de cooperación.

Un paso importante para la consolidación del sistema de ayuda fue la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) en 1998, que establece como objetivo prioritario de la cooperación la promoción del desarrollo y la erradicación de la pobreza en el mundo. La LCID propone una sensible mejora en el ciclo de programación de la cooperación española.

A partir de 2001 se inicia una planificación de cuatro años bajo el marco del Plan Director, con sus correspondientes Planes Anuales, Estrategias Sectoriales y Estrategias País. Estas iniciativas han sometido la ayuda a una definición más exigente, selectiva y fundamentada de sus líneas estratégicas de actuación. En este sentido, no cabe duda que la implementación de este proceso ha supuesto una significativa mejora en la planificación de la cooperación española (Alonso, 2008; Martínez y Martínez, 2011).

En el período comprendido entre 2000 y 2004, coincidiendo con el segundo gobierno del Partido Popular, la cooperación española atraviesa una etapa de profundo distanciamiento de los consensos internacionales de desarrollo (Sanahuja, 2007b). Es en este período cuando la política de cooperación pareció estar condicionada principalmente por intereses económicos y comerciales y por una matriz de política exterior neoconservadora introducida por el gobierno del Presidente José María Aznar (Sanahuja, 2007b; Sanahuja, 2009c).

Con la llegada del Partido Socialista y el nuevo Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, la cooperación española experimenta la segunda etapa de expansión y reforma en su historia. En este período, la cooperación se convierte en una de las prioridades de política exterior de la nueva administración. En consonancia con los pactos realizados

entre la comunidad de donantes, el gobierno socialista se compromete, en 2007, a destinar el 0,7% del PIB a la AOD en 2012.

A partir de 2004, el gobierno pretende redireccionar su política internacional situando la cooperación al desarrollo como una de las señas identitarias de su acción exterior. En este contexto, se redimensionan los valores que en teoría deberían ser rectores del sistema de ayuda, como la solidaridad internacional y la lucha contra la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2007b; Sanahuja, 2009c). En consecuencia, la política de cooperación se concibe como una herramienta fundamental para la promoción de un “multilateralismo eficaz” que permitiría mejorar la gobernanza global y asegurar la provisión de bienes públicos globales (Sanahuja, 2005; Sanahuja, 2009c; MAEC, 2009d).

En este período, asimismo, la cooperación experimenta un importante impulso reformador y la administración pública asume un papel más activo en el debate sobre los actores e instrumentos para la mejora de la eficacia de la ayuda. En consonancia con estos procesos, se da inicio a un ciclo de reforma y modernización de la política de cooperación al desarrollo (Sanahuja, 2009c). El Ministerio de Asuntos Exteriores se denomina también de Cooperación, se asumen los ODM como elementos cardinales de la política de cooperación y se pretende trascender de una política de cooperación a una política de desarrollo (MAEC, 2005). En este marco, la antigua SECIPI da lugar a dos Secretarías de Estado: la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y la Secretaría de Estado para Iberoamérica. La creación de la SECI había supuesto un avance significativo para el sistema de cooperación al desarrollo española, en tanto se le otorgaba un mayor peso político al separarla de otras Secretarías con diferentes agendas y objetivos. Asimismo, se crea la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo Políticas (DGPOLDE), se acomete una controvertida reforma de la AECID en 2008 (Iglesia-Caruncho, 2011) y se impulsa un importante proceso de planificación que dio lugar a la elaboración de un amplio conjunto de estrategias sectoriales y de planificación geográfica que han supuesto un considerable salto de calidad en la planificación estratégica de la cooperación española (Martínez y Martínez, 2011).

En el ámbito cuantitativo y de acuerdo a los datos de los PACI, entre 2004 y 2008 España ha incrementando substancialmente los recursos destinados a la AOD, pasando

de 1.970 millones de euros correspondientes al 0,25% del PIB a 4.761 millones de euros correspondientes al 0,45% del PIB⁶⁵. Gran parte del incremento de estos recursos se debe a programas de condonación y conversión de deuda y a aportaciones voluntarias a organismos multilaterales. En este sentido, en el período comprendido entre 2004-2009 la cooperación multilateral se ha constituido en uno de los grandes desafíos para el sistema de ayuda español. Es esta modalidad la que ha aumentado sus flujos de manera substancial, destacándose especialmente las llamadas contribuciones “multi-bilaterales”⁶⁶. Sin embargo, la política multilateral se ha caracterizado por una alta dispersión y escasa visión estratégica, al tiempo que se ha observado cierta falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión multilateral, dado que, hasta 2009, ha habido escasa información sobre los criterios de asignación a los organismos internacionales, la posición que España ha asumido en el interior de los foros y los diferentes instrumentos que la cooperación española ha apoyado bajo el marco del “paraguas” multi-bilateral.

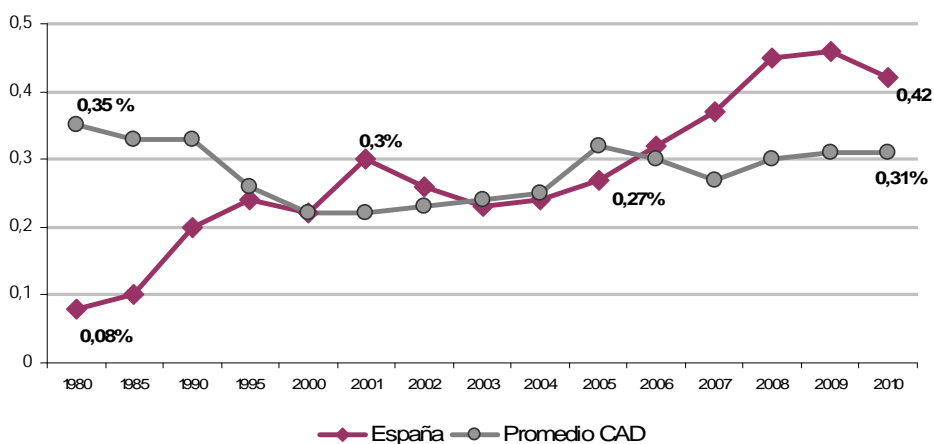
Sin embargo, entre 2009 y 2010 se han desarrollado manifiestos esfuerzos para mejorar la gestión, transparencia y eficacia de la política multilateral española. En primer término, se ha diseñado la Estrategia Multilateral de Cooperación Española (2009), donde se definen claramente las líneas estratégicas, los criterios de asignación, los medios e instrumentos y los mecanismos de seguimiento y evaluación de la cooperación multilateral. Asimismo, desde octubre de 2008, se crea en el marco de la AECID la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, cuya principal función es fomentar, gestionar y ejecutar las políticas públicas en el ámbito sectorial y multilateral. Esta Dirección tenía como objetivo mejorar la asignación de las contribuciones voluntarias a los fondos multilaterales no financieros, desarrollando criterios estratégicos en complementariedad con los criterios de cooperación bilateral que se definen en la AECID. Con objeto de mejorar la evaluación de la cooperación multilateral, España interviene en la Red de Evaluación de la Actuación de los Organismos Multilaterales

⁶⁵ Debido al tipo de cambio especialmente favorable al euro en ese período, esta cifra se corresponde a 2.437 millones de dólares en 2004 y 6.867 millones de dólares en 2008.

⁶⁶ Las contribuciones multi-bilaterales son aquellas en las cuales los donantes participan en proyectos o sectores determinados de programas de organismos multilaterales. Debido a que el donante define o bien los proyectos, o bien la zona geográfica a donde se deben dirigir los fondos, éstos se contabilizan como AOD bilateral. En este sentido, en tanto la definición de “multibi” no responde a la definición del CAD de ayuda multilateral, este organismo lo computa como ayuda bilateral.

(MOPAN por sus siglas en inglés) donde participan tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) como el MEH. Asimismo, desde la AECID se ha implementado un mecanismo de seguimiento y evaluación de los Organismos Multilaterales. De esta manera se analiza en las misiones en terreno el desempeño, la eficacia y la relevancia de estos organismos para cada proyecto en particular, de modo que se genere un instrumento propio que provea información útil a la hora de decidir las canalizaciones de AOD. Por último, se ha realizado en 2010 el primer informe de cooperación multilateral (MAEC, 2010b). Este informe ha supuesto un significativo avance desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas para la cooperación multilateral.

Gráfico 3. Evolución de la AOD española sobre el porcentaje del PIB.



Fuente: CAD 2011a

La tendencia ascendente de los flujos de AOD se interrumpió en el año 2009, cuando, de acuerdo a los datos de los PACI, la AOD se redujo en 33 millones de euros (4.728 millones de euros) con respecto al año 2008 (MAEC, 2009c; MAEC, 2005b).

A partir de 2010, el gobierno inicia una importante política de ajuste para reducir el déficit fiscal en España. En este contexto, el entonces presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anuncia el 12 de mayo de ese año significativas reducciones en los presupuestos públicos, las cuales afectaron a los fondos destinados a la cooperación al desarrollo. Como consecuencia, y de acuerdo a los datos del CAD, la AOD se ha

reducido en 2011 en 1.687 millones de dólares con respecto a 2010⁶⁷. Esto ha supuesto pasar de destinar el 0,43% del PIB a la cooperación al desarrollo en 2010 a un 0,29% en 2011. Así, en 2011 España ha sido el donante que mayores reducciones ha realizado sobre sus presupuestos de AOD⁶⁸.

Los esfuerzos señalados en el período 2004-2009 dan cuenta de que la administración pública española ha demostrado en los últimos años esfuerzos por consolidarse como un país donante comprometido con los objetivos internacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza. Sin embargo, el limitado tiempo en que se ha desarrollado este proceso, así como la falta de capacidades técnicas y humanas para gestionar de manera adecuada este creciente volumen de AOD, parecen haber generado significativos problemas de coordinación, complementariedad y coherencia en el interior del propio sistema de cooperación.

6.2.2 Actores del Sistema de Cooperación

La política española de cooperación al desarrollo es gestionada por diversas instituciones de la administración pública, aunque también son relevantes algunos actores de la sociedad civil, como las ONGD. De acuerdo a la LCID, el MAEC es el principal actor de la política de cooperación al desarrollo (Gráfico 4). Entre sus responsabilidades principales se encuentra la dirección de la política de AOD, que es diseñada por la DGPOLDE, y la canalización de la ayuda bilateral, los microcréditos, las aportaciones al sistema de Naciones Unidas, la ayuda humanitaria y la cofinanciación a las ONGD, que es articulada principalmente por la AECID. La otra institución de significativa relevancia es el MEH, encargado de las operaciones de condonación de deuda y de las aportaciones a las IFIS y a las instituciones comunitarias europeas. Tradicionalmente, la autonomía con que se han gestionado estos instrumentos ha generado problemas de coordinación, integración e incluso bicefalia entre ambos ministerios (Alonso, 2008; Tezanos, 2008; Sanahuja, 2009c). Asimismo, en algunos períodos de la cooperación española algunos ministerios han asumido un significativo protagonismo en la gestión de la ayuda, como es el caso de Comercio, debido a la

⁶⁷ A fecha de junio de 2011, no se había publicado el PACI Seguimiento 2011, por lo que no se han actualizado los datos en euros.

⁶⁸ Nota de prensa OCDE, disponible en:

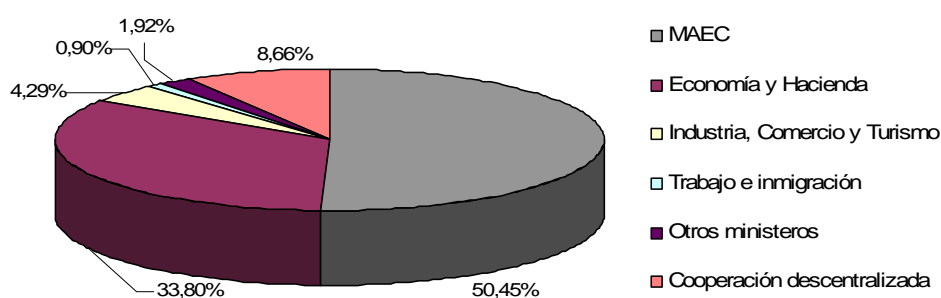
http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html. Fecha de consulta: 30/05/2012.

gestión de los créditos FAD, y de Defensa, en el marco de las operaciones de mantenimiento de paz.

Hasta el año 2011, la cooperación descentralizada también se había consolidado como un actor significativo en el sistema de cooperación español. Esta modalidad de ayuda experimentó un desarrollo importante durante la década de 1990 y, en 2008, la cooperación gestionada por Comunidades Autónomas (CCAA), Ayuntamientos y Diputaciones había alcanzado una participación del 14% de la AOD total española. No obstante, como consecuencia de los ajustes que se han implementado en España, a partir de 2010 se han reducido significativamente los fondos canalizados a través de la cooperación descentralizada.

Por último, es necesario mencionar el importante papel que las ONGD han adquirido en el seno de la política de ayuda debido, básicamente, a los programas de cofinanciación de las diferentes administraciones públicas —tanto por parte de la Administración General del Estado (AGE) como de las CCAA—.

Gráfico 4. Distribución de la AOD entre diferentes actores de la Administración Pública
2007



Fuente: PACI Seguimiento, 2010

En el marco del MAEC, ha operado la SECI, encargada de la formulación de políticas de cooperación al desarrollo. De esta Secretaría dependía la AECID, encargada de la ejecución de los programas de AOD bilateral. Por su parte, la DGPOLDE era la institución responsable de asistir técnicamente a la SECI en la planificación,

seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional. De acuerdo a la planificación de DGPOLDE los demás ministerios y agencias gubernamentales ejecutan los programas de AOD. En este sentido, prácticamente todos los ministerios participan en la ejecución de la políticas de AOD, aunque la gran mayoría de ellos lo hacen con programas de limitada entidad económica⁶⁹.

Desde su creación en 1988, la AECID ha ido estableciendo una red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), 42 en 2011, que operan en los países prioritarios para la cooperación española. Asimismo, la AECID ha instalado 16 Centros Culturales y 3 Centros de Formación en países socios.

6.2.3 El problema de la coherencia en España

Como se ha explicado en las páginas anteriores, la CPD es un ámbito complejo y transversal, que abarca distintas dimensiones de la acción pública, responde a procesos políticos e involucra a diversos actores (también políticos) con capacidad de incidencia en la toma de decisiones. En este sentido, si bien el concepto de CPD remite a un determinado resultado sobre las políticas aplicadas, en tanto éstas sean más o menos coherentes con el desarrollo, el analizar los mecanismos, actores y procesos permite comprender la problemática de este fenómeno y la forma en que se ha abordado en las diferentes instancias gubernamentales.

El análisis del problema de la CPD en el caso de España adquiere, si cabe, mayor complejidad en tanto existen competencias y decisiones que corresponde al ámbito nacional español y competencias atribuidas a la UE. En consecuencia, tanto en el caso de España como en el de Suecia —así como en el de otros Estados miembros de la UE—, el análisis del avance o el retroceso en la CPD debe remitir tanto a las políticas españolas como a las políticas europeas. En este sentido, los conflictos entre actores con diferentes intereses, identidades y valores (Sanahuja, 2011b) deben analizarse tanto en las instancias nacionales como en las posiciones que se asumen en los foros europeos y que afectan al diseño de políticas europeas. Por tanto, cuando se realiza un análisis del

⁶⁹ Cabe destacar que tanto los ministerios como la propia estructura del sistema de cooperación han experimentado importantes cambios a partir de la incorporación del nuevo gobierno del Partido Popular en diciembre de 2011. Debido a que la presente tesis doctoral analiza los mecanismos, actores y procesos en el período comprendido entre 2004 y 2011, no se mencionan estos cambios, que afectan a gran parte de la estructura del actual gobierno español.

resultado de la (in)coherencia en las políticas para el desarrollo con respecto a un país que forma parte de la UE, se debe recordar que se trata de un ámbito que remite tanto a la posición del Estado miembro como a las decisiones finales que se toman en el seno de la UE.

Cuadro 5. Diferentes combinaciones de posiciones y sus consecuentes resultados de políticas con respecto a la CPD.

Posiciones de España y la UE				
España	Posición coherente	Posición incoherente	Posición incoherente	Posición coherente
UE	Posición coherente	Posición incoherente	Posición coherente	Posición incoherente
Resultado de políticas	Posición coherente	Posición incoherente	Posición coherente	Posición incoherente

Fuente: elaboración propia

Como se ha explicado en el marco metodológico de esta tesis, y como se verá a lo largo del presente caso de estudio, en España coexisten actores subnacionales con diversas identidades, valores e intereses (Sanahuja, 2009c); identidades que son construidas socialmente (Del Arenal, 2009b: 21) y que responden a la realidad histórica, política y cultural española. En este contexto, los procesos de toma de decisiones se desarrollan en un marco de situaciones complejas (Allison, 1971: 44), de naturaleza cambiante, donde es posible identificar, principalmente, tres dimensiones identitarias que han influido en los diversos actores con incidencia en la acción pública y, por tanto, en la coherencia de políticas que afecta al desarrollo.

En primer lugar, es posible identificar visiones que se corresponden con la defensa de lo que se entiende como “intereses nacionales españoles”, visiones relacionadas principalmente con la promoción de objetivos de seguridad y de crecimiento económico y que se han conceptualizado en el marco teórico como “nacionalismo metodológico” (Beck, 2004a; Beck, 2005). En segundo lugar, visiones que identifican a España como un actor europeo que debe apostar por la integración de Europa y el consecuente fortalecimiento de las políticas europeas y comunitarias; esta visión se ha conceptualizado como la “europeización” de la política exterior española (Torreblanca, 2001; Arenal, 2011; Barbé, 2011; Sanahuja, 2012a; Sanahuja, 2012b) y establece que los intereses nacionales deben converger, necesariamente, con los intereses europeos

(Torreblanca, 2001). En este marco, España ha tenido que alinear progresivamente sus políticas nacionales a las políticas europeas como forma de reforzar su identidad europea y defender los valores que supone esta unión supranacional. Por último, existen asimismo visiones orientadas a la promoción de los intereses cosmopolitas, que implican una visión “normativa” en la cual se identifica a España como un actor global que debe promover —en sus políticas nacionales, internacionales y europeas— el trabajo por el desarrollo global y sustentable. Esta visión también integra la concepción europeísta, pero asumiendo que la UE debe comportarse como una “potencia civil”, promoviendo valores “normativos” relacionados con la democracia y los Derechos Humanos (Sanahuja, 2010b).

Ahora bien, no se trata de categorías de análisis excluyentes que se producen en términos “puros”, sino que estos factores ideacionales son el resultado de complejas construcciones sociales, de naturaleza cambiante, que coexisten en el seno de la administración pública. Así, la acción pública española es el resultado de un complejo entramado donde, en ocasiones, tienden a converger los intereses nacionales, europeos y cosmopolitas, así como en otros casos éstos se presentan como intereses claramente contradictorios. Estos factores ideacionales se imbrican, se superponen, se complementan y, asimismo, se confrontan y contraponen, por lo que explican gran parte de los dilemas, contradicciones y problemas de (in)coherencia de políticas en España.

De este modo, en el período comprendido entre 1996 y 2004 y bajo el mandato del Presidente José María Aznar, del Partido Popular, ha prevalecido una política orientada a la promoción de los intereses nacionales españoles, enmarcada en una matriz neoconservadora (Sanahuja, 2007b; Sanahuja, 2009c) y centrada en la defensa de objetivos económicos, comerciales y de seguridad (Torreblanca, 2001). En este contexto, la visión europeísta se enmarcaba dentro de la defensa de los intereses nacionales españoles en una relación entendida como “pragmática” y “utilitaria” (Torreblanca, 2001: 17). Bajo estos preceptos, la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses nacionales españoles independientemente de las consecuencias que tengan estas políticas en los países en desarrollo.

Esta orientación política se transforma radicalmente con el cambio de gobierno que se produce en 2004, con el presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero. En este marco, en el período comprendido entre 2004 y 2008, la acción exterior incorpora

valores “éticos” orientados a la promoción de un ideario cosmopolita que redefine los intereses nacionales como intereses comunes (Sanahuja, 2006) y donde se produce una importante apuesta por el multilateralismo y la gobernanza global. En este contexto, la promoción de los intereses de desarrollo y la agenda de la CPD ha adquirido especial relevancia en algunos espacios de la AGE y en documentos oficiales del gobierno español (Millán, 2010a). En tal sentido, a diferencia de los programas presentados por el Partido Popular, los programas electorales del PSOE han incluido la apuesta por la cooperación al desarrollo, el multilateralismo y la gobernanza global.

“En un mundo interdependiente y globalizado, nuestro bienestar y seguridad están crecientemente ligados a los de países y regiones menos favorecidas. A lo largo de las últimas dos legislaturas, nuestra apuesta, tanto política como económica, por la cooperación al desarrollo la ha convertido en una política de Estado, que ya no está supeditada a otras políticas, siendo un elemento central e irrenunciable de nuestra visión de la acción exterior española. Como el resto de políticas públicas, la cooperación al desarrollo requiere una reflexión en profundidad para adaptarse a un paradigma en proceso de cambio, debido a un contexto de grave crisis económica y financiera a nivel global. Dicha reflexión debe contar con el máximo consenso social y parlamentario, para lo cual se actualizarán los mecanismos de consulta, participación social y rendición de cuentas” (PSOE, 2011: 143).

Sin embargo, a partir de la crisis internacional que se inicia en 2008, la mirada nacional retoma cierto protagonismo tanto en el discurso del gobierno socialista como en los argumentos principales del Partido Popular —que finalmente será elegido con mayoría absoluta en las elecciones de 2011—. En consecuencia, durante la campaña electoral que tuvo lugar en noviembre de 2011, no se hizo mención alguna a los intereses de los países más pobres ni a la importancia de la política internacional en la promoción del desarrollo global —desconociendo incluso la incidencia de la política y las decisiones internacionales en las posibilidades de progreso de la propia España—. La explicación a este comportamiento de los principales candidatos parece radicar en el hecho de que, en contextos de crisis, el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos, dado que puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional en tanto puede ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con lo que se entiende como “interés nacional”.

Cabe destacar en este sentido que, a partir de 2005, se aprecia una clara tendencia descendente en la proporción de ciudadanos partidarios de que España dedique recursos a la cooperación, de un 84% de apoyo en 2005 a un 67% de apoyo en 2020 (Fundación Carolina, 2010). Asimismo, en 2008 se observa un cierto repliegue hacia los “intereses nacionales” que llega incluso a minar el apoyo a la solidaridad internacional (Fundación Carolina, 2010). De hecho, en 2010 el 70% de los españoles prefería garantizar el bienestar propio que destinar recursos a la cooperación al desarrollo (Fundación Carolina, 2010).

En suma, la articulación de la política pública, tanto exterior como doméstica, no es el resultado de una visión monolítica y racional donde el Estado se comporta como una entidad carente de contradicciones; por el contrario, en el seno de la administración pública se produce la interacción de una diversidad de actores que se relacionan con un contexto social de naturaleza cambiante y dinámica (Hurd, 2008: 303) y llevan consigo diferentes identidades que suponen formas específicas de funcionar en el mundo (Weldes, 1996: 287), se ubican en el interior de distintas relaciones de poder y, por tanto, hacen posible la búsqueda de diferentes intereses (Weldes, 1996: 287). El trabajo por la CPD se produce, por tanto, en un contexto complejo, donde se articulan distintas lógicas y sensibilidades que se corresponden a la mirada nacional, la visión europeísta y la mirada cosmopolita las cuales inciden en las decisiones gubernamentales y tanto pueden tender a converger como contraponerse.

Con objeto de ilustrar los dilemas, divergencias y solapamientos que se producen en el caso español, a continuación se explicarán algunas de las principales posiciones y decisiones españolas con respecto a ciertas políticas que afectan al desarrollo. Si bien, como se ha indicado, el presente estudio de caso pretende analizar los principales actores y procesos que promueven y limitan la CPD —y no los resultados de estas políticas en términos de coherencia—, este ejercicio resulta necesario para ilustrar la contraposición de intereses que influyen en las decisiones de política exterior y doméstica española.

Debido a que España forma parte de la UE y que, como se ha explicado, el problema de la CPD remite tanto al ámbito nacional como al espacio europeo, el presente análisis incluye algunas de las decisiones españolas que se han adoptado con respecto a las políticas europeas. En consecuencia, a continuación se analizan algunas políticas

puntuales referidas a ámbitos que mantienen una estrecha relación con la CPD como son el comercio, la agricultura, la pesca, el cambio climático, la construcción de la paz y seguridad, las migraciones y los Derechos Humanos y la democracia. Dos son las razones que justifican la selección de estos ámbitos de políticas públicas: en primer lugar, y como se explicó en el capítulo 3 de la presente tesis doctoral, se trata de políticas de especial relevancia para la promoción del desarrollo global y sustentable y la construcción de una gobernanza global que genere oportunidades de desarrollo para todos los países del globo; y, en segundo lugar, se trata de políticas que se han alineado progresivamente a los objetivos impulsados desde la UE, es decir políticas que se han “europeizado”, bien porque las competencias están atribuidas al espacio europeo, porque estas competencias se comparten o porque el diseño de estas políticas se ha visto fuertemente influenciado por el marco europeo.

a) Comercio e inversiones: En lo que respecta al ámbito comercial español, es necesario recordar que se trata de una política cuyas competencias son exclusivamente europeas desde que España se integra a la UE en 1986. Asimismo, con la firma del Tratado de Lisboa la política comercial pasa a ser uno de los pilares de la acción exterior de la UE. El artículo 207 de este Tratado incorpora una definición amplia de la política comercial donde están incluidos los servicios, la propiedad intelectual e industrial y la IED, que pasan a ser competencias exclusivas de la UE. En consecuencia, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es la Comisión la que tiene la obligación de negociar y proteger la IED. En tal sentido, se prevé que progresivamente se produzca una sustitución de acuerdos de inversión entre Estados miembros y terceros países por acuerdos de protección de inversiones de la UE (MITyC, 2012). El Comité de Política Comercial es responsable de preparar las decisiones del Consejo y orientar a la Comisión en el ámbito de esta política; en él participan representantes de los Estados miembros y de la Comisión. El representante español en este Comité es el Director General de Comercio e Inversiones de la Secretaría de Estado de Comercio Exterior.

La UE ha desarrollado una política comercial y agrícola proteccionista con importantes consecuencias para el mundo en desarrollo. Así, las elevadas tarifas a las importaciones, los picos arancelarios, las restricciones cuantitativas al comercio y otras prácticas protectoras de carácter no arancelario limitan las capacidades exportadoras de los países en desarrollo (Consejo de Cooperación, 2006). Al tiempo, EEUU y la UE han promovido tratados de libre comercio que incluyen acuerdos sobre inversiones

bilaterales y regionales para lograr concesiones —principalmente relacionadas con la propiedad intelectual y los servicios— que no son capaces de conseguir en el seno de la OMC (Intermón Oxfam, 2006).

Como se ha explicado en el marco teórico, el comercio y las inversiones son esenciales para la promoción de las posibilidades de desarrollo de los países más pobres. En tal sentido, las medidas proteccionistas llevadas a cabo por la UE no sólo distorsionan el comercio internacional, sino que constituyen prácticas incompatibles con el objetivo de la construcción de un sistema comercial abierto que impulse las posibilidades de progreso de los países en desarrollo (Consejo de Cooperación, 2006; Intermón Oxfam, 2007d).

Dentro de este contexto, el *Programa de Doha para el Desarrollo* pretendía lograr una importante reforma del sistema de comercio internacional con objeto de mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo. Este compromiso fue asumido por la UE y el resto de los países desarrollados en 2001. De este modo, la Ronda de Doha abarca diferentes ámbitos entre los que se incluyen los bienes industriales, de servicios, propiedad intelectual y temas medioambientales. En el marco de la Ronda de Doha, los países desarrollados asumieron el compromiso de reducir los instrumentos comerciales que distorsionan el mercado internacional y dificultan el acceso de los productos de los países en desarrollo a sus mercados (como las barreras arancelarias escalonadas, las barreras no arancelarias y las subvenciones agrícolas) (Flores, 2006; Consejo de Cooperación, 2006; Sanahuja, 2004b; Sanahuja, 2003).

Sin embargo, las negociaciones de la Ronda de Doha se bloquearon en la V Conferencia Ministerial celebrada en Cancún en septiembre de 2003. La reunión de Cancún fue el escenario del enfrentamiento de los intereses de los países desarrollados y en desarrollo. Por un lado, los países en desarrollo exigían que se dismantelaran las subvenciones agrícolas y las prácticas proteccionistas que distorsionaban el comercio internacional. En contraposición, tanto EEUU como la UE desplegaron una importante ofensiva diplomática para dividir a los países en desarrollo e integrar los “temas de Singapur” —protección de inversiones, política de competencia, mercados de contratación pública y facilidades para el comercio— a la negociación en Cancún. Finalmente, el entonces comisario de comercio de la UE, Pascal Lamy, reclamó concesiones a los países en desarrollo en los “temas de Singapur” pero sin ofrecer contrapartidas en los capítulos

agrícolas y arancelarios (Sanahuja, 2004b). Estas exigencias fueron rechazadas por gran parte de los países en desarrollo y condujeron a la ruptura de las negociaciones, por lo que la Cumbre de Cancún finalizó sin acuerdos (Steinberg, 2003; Sanahuja, 2003).

Así, en más de una década de negociaciones las conversaciones se han estancado repetidamente debido a la divergencia de intereses entre el mundo desarrollado y en desarrollo y la imposibilidad de las potencias comerciales para reducir los aranceles y subsidios a sus diferentes productos (desde alimentos hasta químicos) (Sanahuja, 2004b; Intermón Oxfam, 2006a; Intermón Oxfam, 2009). En contraposición, dejando de lado la agenda “de desarrollo”, tanto la UE como EEUU han centrado sus esfuerzos en promover el acceso a los mercados de los países en desarrollo —incluyendo servicios de propiedad intelectual—, al tiempo que promueven acuerdos bilaterales de comercio que incluyen normas que sobrepasan lo que podría acordarse multilateralmente en el seno de la OMC (Intermón Oxfam, 2009).

Dentro de este marco institucional, España presenta una política comercial alineada con los objetivos de la UE pero también con intereses propios que pueden clasificarse como “defensivos” y “ofensivos” (Febrel, 2009). Los intereses defensivos se relacionan con la protección de determinados productos agrícolas, pesqueros e industriales. Los intereses “ofensivos” tienden a converger con la presión que ejerce la UE para abrir mercados de terceros países (incluyendo sector servicios).

“Todos los Estados miembros de la UE esperamos que haya negociaciones bilaterales y nuevas ofertas revisadas de acceso al mercado, que permitan elevar el nivel de ambición, y negociaciones en los reglas de servicios para que se pueda cerrar un paquete lo más amplio posible en esta Ronda” (Febrel⁷⁰, 2009: 63).

Dentro de estos intereses “ofensivos” España se ha destacado por mantener posiciones en el seno de la UE que parecen priorizar los intereses comerciales nacionales sobre las posibilidades de desarrollo de los países más pobres (Intermón Oxfam, 2005; Intermón Oxfam, 2008; Intermón Oxfam, 2009). Un ejemplo de este hecho son las negociaciones con los países ACP, donde España se ha colocado en el grupo de Estados miembros que defendían una línea “dura” promoviendo un acuerdo comercial recíproco, con mínimas

⁷⁰ Subdirector General de Política Comercial de la Unión Europea hasta su incorporación a la Oficina Económica y Comercial en Argel el 1 de septiembre de 2009.

flexibilidades y que se extienda a otras áreas como las inversiones (Intermón Oxfam, 2007b). Así, más allá de los compromisos asumidos en el ámbito discursivo, son los intereses comerciales —nacionales y europeos— los que parecen primar en las posiciones que España adopta al seno de la UE. La defensa de estos intereses se prepara en diferentes niveles de la administración pública española y se realiza en el seno del Consejo en Bruselas.

“Que la política comercial común europea implique una cesión de competencias nacionales no significa que abandonemos nuestros intereses a su suerte” (Febrel: 2009: 53).

Por último, cabe destacar un ámbito que ha afectado a la política de ayuda y a los intereses comerciales y que remite a competencias nacionales españolas. Como se ha explicado, en algunas ocasiones la política de AOD se ha utilizado en España con objeto de promover los intereses comerciales españoles, como es el caso de los créditos FAD, que se constituyeron como el primer instrumento computable de AOD y tenían como objetivo principal el apoyo a los procesos de internacionalización de las empresas españolas en regiones de renta media del mundo en desarrollo, especialmente en América Latina (Gómez-Galán y Sanahuja, 1999; Sanahuja, 2009c; Tezanos, 2008; Lorente y Arias, 2004; Intermón Oxfam, 2006a).

En suma, en lo que respecta al ámbito comercial, cuyas competencias se encuentran atribuidas exclusivamente a la UE, parecen priorizarse los intereses comerciales —nacionales y europeos— sobre las posibilidades de desarrollo de los países más pobres. Asimismo, la preeminencia de estos intereses comerciales también se ha observado en la propia instrumentalización de la AOD, que en ocasiones se ha utilizado para promover la internacionalización de la empresa española, como se ha explicado en el caso de los créditos FAD.

b) Agricultura: las competencias en agricultura también están atribuidas en forma exclusiva a la UE. La principal política en este ámbito es la Política Agraria Común (PAC). La PAC ha jugado un papel fundamental en la consolidación del sistema comunitario europeo, dado que, desde los inicios de la UE, el sector agrícola se ha considerado como un ámbito estratégico para la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el bienestar social de los países miembros (Flores, 2006; Nieto, 2001). La PAC se crea con objeto de garantizar la seguridad alimentaria de la UE, que era un

importador neto de alimentos, generando incentivos económicos para que los agricultores se dedicaran a la producción agrícola. El éxito relativo de esta política se produce en la década de los ochenta, cuando la UE cambia su estatus de importador a exportador neto de alimentos.

Ahora bien, como se ha denunciado sistemáticamente en el seno de la OMC y desde distintas organizaciones sociales, las políticas agrícolas y comerciales relacionadas con la PAC tienen consecuencias extremadamente negativas para la agricultura y las posibilidades de subsistencia del mundo en desarrollo (Intermón Oxfam, 2006, FAO, 2006). Las subvenciones a la agricultura doméstica europea y los subsidios a la exportación conducen al exceso de producción y *dumping* de productos agrícolas, perjudicando los precios internacionales al tiempo que las barreras arancelarias reducen las posibilidades de entrada de los productos del mundo en desarrollo al mercado europeo (Consejo de Cooperación, 2006; Intermón Oxfam, 2005; FAO, 2005).

Aparte de los perjuicios para los países en desarrollo, la PAC ha sido criticada por la forma del reparto de los fondos comunitarios. Si bien las subvenciones derivadas de la PAC deberían utilizarse para asegurar la prosperidad y la supervivencia de las comunidades rurales, el desigual reparto de los subsidios beneficia mayormente a grandes empresas y productores (Intermón Oxfam, 2006a). De acuerdo a los datos de la organización Farm Subsidy⁷¹, en 2010, 710 empresas y familias en toda la UE recibieron 3.200 millones de euros de la PAC. Entre los principales beneficiarios de la PAC se encuentran la Reina de Inglaterra, su hijo el Príncipe Carlos, la Duquesa de Alba, el Príncipe Joaquín de Dinamarca, importantes políticos entre los que se destacan los ministros de agricultura de Eslovaquia y Países Bajos, y empresas como Heineken, Nestlé, el banco Crédit Agricole y BASF. En consecuencia, las ayudas derivadas de la PAC refuerzan la creación de grupos de presión o *lobbys* que pueden presionar para que se mantenga y se refuerce la PAC y, por tanto, son relevantes en lo que respecta a la CPD.

⁷¹ *Farm Subsidy* es la ONG británica que ha desarrollado una campaña para que los gobiernos y las instituciones europeas hagan pública la lista de beneficiarios de las ayudas de la PAC. También posee un índice que mide la transparencia de los países miembros para acceder a la información de los beneficiarios de la PAC, índice en el que España ocupa el decimoséptimo lugar. Los datos están disponibles en la página Web: <http://farmsubsidy.org>.

España ha sido uno de los países más favorecidos por la implementación de la PAC y tradicionalmente se ha posicionado a favor de las políticas proteccionistas del mercado agrario común. Asimismo, España concibe a la PAC como una herramienta de integración europea fundamental para la promoción del desarrollo rural y la seguridad alimentaria europea.

Cabe destacar, no obstante, que la PAC también ha supuesto importantes controversias entre los países miembros en tanto éstos se benefician en forma desigual de esta política comunitaria. Por un lado, Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Holanda y los Países Bálticos apuestan por la máxima reducción o supresión de la PAC y no consideran que deba existir una política proteccionista en el sector agrícola. En contraposición, el grupo de países proteccionistas conformado por Francia, España, Portugal, Grecia y Polonia defienden la existencia de esta política. En 2010, la PAC ha supuesto el 40% de los presupuestos de la Comunidad Europea, ascendiendo a una cifra aproximada a los 55.000 millones de euros. Los principales beneficiarios son Francia (10.000 millones de euros que corresponden al 20% del presupuesto), España (6.600 millones que corresponden al 13%), Alemania (6.500 que corresponden al 12%), Italia (5.500 millones de euros que corresponden al 11%), Reino Unido 4.300, Grecia 3.000 (6%) e Irlanda 1.700 (3%).

El desmantelamiento de las subvenciones agrícolas ha sido una de las reivindicaciones fundamentales de los países en desarrollo (liderados por Brasil, India y China) que negociaban en la Ronda de Doha. En 2003 la PAC se reforma, transformando las ayudas directas en pagos únicos por explotación que se encuentran desvinculados de la producción agrícola. Este tipo de ayuda se entiende que es compatible con la llamada “caja verde” del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Se trata de ayudas que son compatibles con las reglas de la OMC, dado que en principio no distorsionarían el mercado. Sin embargo, a pesar del proceso de reforma que ha experimentado la PAC y de los diferentes compromisos asumidos para liberalizar el sector agrícola, no se han producido variaciones importantes en el apoyo global a esta política y su distribución entre sectores, explotaciones y países, por lo que sigue teniendo consecuencias negativas para los países en desarrollo (Compes y García, 2009). Esto se debe principalmente a la presión de un grupo de Estados miembros, encabezados por Francia y España, renuentes a cambios radicales que supongan la reducción de los subsidios agrícolas (Sanahuja, 2004b).

Asimismo, en la Conferencia de Hong Kong de la OMC en 2006, tanto EEUU como la UE se comprometieron a eliminar las subvenciones a las exportaciones agrícolas para el final de 2013, aun cuando estos compromisos no han sido ratificados en posteriores conferencias. Oficialmente España estuvo de acuerdo con esta iniciativa, dado que, gracias a la reforma de la PAC de 2003, las ayudas canalizadas en el marco de la UE ya no se consideraban subsidios a la exportación. De acuerdo al entonces Secretario de Estado de Turismo y Comercio: “Los compromisos aprobados no recortarán los subsidios para el campo español más de lo que ya estaba previsto tras la reforma de la PAC”⁷².

En el mismo sentido, cabe destacar que, en octubre de 2011, la Comisión Europea ha presentado una propuesta de reforma de la PAC para ser implementada en 2014. “Los cambios propuestos a la política agrícola europea pretenden asegurar el suministro alimentario, la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible de las zonas rurales”⁷³. El objetivo de estas propuestas es desarrollar una PAC más competitiva y adaptada a las nuevas condiciones internacionales del mercado. El punto más conflictivo de esta reforma es que se propone que se eliminen las rentas históricas, de las que España es uno de los Estados miembros más beneficiados de la UE. España ha mostrado su rechazo frontal a esta reforma que supondrá mayores exigencias en materia medioambiental y podría reducir las ayudas agrícolas españolas hasta un 45%⁷⁴. A finales de 2011, se estaba en plena negociación, dados los diferentes intereses de los Estados miembros y la Comisión.

En definitiva, a través de los diferentes objetivos que se contraponen en la PAC, se pueden observar los diversos conflictos de intereses a los que remite la CPD en este ámbito. Por un lado, la promoción del desarrollo rural y la mejora de la calidad de vida de los agricultores españoles; por otro, la apertura de mercados para los países en desarrollo y la subsistencia de los agricultores de los países más pobres. Asimismo,

⁷² Nota de prensa: “Los países de la OMC acuerdan acabar con las ayudas agrícolas en 2013”. Disponible en: <http://www.consumer.es/web/es/alimentacion/2005/12/19/147883.php>. Fecha de consulta: 25/05/2012.

⁷³ Información obtenida de la Página Web de la Unión Europea. http://ec.europa.eu/news/agriculture/111012_es.htm. Fecha de consulta: 24/05/2012.

⁷⁴ Nota de prensa basada en las declaraciones del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medioambiente. Fecha de publicación: 27/04/2012. Disponible en: <http://www.agrodigital.com/PIArtStd.asp?CodArt=83694>. Fecha de consulta: 24/05/2012.

existen diversos *lobbys* que se benefician de esta política y que inciden en los procesos públicos de toma de decisiones. Por último, es necesario mencionar la contraposición de intereses entre los diferentes Estados miembros de la UE. Cabe destacar, no obstante, que a pesar de que a veces los conflictos relacionados con la CPD se plantean en términos excluyentes —contraponiendo la promoción del desarrollo global con el impulso de los intereses nacionales o europeos—, este es justamente el enfoque epistemológico que se pretende superar en esta tesis doctoral. Como se ha explicado, la mirada cosmopolita establece la necesidad de encontrar soluciones colectivas y a largo plazo en el actual mundo globalizado. Como en el caso de la agricultura planteado en este epígrafe, es necesario superar la dicotomía “ellos o nosotros” para avanzar hacia soluciones colectivas y globales que promuevan el desarrollo en forma equilibrada en un mundo crecientemente interdependiente.

C) Pesca: la UE posee una Política Pesquera Común (PPC), que forma parte de la PAC y es de competencia exclusivamente comunitaria, y que está formada por un conjunto de reglas y mecanismos que abarcan las actividades de explotación de los productos del mar, así como su transformación y comercialización. Bajo el marco de la PPC se firman acuerdos con terceros países que permiten el acceso de las flotas europeas a las aguas de países no miembros; estos acuerdos han beneficiado a la industria pesquera europea, permitiendo ampliar significativamente sus zonas de captura así como disminuir la presión pesquera sobre las aguas europeas. La flota comunitaria que faena en terceros países realiza el 20% de las capturas de toda la flota de la UE, la gran mayoría destinada al mercado europeo. Los principales Estados que se benefician de la PPC son Dinamarca, España, Reino Unido y Francia, que representan cerca del 50% del total de capturas (Comisión Europea, 2012).

España es la nación pesquera más grande dentro de la UE, siendo responsable de cerca del 15% de las capturas europeas (FAO, 2007), y representa una cuarta parte del empleo en el sector pesquero que se crea en la UE (Comisión Europea, 2012). Asimismo, es el país que más subsidios ha recibido de la UE en este concepto (Greenpeace, 2010).

Si bien los acuerdos con terceros países han mejorado la capacidad industrial de algunas empresas pesqueras europeas, también han tenido efectos extremadamente negativos para las poblaciones locales de los países en desarrollo. Así, la explotación intensiva de

los recursos pesqueros ha generado en las poblaciones locales fenómenos como el desempleo, subempleo, economía sumergida y emigración (Florido, 2002).

Asimismo, la PPC ha supuesto importantes peligros para la sostenibilidad de los recursos pesqueros de las propias aguas comunitarias. En las negociaciones sobre pesca en 2010, la Comisaria europea de pesca afirmó que, de continuarse con la misma política, en 2022 sólo gozarían de buenas condiciones 8 de las 136 especies pescadas por la flota europea, mientras que un 30% estarían en riesgo de extinción⁷⁵. Dentro de este contexto, el 31 de julio de 2011 la Comisión Europea propone una reforma de la PPC con objeto de dotar de mayor sostenibilidad a los recursos pesqueros comunitarios.

“Su finalidad es aportar una mayor prosperidad al sector pesquero, poner fin a la dependencia de las subvenciones y crear nuevas oportunidades de empleo y crecimiento en las zonas costeras. Al mismo tiempo, promueve la responsabilidad de la industria en cuanto a la buena administración de los mares” (Comisión Europea, s/f: 3).

En lo que respecta a la posición española, el gobierno sostiene que la pesca es un sector que debe contribuir de la mejor manera a la recuperación económica del país, manteniendo una visión estratégica que integre los aspectos extractivo, productivo, industrial y de comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura (Moncloa, 2012). Por tanto, no sólo se defenderán en Bruselas las necesidades económicas del sector, sino que se solicitará que se mantengan los mecanismos económicos que han financiado los objetivos de la PPC⁷⁶ (Moncloa, 2012). Si se analizan los objetivos establecidos desde Moncloa con respecto a la PPC, es fácil advertir que en ningún momento se plantea la necesidad de promover el desarrollo de terceros países o siquiera considerar las consecuencias negativas que podría tener la política pesquera para el mundo en desarrollo.

Un ejemplo que podría ilustrar lo expresado en el terreno práctico es el acuerdo de pesca entre la UE y Marruecos firmado en 2006. Dicho acuerdo fue bloqueado por el Parlamento Europeo en diciembre de 2011 debido, principalmente, a dos razones: en

⁷⁵ Terra Noticias: “La UE, dividida sobre la reforma pesquera ante la crisis de los caladeros”. Disponible en: <http://noticias.terra.es/2010/economia/0629/actualidad/la-ue-dividida-sobre-la-reforma-pesquera-ante-la-crisis-de-los-caladeros-01.aspx>. Fecha de consulta: 26/05/2012.

⁷⁶ La Moncloa: “Hoy, en el Congreso, primera comparecencia en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medioambiente”. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioAgriculturaAlimentacionMedioAmbiente/2012/ntmpr010212_Congreso.htm. Fecha de consulta: 26/05/2012.

primer lugar, este acuerdo no excluía claramente las aguas del Sahara Occidental, lo que implícitamente permitía la pesca en sus caladeros; y, en segundo lugar, aunque de menor importancia, el acuerdo suponía un coste de 36 millones de euros que se pagaban anualmente al gobierno marroquí y cuya rentabilidad se había visto cuestionada ante el estado ecológico en que, debido a la sobreexplotación de la pesca, se encontraban los caladeros. En definitiva, las razones radicaban principalmente en el respeto por los derechos del pueblo saharauí y la conservación de sus recursos pesqueros.

La posición de España fue abiertamente contraria al bloqueo del acuerdo. En la votación del Parlamento Europeo sólo 5 eurodiputados españoles (de los 54 que hay en la Eurocámara) votaron en contra de la posición del gobierno español. Las razones esgrimidas por España para sostener esta postura eran abiertamente económicas, dado que un centenar de embarcaciones españolas faenaban en aguas de Marruecos y del Sahara Occidental. De acuerdo a Ecologistas sin Fronteras, mayormente se trata de embarcaciones que practican la pesca de arrastre, un arte especialmente dañino por los daños físicos que provoca en el lecho marino y por la gran cantidad de descartes que produce⁷⁷. No obstante, España ha definido que su política de pesca debe ser un instrumento de crecimiento económico y, por tanto, es necesario promover, en el seno de la UE, los acuerdos con terceros países, entre los que se prioriza la renovación del acuerdo con Marruecos⁷⁸.

d) Migraciones: en 1999 el Tratado de Ámsterdam introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea un nuevo apartado referido a visados, asilo e inmigración. El control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil pasan a ser asumidas por la competencia comunitaria. En consecuencia, la política de visados adquiere un carácter comunitario mientras que los Estados miembros mantienen sus competencias nacionales en lo referente a la acogida de refugiados y personas desplazadas, el establecimiento de las condiciones de residencia de inmigrantes y la definición de los derechos de los nacionales de terceros países.

⁷⁷ Nota de prensa: “El nuevo acuerdo pesquero UE-Marruecos debe respetar al pueblo saharauí”. Página Web de Ecologistas en Acción. Disponible en: <http://www.ecologistasenaccion.org/article22362.html>. Fecha de consulta: 26/05/2012.

⁷⁸ La Moncloa. Arias Cañete: “La política pesquera es una prioridad política de este Gobierno”. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioAgriculturaAlimentacionMedioAmbiente/2012/020312Pesca.htm>. Fecha de consulta: 25/05/2012.

En diversas ocasiones se ha criticado la falta de coherencia de la política europea de migraciones con el desarrollo (Intermón Oxfam, 2007c; OIM, 2008; CONCORD, 2009; CONCORD, 2011). En tal sentido, al mismo tiempo que las declaraciones públicas y tratados de la UE intentan impulsar la liberalización de bienes, servicios y capitales, la política migratoria impone cada vez más restricciones a la entrada de inmigrantes al espacio comunitario (Intermón Oxfam, 2007c; Zapata-Barrero, 2004; CMMI, 2005; OIM, 2008).

En este contexto, en junio de 2008 la UE aprobó la *Directiva de Retorno*, que plantea el principio de “retorno voluntario” de todo extranjero en situación irregular —los demandantes de asilo no están incluidos— hacia su país de origen o hacia otro país al cual el implicado quiera regresar (siempre y cuando sea admitido). La persona indocumentada debe obedecer a un plazo de 7 a 30 días para su retorno. En caso de riesgo de fuga, o si el inmigrante indocumentado se niega a ser expulsado, el texto permite que las personas puedan ser internadas en centros de detención. La duración máxima de retención es de seis meses, aunque puede ser prolongada hasta 18 meses en caso de “falta de cooperación” del inmigrante en situación irregular, o de retrasos para obtener los documentos necesarios de los países terceros. La *Directiva de Retorno* también establece la posibilidad de expulsión de menores. Esta iniciativa fue sumamente criticada en América Latina, donde el Mercosur y el grupo de Río manifestaron su malestar frente a la creciente criminalización de la inmigración⁷⁹. Asimismo, diversas ONG, como la Red Euromediterránea de Derechos del Hombre han censurado la medida en tanto consideran que ésta “no garantiza el respeto de los derechos fundamentales” y no “fija las normas suficientes para la protección de los derechos de los inmigrantes, y, por lo tanto, no respeta las normas y principios internacionales”⁸⁰.

Los eurodiputados españoles apoyaron la *Directiva de Retorno* con 25 de los 27 votos socialistas españoles en el Parlamento europeo. Este apoyo sorprendió en la Eurocámara, dado que la postura española chocaba con el sentido del voto que había decidido el Grupo Socialista Europeo, contrario a la directiva. En la misma sintonía, el

⁷⁹ Nota de prensa: “Mercosur: profundo rechazo a la directiva de retorno de la UE”. Disponible en: <http://www.dw.de/dw/article/0,,3453657,00.html>. Fecha de consulta: 26/05/2012.

⁸⁰ Nota de prensa: “La Eurocámara aprueba la directiva de retorno de inmigrantes irregulares”. Disponible en: <http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/2008/06/18/177854.php>. Fecha de consulta: 26/05/2012.

gobierno español también respaldó la *Directiva de Retorno*, dado que suponía un primer paso hacia una política de inmigración europea y, por tanto, se promovían los intereses europeístas que, como se ha explicado, también son parte fundamental de la construcción de la identidad española.

En lo que respecta a las políticas desarrolladas en España en el período comprendido entre 2004 y 2011, el análisis de las políticas migratorias ofrece un escenario de luces y sombras. Por una parte, cabe destacar que España ha puesto en práctica acciones tendientes a mejorar el acceso a los derechos y el bienestar de los ciudadanos extranjeros; entre éstas se destacan el proceso de regularización llevado a cabo en 2005, las iniciativas para garantizar el derecho al voto de los inmigrantes y las actividades tendientes a mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo. En contraposición, en España se han desarrollado redadas de identificación de corte racista y se interna a los inmigrantes irregulares en Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE); se trata de acciones que vulneran el respeto de los Derechos Humanos de los ciudadanos extranjeros (Naciones Unidas, 2011). Por último en este campo cabe mencionar las vinculaciones entre ayuda y emigración que se han sucedido en la cooperación con algunas regiones africanas, donde se ha utilizado la AOD como factor negociador para la firma de tratados de readmisión o medidas de control de flujos migratorios de los países emisores hacia España a partir de la “crisis de los cayucos” en 2006 [Alboan y Entreculturas, 2011; Grupo de Estudios Africanos (GEA), 2011; Sanahuja, 2009; Rasines, 2009; Rico Pérez, 2008; Tezanos, 2006]. A continuación se describen brevemente cada una de estas iniciativas:

En primer lugar, en diciembre de 2004, una de las primeras acciones que adoptó el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero fue una importante medida de regularización de inmigrantes que benefició a cerca de 700.000 ciudadanos extranjeros que se encontraban en situación irregular en España. Esta medida tuvo un importante coste político para el gobierno socialista, dado fue extremadamente criticada por el consecuente “efecto llamada” que tendría en el mundo en desarrollo.

La expresión “efecto llamada” fue utilizada por el Partido Popular —el mayor grupo parlamentario en la oposición— para describir una de los posibles efectos perniciosos del proceso de regulación descrito. De acuerdo a los miembros del Partido Popular el

efecto llamada consistía en la llegada masiva de inmigrantes ilegales al país debido a las posibilidades de legalización ofrecidas por el proceso regulador.

“La fama de la política de inmigración ha llegado ya —y nunca mejor dicho— hasta Pakistán. Sólo le falta abrir oficinas de acogida en los países de origen (...) Negaron ustedes que pudiera producirse un efecto llamada y mire por donde tenían razón, no ha sido un efecto llamada, ha sido un auténtico trompetazo” (Mariano Rajoy, citado en Ridaó, 2010: 29).

Este proceso ha permitido la regularización de 690.679 ciudadanos extranjeros (Kostova, 2006), garantizado el acceso a los derechos económicos y sociales de una parte significativa de la población inmigrante (Kostova, 2006). Se trata, así, de una política coherente con la promoción del desarrollo y la defensa de los Derechos Humanos.

“El proceso que hemos vivido de normalización de la presencia de los inmigrantes en nuestro país que estaban trabajando irregularmente (...) el Gobierno ha hecho este proceso de regularización desde el principio que todo el mundo defiende, de vincular trabajo con inmigración o inmigración con trabajo (...) estamos satisfechos (...) con los 700.000 inmigrantes que son tratados en nuestro país como personas, con deberes y derechos, y no como esclavos” (José Luis Rodríguez Zapatero, citado en Ridaó, 2010: 30).

En la misma línea, el gobierno socialista también ha dado pasos para la ampliación de los derechos de los inmigrantes que viven de forma legal en España. En el año 2008 el 37 Congreso del PSOE aprobó una histórica resolución para que los inmigrantes que vivían en España pudieran votar en las elecciones municipales de 2011. En consecuencia, el gobierno español empezó las gestiones para firmar acuerdos de reciprocidad con los países de origen para que los emigrantes españoles que vivan en estos países tuvieran también derecho al voto⁸¹. Con tal propósito, en agosto de 2008, Gonzalo de Benito fue nombrado por el ejecutivo para negociar acuerdos con una quincena de países cuya legislación permite votar a los extranjeros.

⁸¹ Nota de prensa: “El PSOE quiere darle derecho al voto a los inmigrantes que residan de forma legal y ordenada”. Disponible en: http://www.cadenaser.com/espana/articulo/psoe-quiere-darle-derecho-voto-inmigrantes-residan-forma-legal-ordenada/csrsrpor/20080703csrsmnac_1/Tes. Fecha de consulta: 19/06/2012.

Como consecuencia, en 2010 se estableció un mecanismo para que las personas inmigrantes procedentes de países no comunitarios pudieran ejercer su derecho al voto. En ese contexto los ciudadanos de Chile, Colombia, Ecuador, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay y Perú podían solicitar la inscripción en el Censo Electoral de Extranjeros Residentes en España. De acuerdo con la Oficina del Censo Electoral, 322.633 ciudadanos extranjeros se encontraban habilitados para votar en las elecciones municipales de 2011.

De esta manera, se promueve la participación política de aquellas personas que son parte de la sociedad española para que puedan formar parte en los procesos políticos de toma de decisiones. Se trata, pues, de un avance significativo en la promoción de los derechos de los inmigrantes.

“Vamos a reconocer el derecho a que los inmigrantes puedan votar en las elecciones municipales. Lo vamos a recoger como una forma de participación, como un derecho, pero también como la mejor forma de integrar a millones de personas que hoy viven en nuestro país y que forman parte de nosotros mismos⁸²” (Declaración a la prensa de José Blanco, el entonces secretario de Organización de la Ejecutiva federal del PSOE).

Por último, cabe destacar la actuación del gobierno español en las iniciativas para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo de los países emisores de emigración. En enero de 2004, en Ginebra, los presidentes de Brasil, Chile y Francia, contando con el apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas, lanzaron la *Iniciativa contra el hambre y la pobreza* que pretendía establecer nuevas fuentes de financiación a favor del desarrollo para contribuir a la consecución de los ODM. Más tarde se integró España a esta iniciativa, y posteriormente Alemania y Argelia, que con los anteriores conformaron el “grupo de los seis”.

La Declaración de Ginebra condujo a la creación de un Grupo Técnico de expertos internacionales en el que han participado los países que conformaban el “grupo de los seis”. El mandato del grupo era explorar mecanismos financieros innovadores que permitieran captar fondos adicionales para la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza. Los mecanismos propuestos fueron los siguientes: un impuesto sobre las

⁸² Nota de prensa. Disponible en: http://metrolatinousa.com/ndex.php?option=com_content&view=article&id=44266&catid=103:america-latina-mundo&Itemid=96. Fecha de consulta: 19/06/2012.

transacciones financieras; un impuesto sobre el tráfico de armamento; la emisión de deuda pública para financiar la cooperación al desarrollo; la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales; una mejor canalización de las remesas de emigrantes; contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito; y la creación de fondos de inversión “éticos” (Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha contra el Hambre y la Pobreza, 2004). Estas propuestas fueron presentadas, en septiembre de 2004, en la *Cumbre para la Acción contra el Hambre y la Pobreza* en Naciones Unidas.

Dentro de este grupo de expertos, España fue el país que instó a analizar el potencial de las remesas como fuente de financiación del desarrollo, considerando la manera de facilitar estos flujos para que contribuyan a la promoción del desarrollo de los países de origen (MAEC, 2007)⁸³. Así, de acuerdo a los documentos oficiales, se debe promover un marco regulatorio que permita mejorar los canales de envío de remesas, incrementando su seguridad y rapidez y disminuyendo los costes de transacción (Martínez Rolland, s/f; MAEC, 2007; MAEC, 2009b). Para ello, es necesario promover la competencia entre las empresas remesadoras; fomentar el uso de instituciones financieras, ampliar los servicios financieros disponibles para los receptores, promover acuerdos entre entidades financieras de países emisores y receptores; proteger a los consumidores; promover el ahorro popular; mejorar las estadísticas e impulsar la colaboración público-privada a favor de las remesas (MAEC, 2007; Martínez Rolland, s/f).

En consonancia con esto, España ha llevado esta iniciativa a diversos foros internacionales como el *Foro de Migraciones y Desarrollo* celebrado en 2006 en Nueva York, y la *Conferencia Ministerial de París sobre Mecanismos Innovadores de Financiación para el Desarrollo*, convocada por el presidente francés Jacques Chirac en febrero de 2006. En esta última, y en el marco del trabajo del Grupo Técnico, España propuso el aprovechamiento del trabajo y las ganancias de los inmigrantes en el extranjero para impulsar políticas de desarrollo en sus países. La propuesta española

⁸³ Nota de prensa: “España propone bajar el coste de los envíos de dinero a países pobres”. El País. Disponible en: http://elpais.com/diario/2006/02/27/sociedad/1140994806_850215.html. Fecha de consulta: 20/06/2012.

Nota de prensa: “Rodríguez Zapatero se compromete a destinar el 0,7% del PIB en 8 años para luchar contra el hambre”. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2004/09/21/internacional/1095719773.html>. Fecha de consulta: 20/06/2012.

consistía en aunar esfuerzos para reducir los costes de transferencia de las remesas, al tiempo que se pretendía activar la cultura bancaria en aquellos países donde hubiera participación de bancos, cajas de ahorros españolas y organismos de cooperación españoles⁸⁴. Con ese objeto, se pusieron en práctica tres proyectos piloto en Marruecos, Senegal y Ecuador. Para ello se establecieron redes de trabajo mixtas con asociaciones, comunidades, ONGD, entidades locales y financieras, lo que incluía asesoría para que los ciudadanos receptores de remesas pudieran montar pequeños negocios.

A partir del trabajo del grupo de financiación innovadora, en la Declaración de Cannes de 2011, el G20 se ha comprometido a disminuir el coste de las remesas de los migrantes al 5% del importe transferido para 2014 (G20, 2011). En síntesis, España ha asumido un papel activo en la promoción de las remesas como fuente de financiación del desarrollo, promoviendo sus potencialidades en foros internacionales para mejorar el compromiso de la comunidad internacional en la facilitación de las remesas.

Ahora bien, en lo que respecta a los Derechos Humanos de los inmigrantes que viven en España, es preciso señalar que se han desarrollado ciertas políticas que entran en franca contradicción con el respeto por los Derechos Humanos y por tanto con la CPD. En este sentido, si bien en el primer informe de coherencia que ha elaborado la AGE en 2011, en España existe un “estricto respeto al ordenamiento jurídico y de los DDHH de las personas migrantes” (MAEC, 2011c: 31), las acciones con respecto al control de los inmigrantes en el ámbito nacional plantan francas contradicciones con estas declaraciones (Naciones Unidas, 2011).

De acuerdo a las *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas*, publicadas en 2011, en España se practican controles de identificación o redadas policiales basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos donde hay una alta concentración de extranjeros, con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte (arts. 2, 5 y 7). Estas redadas han sido sistemáticamente negadas por el gobierno socialista y el entonces ministro del interior, Alfredo Pérez Rubalcaba⁸⁵. En el mismo

⁸⁴ Nota de prensa: “España propone bajar el coste de los envíos de dinero a países pobres”. El País. Disponible en: http://elpais.com/diario/2006/02/27/sociedad/1140994806_850215.html. Fecha de consulta: 20/06/2012.

⁸⁵ El entonces ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, ha negado sistemáticamente la existencia de controles de identificación de extranjeros. Durante la presentación del *Balance de la lucha contra la*

documento, Naciones Unidas critica los CIE, los cuales no cuentan con una reglamentación que regule su funcionamiento. En consecuencia, las condiciones de vida, el acceso a información, la asistencia legal y la atención médica, así como el acceso de las ONGD para asistir a los internos a dichos centros, varían de un CIE a otro (arts. 2, 5 y 6).

Por último, cabe destacar las vinculaciones entre los objetivos de seguridad, migraciones y cooperación al desarrollo que se han sucedido en el período comprendido entre 2005 y 2008, a partir de “la crisis de los cayucos”. En tal sentido, España ha utilizado un enfoque integral del gobierno (*the whole of government approach*) para promover intereses de seguridad y migración considerados “nacionales”⁸⁶. En este sentido, se ha utilizado el argumento de la coherencia de políticas como coartada para supeditar diversas programas de cooperación al desarrollo a la promoción de intereses nacionales (Sanahuja y Schüneman, 2012) bajo el marco del Plan África establecido en 2006 (Alboan y Entreculturas, 2011; GEA, 2011).

Así, en 2006 se produce la “crisis de los cayucos”, a la que los medios de comunicación brindaron una gran cobertura mediática, generando una percepción social de alarma entre la ciudadanía que no respondía a los datos reales de migrantes del África subsahariana a España (Alboan y Entreculturas, 2011; Sanahuja, 2009). En este contexto, el gobierno establece el primer Plan África, que pretendía promover la coordinación y la coherencia entre distintas políticas gubernamentales orientadas al África subsahariana (MAEC, 2006). Bajo este marco, se puso en marcha una política integral y “coherente” orientada a la defensa de los objetivos migratorios y de seguridad que afectó a toda la acción exterior incluida la política de cooperación al desarrollo (Alboan y Entreculturas, 2011; GEA, 2011; Sanahuja, 2009; Rico Pérez, 2008). De este modo, los programas de cooperación al desarrollo han sido condicionados por los intereses definidos desde la política migratoria, centrada en reducir la llegada de migrantes y en asegurarse que algunos países subsaharianos, como Senegal, Mali y Mauritania, colaboren en el control de fronteras y en la readmisión de los ciudadanos

inmigración irregular, el 19 de enero de 2011, el ministro explicó que los 3.321 extranjeros que fueron expulsados en 2010 por estar en situación irregular, fueron localizados en operativos antiterroristas o en controles de alcoholemia. Asimismo, declaró: “Redadas no hay porque las prohíbe la Constitución”.

⁸⁶ La idea que aquí se expone ha sido expresada por José Antonio Sanahuja en la ponencia “Los donantes bilaterales y la ayuda al desarrollo: un caso de estudio y un marco de interpretación”, en el *VIII Encuentro Salamanca La lucha contra el hambre y la pobreza*, Salamanca, junio de 2009.

nacionales (GEA, 2011; Entreculturas y Alboan, 2011). En el mismo sentido, en ese período el gobierno español ha impulsado la firma de acuerdos migratorios llamados “de nueva generación”, cuyo objetivo principal en la práctica era mejorar el control migratorio en los países de origen (Entreculturas y Alboan, 2011).

Se trata, pues, de un caso donde se ha puesto en práctica el llamado *the whole of government approach*, pero orientada a la defensa de la promoción de intereses migratorios y de seguridad españoles (Sanahuja, 2009d).

En definitiva y en lo que respecta al ámbito de la migración, las posiciones españolas ilustran las diferentes identidades, visiones e intereses que coexisten en el seno de la AGE y que se traducen, a su vez, en la puesta en práctica de políticas que afectan a la CPD. Por un lado, la visión europeísta que se plasma en el apoyo a la *Directiva de Retorno* como un camino para la construcción de una política de migraciones europea común; por otro lado, el compromiso con el desarrollo y la defensa de los derechos de los inmigrantes, que se traslada en las iniciativas de regularización y promoción del derecho al voto de los inmigrantes; por último, la promoción de los intereses de seguridad “nacionales”, que se corresponden con las prácticas que vulneran los Derechos Humanos de los inmigrantes en España, y la utilización de los programas de cooperación al desarrollo para incrementar los controles migratorios y establecer o mejorar tratados de repatriación con terceros países, como ha sucedido en el marco del primer Plan África.

e) Cambio climático: de acuerdo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Art. 174) los objetivos de la política medioambiental deben orientarse a la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medioambiente, la protección de la salud humana, la utilización racional de los recursos naturales y el impulso de medidas internacionales para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medioambiente. La política medioambiental constituye una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros. Así, las decisiones son adoptadas entre los Estados miembros por el procedimiento de codecisión, previa consulta del Consejo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

El Tratado de Lisboa introduce una importante novedad en lo que respecta a la política medioambiental, integrando la necesidad de luchar contra el cambio climático. Así, la UE debe fomentar “medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los

problemas regionales o mundiales del medioambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático” (Art. 191.1 Tratado de Funcionamiento de la UE).

En el marco del Protocolo de Kioto —firmado en 1997, pero que entró en vigor en el año 2005— la UE asumió el compromiso de reducir, en el período 2008-2012, las emisiones en un 8% respecto al año base (1990). Para alcanzar dicho compromiso cada Estado miembro debía cumplir con objetivos específicos de reducción de emisiones, los cuales variaban en función de una serie de parámetros de referencia⁸⁷. En el caso de España, se definió que este país podría aumentar sus emisiones hasta un 15% en el período mencionado.

La posición de España con respecto a las políticas europeas de lucha contra el cambio climático ha evolucionado durante el tiempo, pasando desde el total rechazo a la reducción de emisiones hasta una posición ambivalente frente a este fenómeno (Costa, 2008). A principios de la década de 2000, las medidas para controlar las emisiones de dióxido de carbono eran vistas como un peligro para el desarrollo económico. La posición española en el ámbito medioambiental, que en 2002 era crecientemente controlada por los ministerios de la esfera económica, era claramente contraria a disminuir las emisiones si esto suponía una reducción de la actividad industrial. Como lo sostenía el Secretario de Estado de Economía de entonces, “nadie nos va a obligar a cumplir con Kyoto sobre un cementerio de industrias” (José Folgado, citado en Costa, 2004: 2). Asimismo, el gobierno era fuertemente presionado por las organizaciones empresariales, que se habían demostrado en franco desacuerdo con los compromisos asumidos por la UE en el marco del protocolo de Kioto. En este contexto, en las negociaciones europeas sobre cambio climático España e Italia solicitaron que se sustituyera la palabra “objetivo” por “estrategia” al hablar de reducciones de emisiones para 2012. Esta propuesta suponía cuestionar un consenso europeo que incluía un calendario de objetivos y cumplimientos tanto para la UE como para sus Estados miembros (Costa, 2004: 55).

⁸⁷ Según el principio de “reparto de carga”, a cada Estado miembro se le otorgó un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales. Así, el reparto se acordó de la siguiente manera: Alemania (-21%), Austria (-13%), Bélgica (-7,5%), Dinamarca (-21%), Italia (-6,5%), Luxemburgo (-28%), Países Bajos (-6%), Reino Unido (-12,5%), Finlandia (-2,6%), Francia (-1,9%), España (+15%), Grecia (+25%), Irlanda (+13%), Portugal (+27%) y Suecia (+4%).

A partir del cambio de gobierno en 2004, España reabre el debate político y social a favor del cumplimiento de los objetivos marcados por la UE en el marco del Protocolo de Kioto. Por primera vez se diseña un Plan Nacional de Asignación 2008-2012 con objeto de reducir las emisiones contaminantes —aun cuando este plan proponía un aumento máximo del 37%, muy por encima del objetivo del 15% fijado por la UE—. Al tiempo, se realizaron gestos públicos de apoyo a la lucha contra el cambio climático, entre los que destacan la visita de Al Gore en 2007 al presidente Zapatero. No obstante, cabe destacar que, si bien España había abandonado su oposición frontal a la política europea del clima, durante el período 2004-2008 el país desarrolló importantes esfuerzos para reajustar a la baja la ambición de los compromisos futuros de la UE en lo que respecta a la reducción de emisión de gases contaminantes. (Costa, 2004).

Asimismo, si bien a partir del cambio de gobierno España asume sus compromisos con Kioto, haciendo una importante apuesta por las energías renovables y reduciendo sus emisiones de gases con efecto invernadero entre 2007 y 2010, al final del año 2010 las emisiones seguían superando el objetivo internacional de reducción de emisiones (con un aumento del 41%, frente al 15% pactado en el seno de la UE).

La problemática de la lucha contra el cambio climático adquiere más complejidad debido a las disposiciones asumidas por el Gobierno durante el año 2011. La bajada de la demanda eléctrica hizo que las centrales dejarán de quemar carbón, lo que perjudicó a cerca de 5.000 mineros de Asturias y León, provocando protestas y huelgas. Como respuesta a la presión social, el exministro Miguel Sebastián aprobó un Real Decreto de apoyo al carbón por el cual se entregaron subsidios a esta industria por un coste de 393 millones de euros en 2011. Este Real Decreto fue una de las principales causas, junto a la reducción de la producción hidráulica, eólica y nuclear, de que las emisiones del régimen ordinario aumentasen un 35% durante ese año (Comisión Nacional de Energía, 2012). La organización Ecologistas en Acción considera que el decreto ha supuesto “un incremento de emisiones de CO₂ de unos ocho millones de toneladas”, algo que considera “en contra de toda lógica y de las políticas europeas de lucha contra el cambio climático⁸⁸”.

⁸⁸ Ecologistas en Acción: “El Decreto del carbón ha supuesto un aumento de emisiones de 8 millones de toneladas de CO₂”. Disponible en: <http://www.ecologistasenaccion.org/article21992.html>. Fecha de consulta: 27/05/2012.

Por último, cabe mencionar en este análisis la posición que España ha asumido con respecto a las ecotasas que Francia propuso en el marco de la *Iniciativa de la lucha contra el hambre y la pobreza*, donde, como se ha explicado, España formaba parte junto con Francia del “grupo de los seis”. La propuesta francesa consistía en implantar una tasa en todos los billetes de avión para los viajeros que despeguen de sus aeropuertos. Esta propuesta contó con el apoyo del resto de los países que formaban parte de la iniciativa (Brasil, Chile y Alemania) y se concebía como un mecanismo de corrección de externalidades (contaminación ambiental) a la vez que como un instrumento de financiación de lucha contra la pobreza. Finalmente la tasa se implantó en Francia el 1 de julio de 2006, y su recaudación se destina a lucha contra el sida y otras enfermedades infecciosas.

En lo que respecta a España, aunque en el seno del grupo su posición no estaba clara, finalmente fue el único país en rechazar de plano la medida debido a que desde el Ministerio de Economía se consideró que podría “perjudicar al turismo”⁸⁹. No obstante, si bien esta medida podía vulnerar los “intereses nacionales”, al mismo tiempo España formaba parte del “grupo de los seis” en la *Iniciativa de lucha contra el hambre y la pobreza*, por lo que también tenía un compromiso con sus socios entre los que destacaba Francia. La solución que el gobierno español encontró para cumplir con ambos intereses fue el pago de un impuesto en “sombra”, calculando la recaudación que se obtendría de la tasa de billetes aéreos y destinando ese monto a los mismos fondos de lucha contra el sida y otras enfermedades a los que se destinaría la recaudación de las tasas a los billetes aéreos. De esta forma el gobierno español intentaba cumplir con los objetivos de lucha contra la pobreza asumidos con sus socios, al tiempo que defendía sus llamados intereses nacionales relacionados con el turismo.

En definitiva, en lo que respecta al medioambiente también se observa una compleja interacción entre diferentes intereses que responden, a su vez, a diversas identidades y valores. Por un lado, una agenda internacional y europea que define objetivos de reducción de emisiones, mejoras en la protección del medioambiente y la implantación

⁸⁹ Nota de prensa: “España se desmarca de la iniciativa del Quinteto Contra el Hambre”. Disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-15-09-2005/abc/Internacional/espa%C3%B1a-se-desmarca-de-la-iniciativa-del-quinteto-contra-el-hambre_61869027924.html. Fecha de consulta: 22/05/2012.

Nota de prensa: “España considera que las propuestas de la UE contra la pobreza perjudican al turismo”. Disponible en: http://elpais.com/diario/2005/04/12/economia/1113256813_850215.html. Fecha de consulta: 22/06/2012.

de tasas que permitan la corrección de las externalidades derivadas de la contaminación, como las tasas a los billetes aéreos. Por otro lado, la defensa de los intereses nacionales, relacionados con los objetivos de crecimiento económico que pueden verse perjudicados por los compromisos asumidos por España en los foros internacionales sobre protección del medioambiente. Esta divergencia de intereses es lo que parece explicar la dificultad para que las políticas desarrolladas en el plano nacional cumplan con los objetivos de reducción de emisiones contaminantes asumidos por Europa en el marco del Protocolo de Kioto.

f) Seguridad y construcción de la paz: uno de los aspectos más destacados que afectan al desarrollo, la seguridad y la construcción de la paz son las políticas de exportación de armas, que, en el marco de la UE, se han demostrado como políticas incoherentes con el desarrollo y la protección de los Derechos Humanos (Consejo de Cooperación, 2006; CONCORD, 2011; SIPRI, 2011; Centre d'Estudis per la Pau, 2011).

Cabe recordar que, en lo que respecta a la exportación de material de defensa, a diferencia de las competencias en el ámbito comercial de la UE, cada Estado miembro sigue disponiendo de un cuadro legislativo propio que le permite desarrollar sus propias prácticas legislativas en cuanto al control de las exportaciones de armas.

Hasta 2008, las exportaciones de armas de los Estados de la UE debían regirse por un *Código de Conducta* (no vinculante) que contenía ocho principios que se han incorporado a las reglamentaciones de los Estados miembros —aunque de manera extremadamente difusa, lo que ha permitido gran flexibilidad a los Gobiernos a la hora de autorizar sus exportaciones de armas (Romeva, 1999)—. Desde diciembre de 2008, este Código pasa a ser una *Posición Común sobre Exportaciones de Tecnología Militar y Equipamientos* con un texto jurídicamente vinculante. Esta *Posición Común* adopta casi los mismos criterios que el Código de Conducta, incorporando la responsabilidad del país exportador de verificar el destino final de las armas y que el país importador respeta el Derecho Internacional Humanitario.

A pesar de estas iniciativas, y como se ha explicado en el marco teórico de esta tesis, el gasto militar y las exportaciones de armas de los países ricos, entre los que se incluyen los Estados miembros de la UE, generan una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo (Centre d'Estudis per la Pau, 2011; Amnistía Internacional, 2004; CONCORD, 2011; SIPRI, 2011). De acuerdo al Centre d'Estudis

per la Pau (2011), las exportaciones de la UE en material de defensa han aumentado progresivamente, incrementándose en un 871% en el período comprendido entre el 2000 y el 2009. Si bien la mayor parte de estas exportaciones han tenido como destino otros países de la OCDE, cabe destacar que se ha vendido armamento a países en desarrollo que se consideran en situaciones sensibles en cuanto a la vulneración de Derechos Humanos o la existencia de conflictos latentes. Este es el caso de Colombia, Marruecos, Arabia Saudí, Kazajstán, Ruanda, India, Ghana, Turquía, Israel, Pakistán y Sri Lanka. Del total de exportaciones de la UE, Francia es el principal exportador (12.678 millones) seguido de Italia (6.693 millones), Alemania (5.043 millones), Reino Unido (3.462 millones) y, por último, España (Centre d'Estudis per la Pau, 2011).

En lo que respecta al caso de España, cabe destacar que se han hecho avances importantes en el ámbito legislativo para mejorar el control de las exportaciones de armas a países en desarrollo. El *Código de Conducta sobre exportación de armas* de la UE se ha incorporado al Estado español a través de la *Ley de Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso*, aprobada en diciembre de 2007. Esta Ley es el resultado de un intenso trabajo de incidencia por parte de los actores de la sociedad civil bajo el marco de la campaña *Armas Bajo Control*. La campaña *Armas Bajo Control* es una alianza de la sociedad civil que pide un acuerdo mundial, legalmente vinculante, sobre el comercio de armas que “contribuya a reducir el sufrimiento causado por las transferencias irresponsables de armas convencionales y sus municiones”⁹⁰. Asimismo, la implantación de una ley de exportación de armas había sido una de las principales recomendaciones del *Informe de Coherencia* elaborado por el Consejo de Cooperación en 2006. La ley pretendía dotar de mayor transparencia a las gestiones en este ámbito que anteriormente estaban sujetas a la Ley de Secretos Oficiales. En este sentido se observan claros avances en CPD, en tanto: i) se prohíbe la venta de material militar a países en conflicto o que estén sujetos a embargo; ii) las solicitudes de exportación deben incluir cláusulas de no-reexportación para evitar el desvío de armas a zonas en conflicto; y iii) se debe publicar información estadística con respecto a la exportación de armas, lo que mejora la capacidad de control del Parlamento y la ciudadanía.

⁹⁰ Página Web de Armas Bajo Control. Disponible en: <http://www.controlarms.org/indepth/es>. Fecha de consulta: 02/06/2012.

Sin embargo, la propia tramitación de la ley supuso también algunas incoherencias. En primer lugar, durante la tramitación del anteproyecto de ley fueron consultadas las empresas exportadoras de armas españolas, mientras que se les denegó, en repetidas ocasiones, el acceso al texto del anteproyecto a las ONGD que habían participado en la campaña⁹¹. En segundo lugar, la ley permite al gobierno cierto margen de discrecionalidad para eximir de los requisitos previstos inicialmente a los solicitantes de licencias de exportación, si bien debe informar de los criterios en que ha basado dichas exenciones. Por último, los actores de la sociedad civil no poseen un marco legal para participar en la vigilancia del cumplimiento de la ley (Cascante y Ayuso, 2009).

De este modo, España se ha convertido en uno de los principales países exportadores de material de defensa, incrementado en un 388% sus ventas en el período comprendido entre 2001 y 2010. Así, el valor de las exportaciones españolas en 2010 ascendía a 1.128 millones de euros y situaba a España en la novena posición en países exportadores de armamento (Centre d'Estudis per la Pau, 2011). Adicionalmente, en el primer semestre de 2011, las exportaciones realizadas en este ámbito alcanzaron la suma de 1.099,8 millones de euros, lo que supuso un incremento del 96,6% frente a lo exportado en el primer semestre del año 2010 (Secretaría de Estado de Comercio Exterior, 2011).

En el mismo sentido, y a pesar de los avances legislativos mencionados, España ha continuado exportando armamento a países en conflicto o que podrían estar en riesgo de vulnerar los Derechos Humanos como es el caso de Colombia, Israel, Turquía, Arabia Saudí, Venezuela, Egipto, Libia, Angola, India, Pakistán, Indonesia, Sri Lanka, Guinea Ecuatorial, Ecuador, Emiratos Árabes, Singapur y Ghana. Asimismo, un informe de la campaña *Armas Bajo Control* denuncia que España ha vendido armamento a países como Libia, Egipto y Bahrein sin considerar las posibles violaciones de Derechos Humanos por parte estos Gobiernos, dos de ellos enfrentados por entonces a la llamada “Primavera Árabe” (IECAH, 2012).

Así, la política de exportación de armas es un claro ejemplo de falta de coherencia con el desarrollo humano y el respeto por los Derechos Humanos, más allá de los

⁹¹ Nota de prensa: “Industria consultó con los fabricantes y no con las ONG la ley sobre venta de armas”. Disponible en: http://elpais.com/diario/2007/01/03/espana/1167778813_850215.html. Fecha de consulta: 23/06/2012.

compromisos discursivos y de los avances legislativos que se han observado en este plano.

g) Democracia y Derechos Humanos: la protección de los Derechos Humanos, el fomento de la democracia y la consolidación del Estado de Derecho constituyen principios fundamentales para las relaciones exteriores de la UE y sus Estados miembros. La defensa de los Derechos Humanos y la democracia debe ser un ámbito que afecte diversas políticas de la UE, entre las que se incluyen la PESC, la cooperación financiera, el comercio y la inmigración⁹².

En consonancia con esta visión europea, España ha elaborado, en 2008, un *Plan de Derechos Humanos* por el cual el gobierno ratifica sus compromisos de respetar y promover la democracia y los Derechos Humanos en su acción exterior.

“En este marco, el Gobierno se compromete a trabajar por el avance internacional de los Derechos Humanos, con la determinación de que los avances en política social en el interior impregnen la acción exterior. Por ello, en el ámbito de la acción exterior, el presente Plan de Derechos Humanos tiene por objetivo continuar el compromiso por la paz, la democracia, la cooperación al desarrollo con el enfoque de los derechos, la solidaridad y la justicia social en el mundo, partiendo de que la defensa de los intereses nacionales no es en absoluto contradictoria con propiciar la construcción de una sociedad global más justa y solidaria” (Gobierno de España, 2008: 9-10).

Asimismo, el primer apartado del Informe de CPD del Gobierno español ha elaborado en 2011 afirma que en las relaciones exteriores que se establezcan con terceros países debe considerarse el respeto por los Derechos Humanos.

“En el ámbito de los Derechos Humanos y la cohesión social, se debe asegurar que las actuaciones no impidan ni reduzcan la mejora de la cohesión social y que la protección de los Derechos Humanos es un principio fundamental de todos los procesos de negociación y firma de convenios y acuerdos con los países socios” (MAEC, 2011c: 11).

No obstante, estos compromisos declarativos no se sostienen cuando se analizan algunos ejemplos de relaciones exteriores españolas, dado que, en ocasiones, este país

⁹² Página Web de la UE. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/humanrights/human_rights_in_third_countries/r10101_es.htm. Fecha de consulta: 02/06/2012.

ha mantenido y promovido relaciones bilaterales y comerciales con regímenes que vulneran los Derechos Humanos. En este sentido, parece necesario ilustrar con algunos ejemplos puntuales cómo los objetivos comerciales han primado en algunos casos sobre la protección y promoción de los Derechos Humanos⁹³.

A principios de 2011, una delegación del Congreso, encabezada por su entonces presidente, José Bono, y compuesta por el portavoz de CiU, Josep Antoni Duran i Lleida, Gustavo de Arístegui, del PP, y el socialista Alex Sáez, visitó Guinea Ecuatorial respondiendo a una invitación del régimen guineano liderado, desde 1979, por Teodoro Obiang. También fueron invitados representantes del PNV, Izquierda Unida y Esquerra Republicana de Catalunya, que rechazaron participar en la visita.

La delegación recibió el aval de la entonces ministra de Exteriores, Trinidad Jiménez, quien opinó que se trata de una iniciativa “buena para los intereses de España”. La nota oficial del Congreso explicaba que el viaje tenía como objetivo fomentar la presencia de las empresas españolas en este país. Así, José Bono se entrevistó en Guinea con el dictador Obiang declarando que “lo que nos une es muchísimo más que lo que nos separa”⁹⁴. En esa visita, el Presidente del Congreso entregó a Obiang un listado de potenciales inversores españoles.

La oposición guineana al régimen de Obiang declaró su absoluto rechazo, en tanto consideraron que la visita solamente daría apoyo al régimen guineano. En este contexto, el escritor y opositor Donato Ndongó expresó que el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero “se caracteriza por apoyar descaradamente a una dictadura cleptómana que roba a manos llenas toda la riqueza del país, y que está considerada por los organismos internacionales, por el Departamento de Estado y por el Congreso de EEUU como una de las peores dictaduras que hay en el mundo”⁹⁵. En este sentido, y de acuerdo a la organización *Human Rights Watch*, Guinea Ecuatorial “sigue sumida en la corrupción,

⁹³ Cabe destacar que el presente epígrafe pretende realizar una aproximación breve a los problemas de CPD con objeto de contextualizar el análisis que se realizará en este capítulo sobre los actores y procesos que inciden en la promoción de la coherencia en España. En consecuencia, se han elegido algunos ejemplos y políticas puntuales, pero en ningún caso se ha intentado realizar un análisis exhaustivo sobre los resultados de políticas para el caso español.

⁹⁴ Diario Público, disponible en: <http://www.publico.es/espana/360778/exteriores-defiende-la-visita-de-bono-al-dictador-obiang>. Fecha de consulta: 23/05/2012.

⁹⁵ Nota de prensa: Cadena Ser, “Una delegación parlamentaria con Bono a la cabeza visita Guinea Ecuatorial”. Disponible en: http://www.cadenaser.com/espana/articulo/delegacion-parlamentaria-bono-cabeza-visita-guinea-ecuatorial/csrsrpor/20110210csrsrnac_4/Tes. Fecha de consulta: 29/05/2012.

la pobreza y la represión (...) El gobierno practica regularmente la tortura y la detención arbitraria” (Human Rights Watch, 2012: 1).

De igual modo, en febrero de 2011, el entonces presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, emprendió una gira por Catar, Emiratos Árabes Unidos y, dos meses más tarde, por China para impulsar los intereses de las empresas españolas, atraer inversiones y promover la cooperación financiera con estos países. Cabe subrayar que, de acuerdo al índice de democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, tanto China como Emiratos Árabes y Catar son considerados regímenes autoritarios. Este indicador pretende determinar el rango de democracia en 167 países, donde China ocupa el lugar 136, Catar el 137 y Emiratos Árabes el 148 (Economist Intelligence Unit, 2011).

Por último, en este ámbito cabe realizar la siguiente reflexión. En 2010 la cooperación española ha desarrollado una nueva metodología de planificación, los Marcos de Asociación País (MAP). En la planificación que presentó DGPOLDE en 2011 se había definido un calendario de tres años donde se incluía la firma de estos MAP con 37 países socios. Un hecho destacable en esta planificación es que, del total de países contemplados, 12 eran considerados regímenes autoritarios (algunos antes de la primavera árabe) si se analizan sus sistemas de gobierno de acuerdo a The Economist Intelligence Unit. Los mismos eran: Guinea Ecuatorial, República Democrática del Congo, Vietnam, Egipto, Argelia, Angola, Marruecos, Etiopía, Túnez, Cuba, Jordania y Mauritania (DGPOLDE, 2011c).

Ahora bien, la cooperación al desarrollo que se dirige a regímenes dictatoriales es un tema extremadamente polémico no sólo en el ámbito de la cooperación española, sino también en la agenda internacional que afecta a la doctrina de la ayuda. En lo que respecta a España, por una parte, se ha argumentado que retirar la AOD a países con regímenes no democráticos significaba “un doble castigo” a la población civil. No obstante, durante el trabajo de campo también se ha expresado que la elección de los países socios se decidía desde el MAEC en instancias ajenas al ámbito de la cooperación y que esta elección respondía más a razones geopolíticas y económicas relacionadas con los “intereses nacionales” españoles que a criterios de desarrollo. Así, a la hora de elegir los países prioritarios, el ámbito de los Derechos Humanos quedaría en un segundo plano. En este sentido, el cuestionamiento en términos de CPD no es si

se coopera con regímenes dictatoriales, sino que la elección de países socios no tenga como criterios prioritarios el respeto a los Derechos Humanos y la promoción de la democracia.

En conclusión, como se ha visto en el caso español, la CPD remite a un complejo ámbito donde en ocasiones se contraponen diferentes intereses, identidades y valores. Así, las políticas relacionadas con el comercio, la agricultura, la pesca, el cambio climático, las migraciones, la construcción de la paz y seguridad y la defensa de los Derechos Humanos y la democracia son el resultado de un complejo entramado de intereses nacionales, europeístas y cosmopolitas. Esta complejidad de intereses se observa en las divergencias observadas entre las posiciones discursivas asumidas en foros internacionales y las acciones reales encaminadas a avanzar en CPD. Así, como se verá a lo largo de este caso de estudio, las contradicciones, dilemas y complejidades relacionadas con la CPD en España encuentran su explicación en los diferentes actores y procesos políticos que inciden en la elaboración de la agenda pública y que son el objeto de estudio de esta tesis doctoral.

6.1.4. El sistema de cooperación español: principales limitaciones en la promoción de la CPD

La cooperación española presenta diversas deficiencias en cuanto a sus capacidades institucionales, competencias técnicas y facultades de coordinación y complementariedad (Sanahuja, 2007b; Iglesia-Caruncho, 2011; Alonso, 2008; Millán, 2010a; Millán *et al.*, 2012). Estas debilidades podrían generar obstáculos para el propósito de la coherencia dado que, en primer lugar, los problemas de coordinación, integración y complementariedad afectan la coherencia interna de la propia política de cooperación y, en segundo término, las debilidades institucionales podrían reducir la capacidad para negociar e influir en otros actores gubernamentales, elemento que, como se ha explicado, es una condición necesaria para avanzar en el propósito de la coherencia.

En principio podría argumentarse que, entre 2004 y 2009, España ha mostrado un progreso significativo en los compromisos y la doctrina que debieran guiar el trabajo por una política consistente orientada al desarrollo. Como se ha descrito, la apuesta por un mayor protagonismo entre la comunidad de donantes, el compromiso con el multilateralismo, el incremento sistemático de los flujos de AOD y los intentos por

mejorar la institucionalidad de la política de cooperación dan cuenta de que ha habido cierta voluntad política para mejorar la política de ayuda (Iglesia-Caruncho, 2011; Millán, 2011). No obstante, a partir de 2009, las prioridades políticas del Gobierno han cambiado, el papel del MAEC y de la SECI se ha debilitado y se ha generado una política exterior orientada a intereses más pragmáticos relacionados con el “interés nacional” (Iglesia-Caruncho, 2011). Asimismo, persisten problemas estructurales que afectan la política de cooperación y la eficacia de la ayuda y que limitan la capacidad del sistema de cooperación para actuar como un actor político influyente con otros actores gubernamentales a favor de la CPD. Estos problemas se relacionan con los siguientes aspectos: a) ciertas limitaciones institucionales del propio sistema de ayuda; b) restricciones en la dotación de recursos humanos; y c) la existencia de intereses contrapuestos de política exterior que afectan a los programas de cooperación. A analizar estos es que se aboca el presente epígrafe:

a) Capacidades institucionales: en primer lugar, el sistema español de cooperación presenta problemas de tipo institucional que se traducen en una inadecuada articulación y coordinación tanto entre los diferentes actores del sistema de ayuda como con otros ministerios y entidades gubernamentales. La falta de coordinación e integración de los actores es uno de los problemas que con más frecuencia se han destacado en los distintos análisis sobre cooperación española (CAD, 2002; CAD, 2007^a; Alonso, 2008). Esto se corresponde con un problema endémico de la cooperación española que afecta tanto a la comunicación y el diálogo entre estos ministerios como a los posicionamientos por ellos mantenidos, que en muchas ocasiones han sido manifiestamente divergentes (Sanahuja, 2007b; Sanahuja, 2009c). En este sentido, el sistema de cooperación ha presentado importantes fricciones en la relación mantenida con otros ministerios que tradicionalmente ostentan competencias en materia de cooperación, especialmente con el MEH y el MITyC (Iglesia-Caruncho, 2011; Millán *et al.*, 2012). Siguiendo el modelo de Graham Allison (1971) explicado en el marco metodológico de esta tesis, se observa que cada ministerio se comporta de manera relativamente independiente, persiguiendo distintos intereses y gestionando, en ocasiones, las partidas de AOD de acuerdo a criterios divergentes que se alejan de las directrices impartidas desde DGPOLDE. Así, el modelo de Allison explica el comportamiento de los actores en función de diversas variables entre las que destacan las percepciones a menudo informadas por una particular cultura institucional que

Allison describe como “percepciones parroquiales”, así como por “procesos operativos estandarizados” que definen el comportamiento de los actores frente a las diferentes contingencias que se pueden suceder en la acción pública (Allison, 1971). Estos fenómenos, junto con los problemas de comunicación, además de responder a la búsqueda de espacios propios de decisión por parte de los diversos departamentos ministeriales, se relacionan también con una cultura de trabajo compartimentada y vertical que parece caracterizar a la administración española y los procesos públicos de toma de decisiones (Millán, 2010). La relativa autonomía con que los diferentes ministerios parecen manejar sus partidas de AOD y las limitadas instancias de comunicación y negociación entre estas administraciones se han convertido en un obstáculo para promover la CPD, en tanto la coherencia debe ser entendida como una política transversal que obliga a promover instancias de consulta, negociación y consenso.

Asimismo, en el interior del propio MAEC y derivada de una relativa desconexión entre DGPOLDE y AECID, se ha generado una fuerte brecha entre las directrices estratégicas que deberían guiar la práctica de la cooperación española y la implementación práctica de esta política. Así, desde la AECID se considera que la planificación realizada desde DGPOLDE se ha hecho desconociendo las capacidades y competencias reales del sistema español de cooperación. Como contrapartida, desde DGPOLDE se advierten las resistencias al cambio y a la integración de la doctrina de la eficacia de la ayuda que existe en la AECID. En consecuencia, se han generado entre ambos actores dinámicas de trabajo incongruentes e inadecuadas que han afectado a la coherencia y la buena gestión del propio sistema de cooperación (Alonso, 2011) y, con ello, a su capacidad de contribuir a la promoción de la CPD en España (Millán *et al.*, 2012).

En lo que respecta al trabajo interno de la AECID, se ha observado una relación básicamente unidireccional entre sede y terreno que hace que la transmisión de información fluya, casi de forma exclusiva, desde la primera al segundo (Alonso, 2011). En este sentido, el trabajo por la CPD requiere una adecuada retroalimentación entre ambas, de forma que estimule un mayor protagonismo para las OTC, las cuales son actores clave en el trabajo por la CPD en la medida en que podrían evaluar el impacto en desarrollo de las políticas públicas españolas en terreno (Millán *et al.*, 2012).

b) Dotación de recursos humanos: el sistema español parece caracterizarse por la insuficiente dotación de capacidades humanas y técnicas para asumir las diversas tareas que supone el trabajo por el desarrollo (CAD, 2002; CAD, 2007; Martínez y Martínez, 2011; Millán *et al.*, 2012; Alonso, 2011; Alonso y Freres, 2010; Millán, 2011; Larru, 2011; Iglesia-Caruncho, 2011; Sanahuja, 2009c). Adicionalmente, no se permite la suficiente movilidad entre el personal de sede y terreno, lo que es crucial para la mejora de la competencia institucional (CAD, 2011). Entre las mayores dificultades en lo que respecta a este ámbito, se destacan la insuficiencia de recursos humanos, la falta de formación técnica cualificada y la alta rotación del personal directivo, lo que dificulta los procesos de aprendizaje y mejora en la operacionalización de la AOD (FRIDE, 2007). Adicionalmente, debido a las características del sistema funcionarial, parte de las responsabilidades en el ámbito de la cooperación son asumidas por el cuerpo diplomático, que hasta ahora no ha tenido competencias ni formación específica en esta área de trabajo. Asimismo, en un contexto de crecimiento de recursos no se ha apostado por mejorar las capacidades de gestión de la ayuda, siendo este un problema que se ha agudizado en la legislatura 2008-2011 como consecuencia del debilitamiento del sistema de cooperación y de los programas de ajuste derivados de la crisis económica y social que se ha desencadenado en España a partir de 2008.

En este sentido, aun cuando se han realizado algunos esfuerzos por ampliar los recursos humanos, éstos han sido insuficientes y desatinados al no enfocarse “en los niveles y tipos de capacidades que hubieran sido deseables” (Alonso, 2011: 5). Asimismo, en la última legislatura 2008-2011 la DGPOLDE ha sufrido un “vaciamiento de personal experimentado” —que remite fundamentalmente a la pérdida de personal técnico— (Alonso, 2011), mientras que la AECID presenta una estructura ampliamente dotada de personal administrativo pero con notables carencias de personal experto (Alonso, 2011). Por último, tampoco se han impulsado procesos de formación sistemáticos que pudieran contribuir a incrementar los niveles de conocimiento experto de los que disponen estos actores (Millán, 2010; Millán, *et al.*, 2012).

Asimismo, y en relación con el punto anterior, se advierten ciertas deficiencias en las competencias técnicas del sistema de cooperación. Como se ha explicado, este hecho es significativo para el propósito de la coherencia debido a que, para poder incluir la perspectiva del desarrollo en otras políticas gubernamentales, es necesario integrar conocimientos expertos en desarrollo que le permitan al sistema de cooperación actuar

como un interlocutor idóneo con otros actores de la administración pública. A este respecto se carece de las capacidades analíticas para realizar diagnósticos y evaluaciones tanto en el ámbito de la propia AOD como, especialmente, en el análisis de las posibles incidencias de las políticas públicas en el desarrollo. Las áreas de desarrollo económico y comercial fueron destacadas por algunos de los entrevistados como ámbitos de conocimiento relativamente “ajenos” a la política de cooperación.

De esta forma, las insuficientes capacidades técnicas y humanas de las que adolece el sistema español de cooperación reducen las posibilidades políticas y técnicas para avanzar hacia una mayor CPD. Esta falencia se manifiesta en varios aspectos: i) se observan deficiencias para realizar tareas relacionadas con la labor de análisis e integración del concepto de CPD en las dinámicas de trabajo de la AGE; ii) no se cuenta con capacidades para promover la interlocución y la incidencia política a favor del desarrollo en otros ministerios y agencias gubernamentales; iii) no se ha destinado personal específico para realizar labores de análisis y evaluación del impacto de las políticas públicas en los procesos de desarrollo de los países más pobres; iv) por último, tampoco se han generado capacidades para asesorar y, en su caso, modificar la articulación de otras políticas públicas en pos de un mayor desarrollo (Millán *et al.*, 2012).

c) Intereses, valores e identidades divergentes en política exterior: por último, cabe destacar los problemas en la definición de intereses de política exterior y en la definición de la política de ayuda. Como se ha discutido en epígrafes anteriores, en el caso español no es inusual que, en la búsqueda de espacios de poder, el equilibrio de fuerzas resultante sea contrario a los intereses de desarrollo (Millán *et al.*, 2012). El dilema de si los criterios de asignación de la AOD responden, legítimamente, a los objetivos de lucha contra la pobreza ha estado tradicionalmente presente en el debate internacional sobre cooperación al desarrollo. Como se ha explicado, en sus inicios el sistema de cooperación español aparecía muy asociado con la promoción de intereses comerciales y económicos. Esta tendencia se ha ido corrigiendo a medida que España ha adoptado, progresivamente, la doctrina internacional sobre eficacia de la ayuda. De hecho, es a partir de la puesta en marcha del II Plan Director (2005-2008) cuando el gobierno ha manifestado un compromiso político explícito con los objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza (Millán, 2010a). Es importante tomar en cuenta los riesgos de la instrumentalización de las políticas de ayuda, y su valoración es el eje

central en el análisis de este trabajo, dado que el desafío de la CPD supone, justamente, que sea la perspectiva del desarrollo la que incida y module la formulación de las políticas públicas, y no, por el contrario, que otros intereses nacionales o agendas políticas ajenas a la óptica del desarrollo —como el comercio, la migración o la seguridad— puedan alterar las políticas de cooperación.

Debido a las debilidades institucionales reseñadas anteriormente, el sistema de cooperación no sólo se ve en la mayoría de los casos políticamente inerte para que otras políticas públicas incorporen la visión del desarrollo en su diseño e implementación, sino que, en diversas ocasiones, esta política ha quedado supeditada a los intereses defendidos desde otros ámbitos de la acción pública, como se ha explicado en el párrafo anterior. Este hecho podría relacionarse con la escasa importancia que posee la agenda de desarrollo en la definición de políticas públicas y con la percepción de que la cooperación trata de una política “blanda” y de segundo orden y, por tanto, susceptible de ser subordinada a otras políticas que “duras” que salvaguardan de manera más directa los “intereses nacionales” (Millán *et al.*, 2012).

Cuadro 6. Limitaciones del sistema español de cooperación para la promoción de la CPD

Limitaciones Internas	Capacidades técnicas y humanas	<ul style="list-style-type: none"> · Recursos humanos insuficientes · Necesidad de más personal especializado · Pocos cursos de formación
	Capacidades institucionales	<ul style="list-style-type: none"> · Ausencia de arquitectura institucional específica · Mala articulación SECI-DGPOLDE-AECID · Unidireccionalidad AECID sede-OTC
Limitaciones Externas	Comunicación con otros actores	<ul style="list-style-type: none"> · Búsqueda de espacios de poder · Cultura de trabajo compartimentada
	Débil compromiso político	<ul style="list-style-type: none"> · Incapacidad para incidir en otras políticas públicas · Instrumentalización de las políticas de cooperación

Fuente: tomado de Millán *et al.*, 2012

Como se ha sostenido durante este trabajo, la disposición de un sistema de cooperación consolidado es un elemento fundamental para la promoción de la coherencia, en tanto dicho sistema no sólo puede contribuir a la eficacia y coherencia interna de la política de cooperación, sino que también es un “actor político” que puede influir en otros actores para integrar la visión del desarrollo en la implementación de políticas públicas. En este sentido, la disposición de un sistema de cooperación consolidado permitiría integrar el concepto de desarrollo en la cultura de trabajo de la AGE, mejorar la capacidad de interlocución, negociación y asesoramiento respecto a otras políticas públicas y promover el continuo aprendizaje y rendición de cuentas de las políticas públicas aplicadas (Millán *et al.*, 2012).

En este sentido, parecen ser las cuestiones de atribución política —qué papel debe corresponder a las políticas de cooperación y a los intereses de desarrollo de los países socios—, junto con la existencia de un sistema insuficientemente consolidado —especialmente en las dimensiones técnica e institucional—, los elementos principales que explican la falta de contribución del sistema de cooperación a la promoción de la CPD en España (Millán *et al.*, 2012).

6.3 Sistema de gobierno, cultura organizacional y procesos de toma de decisiones

Como se ha explicado, la CPD supone instancias de participación, intercambio y diálogo entre los diferentes niveles de la administración pública. A partir del compromiso político el propósito de la coherencia debería suponer un enfoque transversal en los procesos administrativos y burocráticos y un cierto grado de cohesión que debe promoverse entre los diferentes actores involucrados en estos procesos.

Siguiendo a los autores analizados en el marco metodológico, se puede afirmar que, en el caso de España, la organización pública se desarrolla en un entorno complejo donde participan múltiples actores políticos que responden a una vasta diversidad de intereses y quienes poseen distintas capacidades de incidencia en los procesos de toma de decisiones (Allison, 1971). Así, el modelo burocrático de Graham Allison entiende a los actores que forman parte del proceso de toma de decisiones como jugadores que forman parte de un “juego político” (Allinson, 1971: 213), los cuales no actúan sobre la base de un conjunto consistente de objetivos estratégicos (como lo plantea el modelo de actor racional), sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a intereses nacionales, organizacionales y personales; así la toma de decisiones gubernamentales es el resultado del “tira y afloja” característico del proceso político (Allison, 1971: 213). Adicionalmente, y según los autores analizados en el marco metodológico, se observa en España cómo cada actor posee una visión diferente sobre lo que es el “interés nacional”, una visión socialmente construida que también responde a las percepciones y visiones de los individuos que forman parte de este juego político (Weldes, 1996).

La cultura organizacional que parece caracterizar a la administración española es de tipo vertical (Millán, 2010a). Cada ministerio trabaja de manera relativamente independiente en el desarrollo de sus competencias, con intereses diversos y con limitadas instancias de coordinación y consulta entre las diferentes entidades de la AGE (Millán, 2010a). En tal sentido, la diferencia de intereses y 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 la formulación e implementación de políticas públicas. Por último, en el caso del sistema de cooperación, se detecta cierta falta de sintonía entre los planos técnico y directivo en cuanto a las percepciones sobre los intereses que debe seguir la acción exterior española. Este hecho parece estar relacionado con los diferentes perfiles profesionales que existen de forma mayoritaria

en ambos planos: un perfil diplomático en el plano directivo y un perfil más relacionado con el desarrollo en el plano técnico.

El sistema compartimentado y vertical explicado en los procesos de toma de decisiones se puede ilustrar en el propio sistema de AOD. Como se ha explicado, los fondos españoles de AOD son ejecutados por diferentes ministerios, que, como lo plantea Allison (1971), poseen diferentes visiones e intereses a la hora de formar parte del proceso de toma de decisiones. Más que orientarse hacia una gestión coordinada y armonizada de la cooperación, los ministerios mencionados han gestionado las partidas de AOD siguiendo sus propios criterios e intereses y desconociendo, en algunos casos, las directrices y objetivos que deben guiar la práctica de la cooperación y que se definían desde DGPOLDE. Este hecho puede explicarse debido a las resistencias institucionales al trabajo conjunto, la escasez de recursos humanos destinados al trabajo por el desarrollo y la existencia de una cultura organizacional que se resiste a la integración de la perspectiva de desarrollo en los procesos de políticas públicas.

Adicionalmente, España presenta un modelo de organización política y territorial basado en el Estado de las autonomías, lo que supone que las CCAA cuentan con ciertas competencias en materia de acción exterior. Este sistema de organización política se ha valorado de manera positiva en la medida en que fortalece las capacidades institucionales locales, promueve instancias de representación más cercanas a la ciudadanía y favorece la pluralidad y diversidad propia de la cultura española (Millán, 2010a). No obstante, es preciso señalar que se trata de un sistema político que también ha generado problemas de coordinación, integración y coherencia no sólo entre las propias CCAA, sino también entre estas entidades y la AGE (Martínez y Sanahuja, 2009; Hombrado, 2008).

Estos fenómenos han derivado en problemas de articulación y coherencia interna entre actores que remiten a procesos fuertemente compartimentados que afectan de forma especialmente acusada a las posibilidades de promoción de la coherencia. No obstante, la cultura de trabajo vertical y segmentada que caracteriza el funcionamiento de la AGE no cabe ser explicada únicamente por la existencia de fuertes inercias institucionales y de una cultura de trabajo compartimentada. Esta dinámica también parece responder a una marcada lógica política que, en diversas ocasiones, lleva a concebir tareas como el diálogo, la interlocución y la coordinación de políticas más como ámbitos en los que se

dirime la conquista o consolidación de cuotas de poder e influencia que como espacios útiles para la construcción de políticas que inspiren, de forma compartida, al conjunto de la acción pública (Allison, 1971). Una dinámica que resulta especialmente perniciosa y limitativa para el trabajo por la CPD, que requiere de una aproximación integrada, transversal y sistémica (Millán *et al.*, 2012).

6.4 Actores: percepciones, posiciones y motivaciones con respecto a la CPD

6.4.1 Actores de la AGE

Como se ha descrito en el marco metodológico de la presente tesis doctoral, en el seno del Estado participan actores con diversos intereses, valores e identidades. Las percepciones y las creencias son fundamentales para entender el comportamiento de los diversos actores (Houghton, 2007), y cada uno de éstos construye un ideario específico de lo que se entiende como “interés nacional” (Weldes, 1996)

Este marco de análisis es fundamental para entender el problema de la CPD en los estudios de caso. Teniendo en cuenta el extenso trabajo de campo que se ha realizado en España, se ha podido observar que los actores que actúan en el seno de la AGE poseen diferentes percepciones, posiciones y motivaciones con respecto tanto a lo que se considera como “interés nacional” como al trabajo por el desarrollo y la CPD. Cabe destacar en este sentido que, como se analizará a lo largo de este capítulo, parece existir una importante brecha entre los compromisos asumidos en el ámbito retórico con el desarrollo y las acciones efectivas desarrolladas en este ámbito (Millán, 2011; Millán *et al.*, 2012). Esto significa que, si bien se ha avanzado en el discurso sobre CPD entre los diferentes actores de la AGE —en tanto algunos han asumido que la coherencia debe estar orientada al desarrollo—, muy diferente es la práctica política donde, como se ha visto, se han priorizado diferentes objetivos nacionales entre los que el desarrollo no ha sido necesariamente una prioridad. En este sentido, el objeto de este epígrafe es ilustrar las diferentes posiciones y percepciones de los actores de la AGE con respecto a la CPD.

En primer lugar, cabe destacar que el enfoque propuesto en esta tesis doctoral, que supone que la CPD debe incorporar una dimensión transnacional, se encuentra en un plano conceptual significativamente alejado de las diferentes percepciones y motivaciones que se observan entre los actores analizados en la administración pública española. Como parece observarse al analizar tanto las posiciones españolas en las negociaciones europeas como las propias políticas que se desarrollan en el ámbito nacional, es la mirada nacional la que predomina en los procesos de toma de decisiones, aunque esta visión nacional se hace más presente en algunos actores que en otros.

Ahora bien, en el seno de la AGE es posible ubicar algunos actores que han expresado que la CPD supone un trabajo transversal por el desarrollo y, en este sentido, las necesidades de los países en desarrollo deberían estar presentes en todos los procesos de decisiones que inciden en las políticas públicas, tanto domésticas como internacionales. Un actor a destacar en este aspecto ha sido la Presidencia del Gobierno, que durante el primer gobierno del Presidente José Luis Rodríguez Zapatero, 2004-2008, ha hecho una importante apuesta por los asuntos referidos al desarrollo, la cooperación y el multilateralismo. Así, desde el gobierno se estableció una Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo que tenía el objetivo de velar por el principio de CPD en toda la Administración pública. Al constituirse esta Comisión, la entonces Vicepresidenta Primera del gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, asumió un compromiso explícito con la CPD al declarar que el objetivo del gobierno es “hacer de la política solidaria una política integral en toda la acción exterior”⁹⁶.

Cabe destacar que esta voluntad política por dotar a la cooperación de una mayor entidad dentro de la AGE se ha debilitado en el segundo mandato del Presidente Zapatero por dos razones tanto exógenas como endógenas al ámbito de la cooperación. Por una parte, el contexto internacional ha cambiado y también las prioridades políticas del Gobierno de Zapatero que, desde 2010, ha desarrollado un importante programa de ajuste como respuesta a la crisis económica que ha afectado significativamente a España desde 2008. Por otra parte, los problemas estructurales que afectan al sistema de cooperación español y las resistencias institucionales y burocráticas que han demostrado diversos actores de la AGE para integrar la visión del desarrollo a sus procesos de toma de decisiones han generado resistencias en la integración de la perspectiva de desarrollo en la implementación real de políticas públicas.

Otro actor fundamental ha sido el MAEC, que, especialmente a través de DGPOLDE, ha asumido las responsabilidades principales en la promoción de la CPD en España. Así, siguiendo la doctrina internacional de eficacia de la ayuda, en el seno del MAEC se han elaborado diversos documentos que explican que la CPD supone un compromiso

⁹⁶ Presidencia del gobierno (2008): “La coordinación, la eficacia y la coherencia marcan la política del gobierno en Cooperación al Desarrollo”. Comunicado del 02 de julio de 2008, Madrid. Disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NPKqMle_j7wJ:www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2008/020708ViceCooperacion.htm+hacer+de+la+pol%C3%ADtica+solidaria+una+pol%C3%ADtica+integral+en+toda+la+acci%C3%B3n+exterior%E2%80%9D&cd=7&hl=es&ct=clnk

integral de toda la acción pública con el desarrollo (MAEC, 2009b; MAEC, 2009c; MAEC, 2010a; MAEC, 2011a; MAEC, 2011c).

Sin embargo, entre los propios actores del MAEC se observan diferentes posiciones y visiones sobre lo que debe entenderse como CPD y cuál es la responsabilidad que deben tener estos actores en el trabajo por el desarrollo. Estas diferencias de percepciones e identidades podrían encontrar su explicación en ciertas divergencias entre las agendas y los objetivos que guían las prácticas del personal técnico y las visiones y percepciones del personal diplomático, quien ocupa los cargos directivos en todas las instituciones del ámbito de la cooperación (Sanahuja, 2007b; Alonso y Freres, 2010; Alonso, 2011; Martínez y Martínez, 2011). Estas tensiones, que se perciben de manera sistemática en todo el sistema de cooperación, radican en que la agenda del personal diplomático contempla diferentes intereses, entre los que el desarrollo puede considerarse como una prioridad más entre otros intereses considerados “nacionales”. En consecuencia, parece difícil que los profesionales de la carrera diplomática puedan asumir como propios objetivos de desarrollo que no son parte esencial de su formación, y cuya promoción no está incentivada en el seno de la administración, precisamente por el poco mandato político que se le ha dado (Millán *et al.*, 2012). Este hecho explica algunas de las limitaciones más importantes en el trabajo por la CPD entre los actores del MAEC.

Así, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) ha asumido un papel extremadamente pasivo en la promoción de la CPD, lo que es, hasta cierto punto consecuente con un diseño institucional que no le atribuye a esta Secretaría funciones relevantes y específicas en la agenda de la CPD, como se verá a lo largo de este capítulo.

En lo que respecta a DGPOLDE, los técnicos de esta Dirección General han expresado que la CPD debe entenderse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de políticas públicas de la AGE. Desde esta perspectiva, se entiende que, a largo plazo, la promoción del desarrollo global y sustentable favorece a España y, por ende, los intereses nacionales convergen con los intereses de desarrollo. Así, el trabajo por la CPD no debería limitarse a evitar las contradicciones entre políticas, sino que es necesario integrar los intereses de desarrollo al diseño transversal de todas las políticas españolas. Esta es la visión que se ha expresado en los diferentes documentos que se

han elaborado desde DGPOLDE sobre cooperación al desarrollo: Plan Director y Planes Anuales de Cooperación (PACI).

Sin embargo, más allá de lo expresado en los documentos oficiales, el trabajo práctico que desde DGPOLDE se ha emprendido en la promoción de la CPD no asume el enfoque teórico expresado en los documentos oficiales, sino más precisamente la búsqueda de sinergias; es decir, el trabajo práctico de DGPOLDE se ha orientado a buscar puntos de encuentro y espacios en común entre la política cooperación y el resto de políticas públicas que se desarrollan desde los diferentes ministerios. Cabe destacar, que, en el caso de España, esta forma de entender el trabajo por la CPD desconoce la necesidad de resolver los conflictos potenciales y reales entre las diferentes políticas y el desarrollo. En consecuencia, se trata de una aproximación conceptual y práctica extremadamente limitada que remite a la búsqueda de espacios de interés común donde el trabajo conjunto pueda reportar beneficios para todos los actores ministeriales involucrados. En este sentido, el trabajo de DGPOLDE se ha orientado a la promoción de ámbitos de trabajo conjunto de tipo formal e informal centrados en aspectos específicos de la CPD. De esta manera, el objetivo de este trabajo se orienta a lograr resultados tangibles pero que, al mismo tiempo, no supongan altos costes para los ministerios que quieran participar en estas dinámicas. Como se observa, existe una divergencia significativa entre el discurso expresado por los técnicos de DGPOLDE, y que se ha plasmado en los documentos oficiales, y la realidad práctica del trabajo por la CPD.

El contexto poco facilitador del sistema de promoción de CPD, la escasez de recursos humanos y el vaciamiento de personal, que incluyeron en 2011 la dimisión del subdirector bajo cuyas responsabilidades se encontraba la agenda de la CPD, han contribuido a que exista una importante distancia entre el enfoque doctrinal de los documentos elaborados por DGPOLDE y el posicionamiento real que guía el trabajo de esta institución. Así pues, parece tratarse de un trabajo orientado a la consecución de mínimos, que contrasta claramente con el enfoque doctrinal que, en teoría, se defiende desde la propia DGPOLDE.

Por último, cabe destacar que la AECID posee un papel tangencial en la promoción de la CPD y no parece asumir como propia la agenda y el trabajo por la coherencia. De ahí que la AECID no haya asumido ningún papel relevante en los mecanismos de

promoción de CPD (como se verá en los siguientes epígrafes) y que ningún técnico de la Agencia se haya responsabilizado de promover la CPD.

Asimismo, entre los actores del MAEC adquiere especial relevancia la Secretaría de Estado de la UE, que debe coordinar todas las actuaciones que, en el ámbito europeo, realicen los demás órganos superiores y directivos del MAEC así como otras administraciones públicas. En este sentido, esta Secretaría debe concertar las diferentes visiones y objetivos de los ministerios en el ámbito europeo, lo que es un elemento fundamental para la CPD. Como se ha observado en epígrafes anteriores, las posiciones que España ha adoptado en el marco europeo responden a un complejo entramado de intereses, valores e identidades donde se han considerado tanto los “interés nacionales” como, principalmente, los intereses “europeos”. En este marco, se ha preferido apoyar ciertas políticas porque respondían a los intereses europeos. Un ejemplo de esta “europeización” ha sido el apoyo a la *Directiva de Retorno* por tratarse de una política de migraciones europea, aunque ésta fuera restrictiva.

Aparte de los diferentes actores del MAEC, con este mismo enfoque de búsqueda de sinergias han trabajado otros actores de la AGE como la Dirección General de Financiación Internacional (DGFINT) del MEH, la Secretaría de Estado de Comercio Exterior (SECE) del MITyC y la Secretaría de Estado de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM). Aunque con matices, a partir de 2008, estos actores han empezado a trabajar de forma continua con DGPOLDE en temas de CPD. Este trabajo se ha realizado bajo el marco de búsqueda de sinergias entre políticas, mas no como una necesidad de cuestionamiento de las propias políticas a partir de los principios de desarrollo. En tal sentido, se han promovido mejoras en el diseño de políticas en conjunto, pero sin que estas iniciativas cuestionen las políticas que cada uno de estas Direcciones lleva a cabo.

Cabe destacar, adicionalmente, que la SECE establece una visión de la coherencia como un camino de “doble sentido”, lo que la OCDE (2008d) también ha llamado “las dos caras de la CPD”. Es decir, al mismo tiempo que se integra cierta visión del desarrollo al trabajo de comercio se pretende que la cooperación integre, asimismo, los intereses de comercio en el diseño de sus programas. En este sentido, desde la SECE se procura reforzar el rol de las empresas y del comercio en la cooperación como “contrapartida” al trabajo de comercio al intentar considerar la perspectiva del desarrollo en sus políticas.

De esta visión se deriva la injerencia del ámbito del comercio que en ocasiones se ha observado en los programas de cooperación, lo que ha resultado en la instrumentalización de los programas de AOD con objetivos comerciales, como se ha explicado en los epígrafes anteriores.

Otro actor fundamental para entender el trabajo por la CPD es la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua. Esta Secretaría, a diferencia de las anteriores analizadas, explicita los conflictos de intereses que, a partir de la PAC y de la política comercial europea, se suscitan entre los países en desarrollo y la UE incluida España. Así, se argumenta que la PAC debe ser mantenida de manera incuestionable, dado que es necesario promover el desarrollo rural y la seguridad alimentaria de España y la UE. Dentro de este contexto queda claro que el trabajo de esta Secretaría es defender lo que se entiende como intereses nacionales españoles en la esfera de la agricultura. A partir de este objetivo, que se considera innegociable, se entiende que hay un espacio para trabajar en CPD mitigando algunos de los efectos nocivos que puedan tener las políticas agrícolas sobre otros países más pobres, pero sin que esto afecte los intereses económicos españoles.

Existen asimismo actores que, si bien han aceptado el discurso normativo que se establece sobre CPD en los documentos oficiales, no han incorporado a su agenda el trabajo en este campo. Este puede ser el caso del Ministerio de Ciencia y Tecnología o el Ministerio de Política Territorial, que son actores que han tenido escasa incidencia en la agenda de la CPD, dado que perciben la coherencia como una competencia que concierne prioritariamente al MAEC.

Ahora bien, hasta aquí se han mencionado actores que aceptan el hecho de que la CPD debe estar orientada al desarrollo y que se trata de un trabajo de responsabilidades compartidas que involucra a todos los actores gubernamentales. Si bien ninguno de estos actores realiza un trabajo efectivo por la transversalización del enfoque de desarrollo en las políticas públicas —como lo expresan los documentos oficiales elaborados desde el MAEC—, al menos asumen que, en alguna medida, la CPD es una agenda que les afecta y, por tanto, es necesario avanzar en el trabajo con otros actores en este campo. Sin embargo, hay ministerios que definitivamente niegan su relación con la agenda de la coherencia y destacan que no poseen posicionamiento institucional en lo

referente a estos temas. Este es el caso, aunque con matices, de los ministerios de Defensa, Interior y Trabajo e Inmigración⁹⁷.

Desde el Ministerio de Defensa se establece que en su seno no se definen políticas, sino que se ejecutan las órdenes que se deciden en el seno del gobierno. Por tanto, integrar o no el concepto de desarrollo al diseño e implementación de políticas públicas no es competencia de este Ministerio. En este sentido, a pesar de que el Ministerio ha participado en la elaboración del Informe del Consejo de Cooperación sobre CPD, es una actividad que se ha hecho de manera puntual, pero que no supone un compromiso sistemático en todo su trabajo por el desarrollo. Así, y de acuerdo a la visión del Ministerio de Defensa, si cambia la directiva del Gobierno y se le ordena trabajar directamente en este campo, entonces el Ministerio deberá asumir como agenda propia el trabajo por la coherencia, pero mientras tanto la CPD no es una responsabilidad que deba asumir entre sus tareas.

En lo que respecta a los ministerios de Interior y Trabajo e Inmigración, estos actores declaran que, a pesar de que ambos cuentan con puntos focales en CPD, los mismos no tienen competencia ni responsabilidad alguna en temas de CPD, dado que se trata de un ámbito que corresponde exclusivamente al MAEC. Adicionalmente, el Ministerio de Trabajo e Inmigración explica que la gestión de los flujos migratorios se realiza de acuerdo a los objetivos y agendas de intereses españoles y a no a las necesidades de desarrollo que se planteen desde los países del Sur. Asimismo, si bien el área de migraciones ha colaborado en programas de codesarrollo y facilitación de remesas, se consideran actividades que no deben influir en la agenda “dura” de migraciones.

En los casos de los tres ministerios mencionados se trata de políticas extremadamente sensibles para España que, como se ha observado en el capítulo anterior, pudieran presentar conflictos de intereses que estos actores ni siquiera están dispuestos a plantear. Por tal motivo, estos actores declaran que ni siquiera poseen un posicionamiento institucional en lo que respecta a la CPD.

Por último, en el análisis de los actores de la AGE cabe destacar la importancia del Consejo de Cooperación, que ha ocupado un rol fundamental en la promoción de la

⁹⁷ Ministerios vigentes hasta 2011, dado que el cambio de gobierno (en diciembre de 2011) ha modificado la estructura y las responsabilidades de los ministerios españoles.

CPD en España (Millán, 2010a). El Consejo de Cooperación es un órgano consultivo y de participación en la política de cooperación internacional, constituido por representantes del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. El Consejo está adscrito al MAEC a través de la SECI y en él se encuentran representantes de las ONGD, universidades, asociaciones empresariales, sindicatos y ministerios de la AGE. El Consejo ha promovido un enfoque doctrinal que considera que la CPD debe integrarse a todo el trabajo de ministerios y agencias gubernamentales y su trabajo ha permitido la discusión sobre este ámbito con diferentes ministerios de la AGE.

El Consejo ha elaborado dos informes sobre CPD (2006 y 2009) que han abordado los ámbitos de comercio, deuda externa, construcción de paz y seguridad e instituciones multilaterales (Consejo de Cooperación, 2006; Consejo de Cooperación, 2010).

La elaboración del primer informe de CPD es un ejemplo ilustrativo de los diferentes intereses y valores explicados entre los actores que tienen incidencia en los procesos de toma de decisiones en política en España. El primer informe de CPD fue presentado el 18 de julio de 2006. Para ello, el Consejo estableció un Grupo de Trabajo que contaba con representantes de todos los principales actores de cooperación: Ministerios con competencias en cada materia, ONGD, sindicatos, organizaciones empresariales y expertos del propio Consejo de Cooperación, que fueron quienes dirigieron los trabajos y la negociación entre los actores. En este marco, la elaboración del primer Informe de Coherencia en 2006 ha promovido el trabajo conjunto del Consejo fundamentalmente con el Ministerio de Defensa, el MITyC, el MEH y el MARMA.

Ahora bien, la elaboración de este informe fue extremadamente compleja, dado que los expertos del Consejo de Cooperación tuvieron que “negociar” con cada uno de los ministerios los contenidos en los diversos ámbitos de políticas que remitían a la CPD. Como consecuencia, el proceso de elaboración del informe sobre CPD se dilató durante meses intentando encontrar soluciones de “consenso” entre los diferentes ministerios y expertos.

Como resultado de este largo trabajo de negociación, que generó importantes tensiones y resistencias entre los diferentes actores que participaron en este proceso, se dejaron de elaborar los informes anuales de CPD —recién se realizó el segundo en 2009—, a pesar de que “informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la

Administración General del Estado” constituía un mandato del Real Decreto Ley de 2004⁹⁸.

En suma, más allá de la retórica que se destaca en los documentos oficiales y del trabajo específico de algunos actores, la visión que parece guiar el trabajo por la CPD en España parece ser significativamente restrictiva y estar guiada principalmente por un enfoque que se orienta a buscar sinergias entre políticas cuando éstas no suponen ningún coste para los intereses españoles “nacionales” y a corto plazo. En contraposición, no existen actores que apuesten claramente por la detección y corrección de incoherencias, ni mucho menos por la incorporación del principio de desarrollo como un ámbito transversal y cosmopolita que debe ser asumido de manera sistemática en la acción pública española.

6.4.2 Actores de la sociedad civil: ONGD y comunidades epistémicas

Como se ha explicado en capítulos anteriores, las ONGD desempeñan un rol fundamental en la promoción de la CPD. En este sentido, en España no se puede desconocer el papel de estas organizaciones en el seguimiento, la vigilancia y la denuncia de las posibles incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas. El caso de la LCID o, como se verá, el *Pacto de Estado contra la Pobreza* son ejemplos exitosos de la capacidad de incidencia política de la sociedad civil organizada en la promoción de acciones más coherentes con el desarrollo humano.

En lo que respecta a las relaciones entre los actores de la sociedad civil y la AGE, en general, las ONGD mantienen ciertos canales de comunicación con las distintas instancias del sistema de cooperación como pueden ser la AECID o DGPOLDE. Esta característica no es extrapolable a todas las entidades ministeriales, dado que, en algunas de ellas, la comunicación se desarrolla de forma más irregular y compleja. Aun así, todos los ministerios participan de instancias de diálogo con las ONGD, que se generan principalmente en el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Ahora bien, el trabajo por la CPD no sólo requiere de un importante compromiso político por parte de la AGE, sino también de las ONGD, que deben destinar

⁹⁸ Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. Recurso electrónico: [http://www.boe.es/boe/dias/2004/11/27/pdfs/A3934439346 .pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2004/11/27/pdfs/A3934439346.pdf). Fecha de consulta: 23/06/2012.

importantes recursos y capacidades al seguimiento, detección y denuncia de incoherencias así como al trabajo de educación y concienciación de la ciudadanía.

En contraposición, en España tanto la AGE como las CCAA han promovido un modelo de financiación basado en convocatorias de subvenciones y proyectos, lo que ha contribuido a generar y consolidar un entorno institucional que premia la gestión administrativa sobre el trabajo de incidencia política. En consecuencia, el trabajo de las ONGD en España se ha caracterizado, especialmente a partir de 2004, por orientar su actividad en ámbitos como la gestión de proyectos, la obtención de financiación o la justificación administrativa de los programas, lo que ha restringido las capacidades más estratégicas y políticas en la labor de estas organizaciones (Martínez, 2011). En consecuencia, el trabajo en campos como la educación para el desarrollo, la sensibilización, la incidencia política y la movilización —que son los ámbitos fundamentales en la promoción de la CPD— no se presenta como el aspecto más destacado del trabajo de las ONGD en España.

La consecuencia de estas dinámicas es la conformación de organizaciones que asisten a sistemáticas tensiones entre la búsqueda de valor añadido y las respuestas a las necesidades financieras, lo que ha generado un trabajo limitado en la promoción de la CPD por parte de estas organizaciones (Millán *et al.*, 2012).

En suma, en términos agregados el trabajo por la CPD no parece ser parte cardinal de las agendas de la ONGD. Esto es debido a razones de diversa índole que se relacionan con el marco estructural en el que operan, con la orientación hacia la gestión de proyectos y con un proceso de profesionalización excesivamente técnico. En tal sentido, parece necesario una apuesta más política y a largo plazo que permita generar una agenda de incidencia política sostenida, aunque cabe destacar que se trata de un análisis agregado que no pretende describir el comportamiento de todas las ONGD españolas.

En lo que respecta a la generación de conocimiento con respecto al desarrollo, elemento que, como se indicó, es fundamental para el propósito de la CPD, cabe destacar la importancia de las “comunidades epistémicas” en lo que respecta al desarrollo. Adler y Haas (1992) definen a las “comunidades epistémicas” como una red de profesionales que, a partir de su reconocida competencia y *expertise* en un área de estudios, reclaman cierta autoridad para influir en el diseño de políticas públicas (Adler y Haas, 1992: 3). El grupo puede ser interdisciplinario, pero comparte un conjunto de normas, principios,

creencias y criterios para validar conocimientos. La comunidad epistémica está implicada en la negociación de significados, y su capacidad de impacto se institucionaliza mediante la incidencia de sus miembros en el proceso de generación de políticas (Adler y Haas, 1992). De este modo, las “comunidades epistémicas” contribuyen desde los ámbitos académicos y de investigación “a definir agendas, enmarcar visiones y problemas, y legitimar o no comportamientos y funciones” (Sanahuja, 2009c: 196).

En el caso de España, existen diversas universidades, *think tanks* y áreas de investigación de ONGD que han trabajado en el área de la CPD. En este sentido, cabe destacar que en mayo de 2011 se constituyó la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), que es una red académica, interdisciplinar, especializada en la investigación y en la docencia en temas de desarrollo y cooperación internacional. Asimismo, las iniciativas más destacadas en este ámbito son las siguientes:

- Intermón Oxfam desarrolla sistemáticamente campañas en ámbitos específicos, como pueden ser el comercio justo, la exportación de armas o el cambio climático. De hecho, esta ONGD tiene un departamento de incidencia política y otro de sensibilización social, cuyo propósito último es promover políticas de los países industrializados que fomenten el progreso de los países en desarrollo. En tal sentido, realizan una labor de incidencia relevante desde la perspectiva de la CPD.
- La Plataforma 2015 y Más ha denunciado tradicionalmente las incoherencias del gobierno y, en 2011, ha firmado un Convenio de Educación para el Desarrollo con la AECID destinado a promover el ámbito de la CPD.
- La Coordinadora de ONG para el Desarrollo ha empezado a trabajar a partir de 2009 en la esfera de CPD tanto a escala doméstica como internacional. En junio de 2010 se ha publicado el informe *Coherencia de políticas para el desarrollo, una agenda inaplazable* (Coordinadora, 2010). Asimismo, como miembro de la plataforma europea CONCORD ha participado en la elaboración del Informe *Spotlight on Policy Coherence* en 2009 y 2011.
- FRIDE ha abierto una línea de investigación acerca del área de migraciones y desarrollo, abordando la reflexión sobre la posible instrumentalización de la

ayuda en esta área y analizando cuáles deberían ser las líneas para mejorar la coherencia de políticas. Esta iniciativa se ha circunscrito al período 2006-2008.

- El Real Instituto Elcano estudia principalmente el impacto de las políticas económicas de los donantes en el desarrollo de los países receptores⁹⁹.
- Por último, el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) posee un largo recorrido trabajando, desde el área académica, en los temas de CPD tanto en el espacio internacional como en el ámbito nacional.¹⁰⁰

⁹⁹ A este respecto pueden consultarse las investigaciones: *Desarrollo, coherencia y concentración: algunos comentarios al Plan África 2009-2012* (Iliana Oliví y Carlos Oya, 2009); *¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?* (Iliana Oliví, 2007); *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica* (Iliana Oliví y Alicia Sorroza, 2007).

¹⁰⁰ *Evaluation Study on The EU Institutions & Member States Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development* (ECDPM e ICEI 2007); *EU Mechanisms to Promote Coherence for Development*, (ECDPM e ICEI, 2006); *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (José Antonio Alonso y Valpy FitzGerald, 2003).

6.5 Marco doctrinal y compromiso político

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, 2007a; ECDP e ICEI, 2007; OCDE, 2008e).

De acuerdo a los documentos de la OCDE, España es uno de los donantes del CAD que más destacan por su compromiso político, al ser, junto con Austria, los únicos donantes que le han otorgado al principio de coherencia un estatus legal (OCDE, 2008e). En tal sentido, el compromiso más importante en este ámbito radica en la LCID que, inspirado en el Tratado de Maastricht de la UE, dispuso una base normativa del principio de coherencia. Así, la LCID, aprobada en 1998, establece en su artículo 4 que los objetivos de desarrollo deben ser contemplados en la formulación de políticas públicas, lo que debiera ser uno de los pilares fundamentales para la promoción de la CPD.

“Artículo 3. Objetivos: La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior (...) 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”¹⁰¹.

De este modo, la Ley de Cooperación es un hito fundamental para el trabajo por el desarrollo, dado que ésta define que la política de cooperación es parte de la acción exterior española y que sus objetivos deben estar orientados a la promoción del desarrollo humano y, por tanto, no pueden estar supeditados a otras agendas de la política exterior española. Además, la Ley de Cooperación declara expresamente que los objetivos de desarrollo deben informar todas las políticas que tengan impacto en los países en desarrollo, lo que supone un mandato legal para el principio de CPD.

¹⁰¹ Ley 23/1.998, del 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Artículo 4. Principio de coherencia.

Durante la Administración del Presidente Rodríguez Zapatero, la CPD ha adquirido protagonismo en diversos documentos oficiales —algunos de los cuales trascienden al ámbito de la cooperación—, como son los Planes Directores 2005-2008 y 2009-2012, los PACI, las Estrategias País, los MAP e incluso el Plan África 2006-2008 y el Plan África 2009-2012, el cual coloca el mandato de coherencia como uno de los vectores centrales de esta estrategia (MAEC, 2009a).

Las directrices sobre CPD que se han desarrollado en la OCDE y en la UE han influido en la doctrina que se ha asumido en España en este ámbito. El III Plan Director de la Cooperación Española destaca que los compromisos internacionales que la UE y la OCDE han asumido constituyen “un punto de apoyo” para avanzar en este campo de trabajo. En este sentido, la CPD supone la necesidad de considerar el compromiso con el desarrollo como una política de gobierno. Esto implica tanto minimizar el riesgo de producir efectos negativos sobre la pobreza y los ODM, como la integración de la perspectiva del desarrollo en las distintas políticas sectoriales (MAEC, 2009a). En este sentido, el Plan Director ha propuesto la incorporación de diferentes instrumentos para impulsar el trabajo por la CPD de manera transversal en la AGE, aunque, como se analizará a lo largo de este estudio de caso, gran parte de estas iniciativas no se han llevado a cabo en el período 2009-2011.

Este enfoque doctrinal supone explicar que la coherencia debe estar orientada al desarrollo sobre otros objetivos de política exterior considerados “nacionales”. Este hecho ha sido un importante avance conceptual para el contexto general de la administración pública española, dado que, como se ha observado, otros actores pueden entender que hay que avanzar en una coherencia orientada a promover los intereses particulares y cortoplacistas de España. La lógica que subyace a los créditos FAD, que tradicionalmente ha gestionado Comercio, o la instrumentalización de la ayuda en pos de objetivos migratorios dan cuenta de este razonamiento que entiende la coherencia en función de la mirada nacional.

En contraposición a esta visión que tradicionalmente ha imperado en la función pública, durante el proceso de planificación del III Plan Director, en 2008, DGPOLDE inicia un intenso trabajo de participación y consulta con otros ministerios y actores de la sociedad civil donde la CPD ocupa un lugar relevante. Se trata de un proceso que se llevó a cabo en 2008 y se prolongó durante seis meses. En una primera etapa se realizó un trabajo de

interconsulta en la AGE, donde intervinieron diversos ministerios entre los cuales se puede destacar el MITyC, el MEH, el MARMA, el Ministerio de Defensa, de Trabajo y Migración, de Educación y Sanidad y de Política Social, entre otros. La apuesta por integrar a otros ministerios al proceso de planificación del Plan Director puede considerarse como un avance en la promoción de la CPD en la medida en que podría generar mayor conocimiento, interés y, eventualmente, apropiación de la perspectiva de desarrollo en otras administraciones gubernamentales. Durante este proceso se dedicaron sesiones específicas al tema de la CPD y su posible integración a la agenda de políticas públicas de los ministerios.

La segunda etapa en la planificación del Plan Director consistió en abrir canales de comunicación para la sociedad civil a través de mesas de discusión, sesiones temáticas y espacios de consulta virtuales. El tema de la CPD también estuvo presente en estos debates. El objetivo de estas iniciativas era estimular la interacción con los principales actores de la cooperación española. En estas actividades participaron, principalmente, representantes de las ONGD y la SECI, pero también ministerios, universidades, sindicatos, empresas y expertos independientes. Ha sido un proceso valorado en forma positiva al permitir incorporar al Plan Director aportes valiosos de actores de la sociedad civil de la cooperación española (CONGDE, 2009).

En lo que respecta al marco político, al ser la coherencia un objetivo que implica la consecución de metas a largo plazo, es necesaria la construcción de un consenso político que permita mantener los compromisos adquiridos más allá de los eventuales cambios de gobierno (ECDPM e ICEI, 2006; Millán, 2010). En este sentido, el “Pacto de Estado contra la Pobreza” firmado el 19 de diciembre de 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria supuso un acuerdo relevante en lo que respecta al compromiso con el desarrollo. Como se ha mencionado, existe un precedente en 1994, el “Pacto por la Solidaridad” por el cual el conjunto de los partidos con representación parlamentaria se comprometieron a aumentar la AOD hasta alcanzar el 0,7% del PIB. Así, el Pacto de Estado contra la Pobreza, impulsado por la Coordinadora de ONGD, tuvo como misión establecer compromisos firmes y duraderos de lucha contra la pobreza con el fin de que la cooperación se convierta en una política pública y de Estado por encima de los diversos ciclos políticos. El documento sostiene que es necesario avanzar en una mayor coherencia para lograr políticas públicas que promuevan el desarrollo de los países del Sur. Por ello, los partidos políticos se

comprometen especialmente a promover una mayor coherencia en el ámbito del comercio y la agricultura tanto en el seno de la UE como en la OMC. Asimismo, se establece que la ayuda humanitaria no será utilizada como una herramienta subordinada a la política exterior (Pacto de Estado Contra la Pobreza, 2007). No obstante, cabe destacar que, a partir de 2008, las coaliciones políticas que se habían establecido en el Parlamento a favor del desarrollo y la cooperación se han ido debilitando como consecuencia de los cambios en la agenda política derivados de la crisis económica por la que atraviesa España (Iglesia-Caruncho, 2011).

6.5.1 Avances doctrinales en el marco de los tres planes directores de cooperación española y los PACI

A continuación se presenta un breve análisis sobre el contenido de los tres planes directores y los PACI (2010, 2011) y el progresivo protagonismo que va adquiriendo el ámbito de la CPD en este contexto.

La puesta en marcha del I Plan Director (2001-2004) significó un progreso al inaugurar el primer ciclo de planificación cuatrienal de la cooperación española. Este documento coloca la lucha contra la pobreza como el objetivo principal de la política de cooperación, al mismo tiempo que destaca sistemáticamente la importancia del crecimiento económico y la liberalización comercial como motores del desarrollo. Aun cuando no se alude en ningún momento a los conceptos de coherencia, el mismo documento destaca algunas de las posibles incoherencias de la política estatal.

“El círculo virtuoso del desarrollo gira, pues, sobre el libre comercio y comienza por el acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales comerciales y financieros. No tiene sentido pretender financiar el sector exterior de las economías de estos países a través de la transferencia de recursos de AOD mientras se levantan barreras comerciales a sus exportaciones, lo que convierte esas transferencias en estériles” (MAEC, 2001: 5).

Durante este período (2001-2004), España suscribe importantes compromisos en los Foros Internacionales de Desarrollo¹⁰² que la vinculan a una agenda más ambiciosa y

¹⁰² En este período España participa en el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo y se suscribe a la Declaración de Roma sobre Armonización de la ayuda en 2003. Asimismo, España asume la Presidencia de la UE en el primer semestre de 2002.

exigente en el ámbito de la cooperación. No obstante, como en ocasiones se ha señalado en la literatura sobre cooperación, en esta etapa se observa una marcada correspondencia entre los intereses comerciales y de promoción cultural españoles y la política de cooperación internacional (Alonso, 2008; Sanahuja, 2009c).

El II Plan Director (2005-2008) presenta un avance doctrinal significativo al incorporar a la agenda de la cooperación los consensos internacionales sobre desarrollo y eficacia de la ayuda. La propuesta es evolucionar desde una “política de ayuda” a una “política de desarrollo” y por ello este Plan Director apuesta por hacer de la cooperación española una política de Estado (MAEC, 2005: 4).

La coherencia es asumida desde dos perspectivas. En primer lugar, es necesario promover una mayor CPD entre las diferentes políticas públicas españolas. Adicionalmente, el documento señala que es necesario mejorar la coherencia, coordinación y complementariedad en las actuaciones de la propia cooperación española. Asimismo se proponen acciones concretas para promover la CPD. En primera instancia, la constitución de una comisión técnica de trabajo en la dirección de la CICI, y la realización de un informe anual de CPD a cargo del Consejo de Cooperación. No obstante, no parece que se hayan desarrollado esfuerzos efectivos por aplicar las directrices del Plan Director en materia de CPD. Adicionalmente, la evaluación del CAD (2007a) señala que, aun cuando España ha demostrado desde 2004 un compromiso político relevante por consolidar su sistema de cooperación, el rápido aumento de sus flujos de AOD requeriría un mayor esfuerzo para mejorar la calidad, la coordinación y la coherencia de esta política (CAD, 2007a).

El III Plan Director de la Cooperación Española supone un avance en el diseño de la política de ayuda al abrir ciertos canales de participación a otros agentes ministeriales y a organizaciones de la sociedad civil en el proceso de planificación. Así se definen siete ámbitos estratégicos prioritarios, que serían las líneas directrices de actuación de la cooperación española. La coherencia de políticas es uno de ellos. Se propone un progreso sustantivo al definirse instrumentos concretos que, en principio, deberían promover una mayor coherencia entre las políticas públicas que tienen incidencia en los países socios (Cuadro 4). Asimismo, se subraya que la CPD sería uno de los ejes centrales de la nueva Ley de Cooperación al Desarrollo. El III Plan Director 2009-2012 mantiene un compromiso firme con el desarrollo, dado que mantiene el compromiso de

hacer de la política de cooperación una política de Estado (MAEC, 2009b: 11). Dentro de este contexto, la CPD se considera un principio imprescindible para promover un mayor impacto en las distintas intervenciones de los países socios.

[La CPD supone] “tratar de minimizar el riesgo de producir efectos negativos sobre la pobreza, los ODM y resto de objetivos internacionales, buscando la existencia del mejor impacto posible de cada política o de cada intervención en cualquiera de sus ámbitos” (MAEC, 2009b: 59).

Por ello, en el apartado 6.3 se señala la importancia de la CPD como un proceso de trabajo continuo. Del mismo modo, el documento establece la necesidad de superar “una actitud o posición reactiva hacia la misma” —que la identifica necesariamente con renuncia a parte del bienestar propio— para adoptar una posición proactiva, donde se perciba con claridad que la CPD redunda también en el propio bienestar a medio y largo plazo” (MAEC, 2009b: 59).

En definitiva, al analizar los tres Planes Directores de la Cooperación Española es posible observar que ha habido una evolución importante en lo que respecta a la doctrina que debe guiar el trabajo por la CPD (Cuadro 4).

Cuadro 7. Evolución del concepto de CPD en el marco del Plan Director de la Cooperación española

	I PLAN DIRECTOR 2001- 2004	II PLAN DIRECTOR 2005- 2008	III PLAN DIRECTOR 2009- 2012
Estrategia de cooperación	<p>La política de cooperación debe promover la lucha contra la pobreza e impulsar el crecimiento económico y el libre mercado.</p>	<p>Se deben impulsar las acciones estatales para evolucionar desde una política de ayuda a una política de desarrollo</p> <p>Este documento plantea también la necesidad de consensuar una política de estado en Cooperación Internacional.</p>	<p>El presente Plan Director renueva el compromiso español de lucha contra la pobreza utilizando todos los medios al alcance del conjunto de políticas públicas.</p> <p>Asimismo, debido a los importantes consensos logrados entre los actores sociales, la política de cooperación se ha convertido en una política de Estado.</p>
Concepto de CPD	<p>El concepto de CPD no se menciona en el documento.</p>	<p>Se destaca la necesidad de avanzar en una mayor CPD.</p> <p>Es necesaria la búsqueda de una mayor coherencia para asegurar que los efectos positivos de la cooperación española sean reforzados y complementados por otros instrumentos de la acción exterior.</p>	<p>El Plan Director define siete ámbitos estratégicos; uno de ellos es la CPD.</p> <p>La CPD supone transversalizar los objetivos de desarrollo en el conjunto de políticas públicas.</p>
Mecanismos de promoción	<p>No se identifican instrumentos para promover la CPD</p>	<p>El Consejo de Cooperación al Desarrollo deberá informar anualmente sobre las actuaciones de la AGE en lo que respecta a CPD.</p> <p>La CICI será la instancia de coordinación técnica para avanzar en CPD.</p>	<p>Comisión Delegada para la Cooperación al desarrollo.</p> <p>Puntos focales en los Ministerios</p> <p>Unidad de Coherencia en DGPOLDE</p> <p>Conferencia sectorial para la cooperación autonómica y local.</p> <p>Convenios de investigación de desarrollo</p> <p>Movilidad entre funcionarios y al menos un curso de formación sobre desarrollo.</p>

Fuente: elaboración propia

Aparte de los Planes Directores, diversos documentos de planificación estratégica de la cooperación han asumido un compromiso con la CPD como son los PACI, los MAP y el Plan África. En el seguimiento del PACI 2009 se señala la CPD como un ámbito estratégico que, en respuesta a la crisis, debe integrar el conjunto de las políticas españolas (MAEC, 2009c). Igualmente, en el documento de previsiones del PACI de 2010 se define como prioridad central impulsar la agenda internacional en la Presidencia de la UE, donde es necesario incluir la plena integración de la CPD en los debates sobre los flujos de financiación del desarrollo y el papel del CAD (MAEC, 2010b). Por último, el PACI 2011 otra vez señala como prioritario avanzar hacia una mayor CPD, dado que la describe como un compromiso político a promover dentro del grupo del G20 de financiación del desarrollo. Asimismo, en este documento se establece que la aprobación de las leyes del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM) supondrá un avance fundamental en CPD (MAEC, 2011a).

Asimismo, la nueva herramienta de planificación estratégica MAP se ha desarrollado en consonancia con el contexto internacional de eficacia de la ayuda. En la metodología de los MAP se ha incluido el mandato de CPD, aunque de una manera discrecional y dependiente de la voluntad de las OTC y los embajadores en terreno. De este modo, los MAP integran en su paso nueve un diagnóstico de las políticas no-AOD de España en el país socio (MAEC, 2010).

“Si bien sería deseable que los marcos de asociación incluyesen objetivos concretos en CPD (...) bajo el liderazgo del embajador y la dinamización de la OTC, los Marcos de Asociación incorporarán un mapeo de las políticas no-AOD españolas y europeas dirigidas hacia ese país y realizarán en el marco del Grupo Estable de Coordinación un debate sobre las sinergias en términos de desarrollo de las mismas, en base a las evidencias disponibles. Se invitará a donantes europeos y a la Delegación de la Comisión Europea a participar. Asimismo, cuando sea posible, se recomienda incluir algún mecanismo de participación de los actores de desarrollo del país socio en el debate” (MAEC, 2011b: 43).

Por último, ha de señalarse que el Plan África 2009-2012 —estrategia que compromete a todos los ámbitos ministeriales y no únicamente la cooperación— mantiene una apuesta clara por el fomento de los principios de coordinación de actores y de CPD.

“Las políticas, estrategias e iniciativas desarrolladas en —y con— África Subsahariana, tanto por parte de la administración central y descentralizada, como del sector privado, la sociedad civil, y los demás actores públicos y privados españoles, han generado una rica experiencia que debe ser tenida en cuenta de cara a los próximos años. Sobre la base de las lecciones aprendidas, el Plan África tiene por objeto fomentar la coordinación y la coherencia con los objetivos de desarrollo en África entre todos los actores, reconociendo y potenciando el valor añadido de cada uno de ellos” (MAEC, 2009a: 13-14).

Por último, y con respecto al compromiso político, cabe hacer la siguiente precisión. Como se verá a lo largo del estudio de caso, si bien España presenta un avance discursivo importante en lo que respecta a la CPD, se observa una significativa brecha entre el ámbito discursivo y las acciones reales encaminadas a promover políticas realmente orientadas a impulsar el desarrollo sustentable, equitativo y global (Alonso *et al.*, 2010; Millán, 2010a; Millán, 2011; Millán *et al.*, 2012). Si bien este hecho parece caracterizar la actuación de los últimos cuatro años del gobierno socialista, la evidencia no parece indicar que la CPD se constituya como una prioridad en la política del nuevo gobierno del Partido Popular, dado que no se ha hecho mención alguna a este ámbito de trabajo ni en la campaña política ni en el programa electoral. Este fenómeno se vuelve más complejo si se toma en cuenta la grave crisis económica y social que afronta el Partido Popular al inicio de su gestión y que vuelve aun más difícil la promoción de la agenda del desarrollo en los procesos de diseño e implementación de la política pública.

6.6 Mecanismos de promoción de coherencia entre políticas

El presente epígrafe se circunscribe al análisis de los mecanismos e instrumentos propuestos en los documentos oficiales que remiten a la CPD. En este sentido, sólo se mencionan los actores a los que, en el marco de los documentos oficiales, se les ha asignado responsabilidades específicas en el trabajo por la coherencia.

Como se ha explicado, la agenda de la CPD ha adquirido cierta relevancia en el ámbito discursivo a partir de la entrada en vigor del II Plan Director (2005-2008). No obstante, es en el marco del III Plan Director y los subsiguientes PACI donde la cooperación española propone una vasta diversidad de instrumentos de promoción de la CPD. Debido a ello, a continuación se analiza el diseño de instrumentos contemplados en estos documentos así como su posterior (falta de) implementación en la administración española. Asimismo, y como se analiza en profundidad a lo largo de este epígrafe, se trata, principalmente, de mecanismos aislados que no responden a un diseño sistémico de promoción de CPD.

6.6.1 Mecanismos propuestos por el III Plan Director y documentos previsiones PACI (2010-2011)

a) Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo

Como se ha explicado, la Comisión Delegada incluía, entre sus líneas prioritarias, la promoción de una mayor CPD en toda la Administración pública. En tal sentido, el compromiso político del Gobierno se asentaba sobre la Comisión Delegada que “será, sin lugar a dudas, el instrumento fundamental para avanzar en una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, y donde se construya y asiente la posición común del gobierno español ante las políticas que afectan al desarrollo” (MAEC, 2009b).

La creación de una Comisión Delegada era, potencialmente, el progreso más relevante en lo que respecta a la CPD, dado que constituye una instancia de elevado rango político¹⁰³ que ostenta capacidades para promover el compromiso de la AGE hacia los

¹⁰³ La Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo, creada en abril de 2008, se encontraba presidida por la Vicepresidenta Primera e integrada por la Vicepresidenta Segunda y Ministra de Economía y los Ministros y Ministras de: Asuntos Exteriores y Cooperación; Educación; Sanidad, Política Social e Igualdad; Industria, Turismo y Comercio; Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, así como los Secretarios y Secretarías de Estado de Cooperación Internacional, Economía, Asuntos

temas de desarrollo (Millán *et al.*, 2012; Millán, 2010a). En consonancia con esto, el III Plan Director establece que la Comisión Delegada es el ámbito político idóneo para definir posiciones comunes, identificar incoherencias entre políticas ministeriales y dirimir posibles contradicciones entre las políticas públicas (MAEC, 2009b).

A la Comisión Delegada también se le atribuyen competencias técnicas, dado que se establece “la constitución de grupos de trabajo o comisiones técnicas y/o sectoriales de coordinación en el seno de la AGE, bajo el mandato de la Comisión Delegada, lo que podría tener un impacto importante en facilitar la CPD” (MAEC, 2009b: 77).

b) Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)

Como se ha explicado, el III Plan Director no definía las responsabilidades concretas de la SECI en el trabajo por la CPD más allá de las competencias asumidas por la DGPOLDE. No obstante, se propone la posibilidad de crear una figura de Comisionado para la CPD, dependiente de la SECI, con dedicación exclusiva para este trabajo.

c) DGPOLDE

DGPOLDE tenía entre sus principales competencias “impulsar la coherencia de políticas para el desarrollo en el conjunto de las administraciones públicas, sin perjuicio de las competencias correspondientes a otros Departamentos ministeriales”¹⁰⁴. De ahí que el III Plan Director otorgaba un papel central a esta Dirección en la promoción de la CPD en tanto se le daba el cometido de coordinar y supervisar el avance en CPD, por lo que debía trabajar en concordancia con el resto de los ministerios de la AGE. Con objeto de dotar a esta institución de las capacidades necesarias, el III Plan Director contemplaba la constitución de una Unidad de Coherencia en el seno de DGPOLDE. Asimismo se le atribuyeron diversas tareas en este ámbito como son: i) la promoción de la movilidad entre funcionarios de diversos ministerios, especialmente ministerios sensibles en el trabajo por el desarrollo como son el MAEC, el MEH, el MITyC y el MARMA; ii) la realización de un curso al menos una vez al año sobre los temas de desarrollo y cooperación dirigido al personal funcionario y abierto a otros agentes; y iii)

Exteriores, Inmigración y Emigración, Comercio y Cooperación Territorial, además del Director de Gabinete del Presidente del gobierno.

¹⁰⁴ Pagina Web del MAEC, disponible en: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECI/DireccionGeneralCompetencias/Paginas/Direcciongeneral_competencias.aspx

la promoción de convenios de investigación con centros especializados con objeto de impulsar temas convenientemente priorizados en la agenda de CPD.

Adicionalmente, el PACI 2010 proponía el establecimiento de una “red de puntos focales” que comprometan a los diferentes ministerios y contemplen la incorporación de las CCAA. Asimismo, a partir de 2011, la AGE es la responsable de la elaboración del informe anual de CPD. De acuerdo al PACI 2011, DGPOLDE es la entidad encargada de la elaboración del informe final partiendo de la información proporcionada por los puntos focales. DGPOLDE deberá aportar una guía para el abordaje y la sistematización del estudio siendo cada ministerio el responsable de brindar la información solicitada.

d) Consejo de Cooperación

De acuerdo al Real Decreto 2217/2004¹⁰⁵ una de las responsabilidades principales del Consejo de Cooperación era informar, anualmente, acerca del cumplimiento del principio de CPD. Como se ha explicado, a partir de 2011 cambian las responsabilidades del Consejo en este sentido, dado que, debido a las tensiones explicadas en la elaboración del Primer Informe de CPD en 2006, el Consejo de Cooperación propuso que fuera la AGE la que hiciera el informe y el Consejo el encargado de evaluar el informe realizado por la AGE. Asimismo, éste deberá diseñar una metodología ad hoc para que DGPOLDE pueda recoger información sistemática de los ministerios que permita hacer un seguimiento anual de CPD.

Asimismo, el PACI 2011 en la sección destinada a la CPD contempla la integración de los siguientes grupos de trabajo: Investigación, Innovación y Estudios para el Desarrollo; Migraciones; Responsabilidad Social Empresarial; Educación para el Desarrollo y Género en Desarrollo. No obstante, aunque estas iniciativas se encuentran ubicadas en la sección destinada a la CPD, no se especifica cuáles son las relaciones ni

¹⁰⁵ A diferencia de la ley de 1998, donde se especifica que son todas las políticas públicas las que den ser coherentes con el principio del desarrollo, el Real Decreto de 2004 establece que se debe informar sobre “el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la AGE”. Este hecho ha provocado cierto debate en el seno del Consejo de Cooperación sobre si el principio de coherencia debe acotarse al interior del sistema de cooperación o si la CPD debe asumirse como un eje rector para todas las políticas gubernamentales. Finalmente, se adopta el principio de la LCID por su rango de ley y norma ley. Adicionalmente, la visión de que la CPD afecta a todas las políticas públicas es adoptada también por el III Plan Director de la Cooperación Española.

las agendas que estos grupos de trabajo deben asumir en torno a la coherencia (MAEC, 2011a).

Por último, el PACI establece (siempre refiriéndonos al apartado de CPD) la consolidación de mecanismos relacionados con la participación activa de las empresas en el diseño, la planificación y la ejecución de la política de desarrollo. Para ello se habrán de establecer reglas claras y procedimientos específicos que faciliten su contribución como prestadores de servicios, como aportantes de recursos o como generadores de riqueza en los países socios de la Cooperación Española (MAEC, 2011a). Este trabajo ha sido asumido por el Grupo de Responsabilidad Social Corporativa en el Consejo de Cooperación.

“se trabajará en dotar de la máxima relevancia a los objetivos de desarrollo en los modelos de RSE. A tal fin, se propondrá un escenario de diálogo entre los actores clave en este ámbito en el seno del Consejo de Cooperación” (MAEC, 2009b: 78).

e) Parlamento

La Comisión de Cooperación al Desarrollo, que se encuentra en el Congreso de los Diputados, fue creada en 1998, tiene carácter permanente y funciona eminentemente como órgano de control político. De acuerdo a la LCID, la Comisión deberá ser informada de la planificación y ejecución de los Planes Directores y los PACI, por lo que el gobierno deberá remitirlos a la Comisión para su debate y dictamen (Gobierno de España, 1998). Asimismo, deben comparecer ante la Comisión de Cooperación los miembros del gobierno responsables de cooperación, especialmente la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional.

En lo que respecta a la CPD, el III Plan Director atribuye una nueva responsabilidad a la Comisión del Parlamento, dado que establece que los informes anuales de CPD deben remitirse a la Comisión del Parlamento para que ésta, a su vez, haga recomendaciones al gobierno en materia de CPD.

f) Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial

El Plan Director también contemplaba la participación de las empresas en temas de CPD donde se debía trabajar para dotar de la máxima relevancia a los objetivos de desarrollo en los modelos de RSE. A tal fin, se propondría un escenario de diálogo

entre los actores clave en temas de CPD en el seno del Consejo de Cooperación y sus recomendaciones se elevarán al Consejo Estatal de RSE (MAEC, 2009b: 78).

g) Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional

El 28 de octubre de 2009 se crea la Conferencia Sectorial con representantes del gobierno central, responsables de Cooperación de las CCAA y representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias. De acuerdo a los documentos oficiales la Conferencia Sectorial deberá velar por el principio de CPD, aunque no se explica de qué manera ni qué mecanismos deberá utilizar para afrontar este trabajo. En tal sentido, no parece que la Conferencia Sectorial haya tenido un papel muy activo en el período 2009-2011, aunque había dos subcomisiones que estaban trabajando en dos directrices principales:

La elaboración de un modelo de convenio marco para homogeneizar los procedimientos en cooperación entre CCAA y la AGE, principalmente con la AECID.

La identificación de mecanismos que permitan la representación de las CCAA en los foros internacionales de Cooperación al Desarrollo.

h) AECID

Si bien no se estipula ninguna responsabilidad clara con respecto al trabajo de la AECID en CPD, se establece que deberá integrarse el principio de CPD a la elaboración de los MAP, cuya ejecución depende de la AECID.

i) Otros mecanismos

Cabe destacar, antes de terminar con la descripción de los diversos mecanismos propuestos en los documentos oficiales, que el III Plan Director propone el desarrollo de mecanismos *ex ante* que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas en los países más pobres.

“una actuación proactiva desde la política de cooperación al desarrollo será necesaria para la elaboración de herramientas objetivas que permitan medir los avances en la aplicación del principio de CPD desde la AGE, por lo que en este período se trabajará para disponer de los instrumentos adecuados que permitan valorar el impacto de las distintas políticas en los objetivos de desarrollo” (MAEC, 2009b: 76).

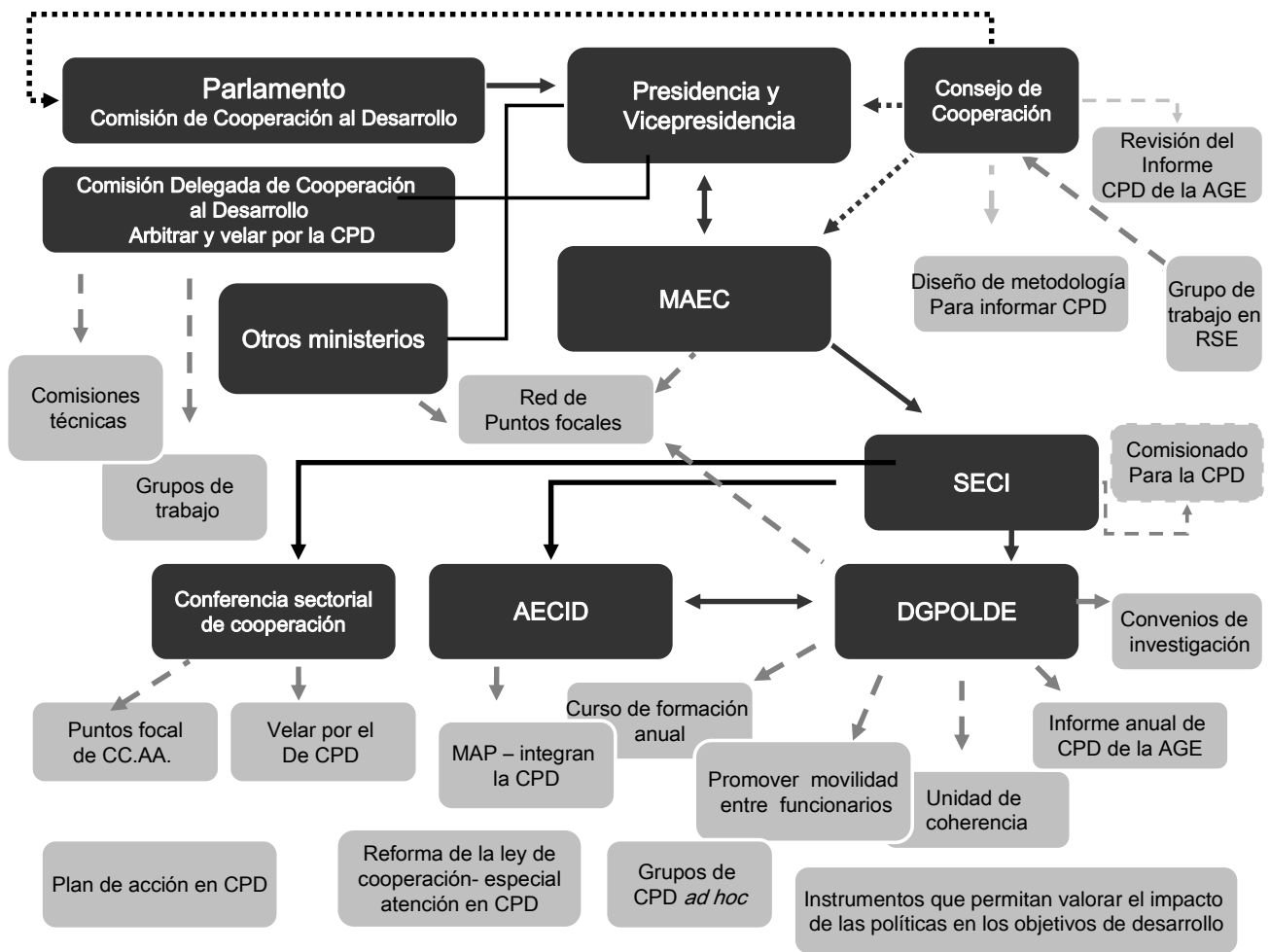
Adicionalmente, el PACI 2010 contempla la elaboración de un Plan de Acción de CPD —que, como se verá más adelante, no se llevó a cabo— con objeto de promover una mejor interpretación de este principio y su aplicación en cada sector (MAEC, 2010a). No obstante, en ninguno de estos casos se explicita qué órgano de la AGE deberá asumir esta responsabilidad ni qué tipo instrumentos se utilizarán para realizar estas tareas y evaluaciones.

Ahora bien, una primera aproximación a los diversos mecanismos propuestos en estos documentos da cuenta de la diversidad y complejidad que parece caracterizar a este diseño (Millán et al., 2012). Por tanto, el siguiente epígrafe se aboca a evaluar el diseño de mecanismos propuestos por los diversos ámbitos de la AGE antes de analizar la puesta en marcha de los mismos que, como se verá en este análisis de caso, ha sido significativamente escasa y con importantes problemas en su implementación.

6.6.2 Análisis del diseño de mecanismos propuestos por la AGE (2009-2011)

Como se ha explicado, los mecanismos propuestos por los documentos oficiales conforman un esquema especialmente complejo, compuesto por una diversidad de herramientas donde es difícil identificar las responsabilidades, jerarquías e interconexiones entre las diferentes instancias que deberían formar parte del proceso de promoción de CPD (Figura 3). En tal sentido, parece tratarse de un diseño basado en la puesta en marcha de mecanismos aislados desconociendo las necesarias interconexiones y relaciones que debieran establecerse entre los diferentes actores involucrados en estos procesos (Millán, 2010a; Millán et al., 2012). En consecuencia, cuando se intenta plasmar en un gráfico la diversidad de instrumentos que contemplan tanto el Plan Director como los subsiguientes PACI, surge un modelo correspondientemente complejo y disperso que denota importantes carencias en el propio diseño de promoción de CPD.

Figura 3. La complejidad de los instrumentos previstos por el Plan Director y los PACI



Fuente: elaboración propia

- Actores de la AGE
- Mecanismos o iniciativas propuestos en los documentos oficiales
- Relación entre actores de la AGE
- Relación con órganos consultivos
- Conector ente mecanismo propuesto y órgano de la AGE

Entre las principales falencias que se observan en este diseño destacan las siguientes:

En primer lugar, como se ha explicado en los capítulos anteriores, la problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde respuestas nacionales y segmentadas. Por tanto, no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes con el desarrollo, sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados, al menos los donantes. Este es un aspecto que se desconoce absolutamente en los documentos oficiales que se han analizado, tanto desde una perspectiva doctrinal como en la batería de instrumentos que se proponen para afrontar los desafíos de la CPD. En consecuencia, no se establece ningún mecanismo de coordinación o complementariedad con otros países desarrollados o en desarrollo. Cabe destacar, en este sentido, que existe una dimensión europea en el diseño de políticas públicas españolas en tanto hay competencias que están atribuidas a la UE.

Ahora bien, en lo que se refiere al diseño específico de promoción de CPD, éste se limita a la concepción vertical y horizontal de la CPD sin contemplar la necesidad de avanzar en una acción colectiva entre los propios donantes (inter-donor coherence) o con los países socios (donor-recipient coherence). Por tanto, no parecen considerarse los importantes procesos de interdependencia e interconexión que se han suscitado en la actual etapa globalizadora y que se reconocen, de forma más bien aislada, en algunos documentos que hacen referencia a la cooperación, como la Estrategia multilateral de la cooperación española (MAEC, 2009d) y el Informe de cooperación multilateral 2009 (MAEC, 2010b).

En segundo lugar, un diseño idóneo de promoción de CPD debería adaptarse a la cultura administrativa y características institucionales del sistema de gobierno. Por tanto, el primer paso para el diseño de un sistema de mecanismos debiera haberse basado en el hecho de que España parece caracterizarse por una cultura administrativa compartimentada que tiende a generar procesos de toma de decisiones de tipo vertical, donde la capacidad de comunicación y consulta horizontal con otras entidades de la administración central es reducida (Millán, 2010a). En tal sentido, el diseño español de promoción de CPD parece no considerar estas particularidades de la cultura de gobierno, delegando difusas y dispersas responsabilidades en diferentes organismos de

la AGE sin considerar las limitadas instancias de diálogo e intercambio de información que existen entre éstas.

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con el punto anterior, el esquema contempla diversas instancias y jerarquías responsables de la promoción de la CPD aun cuando no se establecen de manera manifiesta cuáles son las responsabilidades y tareas que cada una de estas instancias gubernamentales (Comisión Delegada, DGPOLDE, Conferencia sectorial) deberían asumir en el trabajo por la CPD. Asimismo, se establecen responsabilidades difusas para algunas entidades gubernamentales como es el caso, por ejemplo, de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional. La falta de claridad en la definición de tareas constituye una importante debilidad para cualquier sistema público, dado que posiblemente generará duplicidades, solapamientos y falta de asunción de responsabilidades de quién es el encargado último o principal de llevar adelante la agenda de la CPD. Con respecto a esto último, de acuerdo a los documentos oficiales podría deducirse que sería la Comisión Delegada la que en principio debería asumir una mayor responsabilidad política en el ámbito de la CPD (Millán et al., 2012). Si fuera el caso, el diseño de mecanismos debiera haber contemplado entonces instrumentos de comunicación e interlocución con el Parlamento así como herramientas de interlocución con DGPOLDE y SECI (Millán et al., 2012).

En cuarto lugar, se trata de un conjunto de mecanismos que se solapan entre sí y que indistintamente poseen el mandato de promover la CPD, desconociendo las necesarias interconexiones que debieran generarse entre diferentes instancias de la AGE. En este sentido, no se trata de un diseño concebido como un sistema de promoción de la CPD, que necesariamente supone un ámbito multidimensional que compromete de manera transversal a todas las áreas de la administración pública. En contraposición, se proponen una diversidad de mecanismos aislados sin especificar los procesos y canales de interrelación entre los actores, así como las necesarias complementariedades que debieran promoverse. Este es un elemento fundamental que requiere una política a largo plazo que involucre a todas las áreas gubernamentales y que en el caso de España ha sido especialmente desatendido.

En quinto lugar, no parece que los PACI analicen los avances y limitaciones en el impulso de la CPD sino que, por el contrario, introducen mayor complejidad al incorporar nuevos instrumentos sin explicar cómo deberían integrarse al diseño ya

contemplado en el III Plan Director (Millán et al., 2012). Asimismo, los PACI no incorporan valoraciones de los avances o retrocesos del diseño en la promoción de la CPD. En consecuencia, a pesar de que los anexos de los PACI informan sobre el estado de los mecanismos propuestos (algunos de ellos descartados), estos documentos no explican los sistemas de seguimiento utilizados ni explican las razones por las cuales algunos de los mecanismos propuestos ni siquiera han llegado a ponerse en práctica.

En sexto lugar, se observa una importante falta de concreción en las propuestas identificadas tanto en el Plan Director como en los PACI (Millán et al., 2012). En este sentido, estos documentos no explican cuáles son las prioridades, procesos, agenda o metodología a seguir en la puesta en práctica de los mecanismos previstos. En la misma línea, existen instrumentos “flotantes” que no parecen depender de ninguna instancia gubernamental, como es el Plan de Acción de CPD, los instrumentos ex ante que analizan el impacto de políticas, o los grupos ad hoc entre diferentes ministerios.

En séptimo lugar, este diseño contempla escasos mecanismos de seguimiento, supervisión, evaluación y rendición de cuentas. En concreto se proponen dos mecanismos de seguimiento y evaluación: i) un informe anual de CPD que debe ser realizado por la AGE y evaluado por el Consejo de Cooperación; II) la integración de instrumentos que valoren ex ante el impacto de las políticas públicas en el desarrollo. La escasa atención que se le brinda a la evaluación y el seguimiento —lo que la OCDE entiende como el “tercer pilar” en la promoción de la CPD (OCDE, 2008e)— constituye una debilidad institucional que limita la propia capacidad del sistema para mejorar los procesos de instrumentación y formulación de políticas. Adicionalmente, tampoco se considera un sistema de seguimiento que permita evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos ni el desarrollo de los mecanismos propuestos (Millán et al., 2012).

Por último, interesa destacar el abordaje de la problemática de las empresas con respecto a la CPD. En el caso de que las empresas utilicen fondos públicos para sus actividades en el exterior, el mecanismo para promover la CPD deberían ser instrumentos orientados a mejorar el impacto económico, social y medioambiental de la actividad empresarial en los países en desarrollo. En este sentido, en torno a la AGE existen diversas instituciones mediante las cuales se promueve, con dinero público, la internacionalización de la empresa española. Tal es el caso de la Compañía Española de

Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), el Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Compañía de Financiación del Desarrollo S.A. (COFIDES). Asimismo, se han establecido instrumentos de apoyo público a la internacionalización de la empresa española como el FIEM. En consecuencia, lo que debiera demandarse son instrumentos orientados a promover la integración de la perspectiva de desarrollo en las actividades empresariales que se desarrollan con estos fondos públicos y el consecuente impacto en el desarrollo de estas acciones. Se trata, pues, de un ámbito más amplio que los programas de RSE, que constituyen una parte muy restringida de la acción empresarial.

En contraposición, en el seno de la AGE existen escasos mecanismos de control y seguimiento de los proyectos llevados a cabo por las empresas españolas con financiación de instituciones públicas (Ancos y García, 2011). En consecuencia, el diseño de instrumentos de promoción de CPD propuesto presenta una importante falencia en lo que respecta al ámbito de la empresa y el desarrollo (Millán et al., 2012).

En definitiva, se observa un diseño extremadamente confuso y complejo que no parece responder a un programa sistémico y planificado de promoción de la CPD. Se trata, de manera más precisa, de una serie de mecanismos aislados que no parecen adaptarse a las características y desafíos específicos que caracterizan a la administración española. Estas deficiencias adquieren mayor relevancia, si cabe, si se considera que no se ha definido un programa de promoción e implementación de CPD que explique y contextualice la metodología y agenda de implantación de los mecanismos propuestos en estos documentos oficiales (Millán et al., 2012). Además, la falta de planificación y adaptación del diseño analizado parece cristalizarse en el hecho de que la mayor parte de los mecanismos previstos en los documentos oficiales no se han podido poner en práctica durante el período 2009-2011, como se analizará en el siguiente epígrafe.

6.6.3 Mecanismos y actores en el sistema de promoción de CPD 2009 y 2011

Una vez analizada la diversidad y complejidad de instrumentos propuestos en los documentos oficiales, es necesario valorar tanto el papel de los diferentes actores en el sistema de promoción de la CPD como la implementación real de estos instrumentos en el seno de la AGE. Cabe destacar en este aspecto que, de acuerdo a la investigación realizada, sólo se ha puesto en funcionamiento una cuarta parte del total de mecanismos

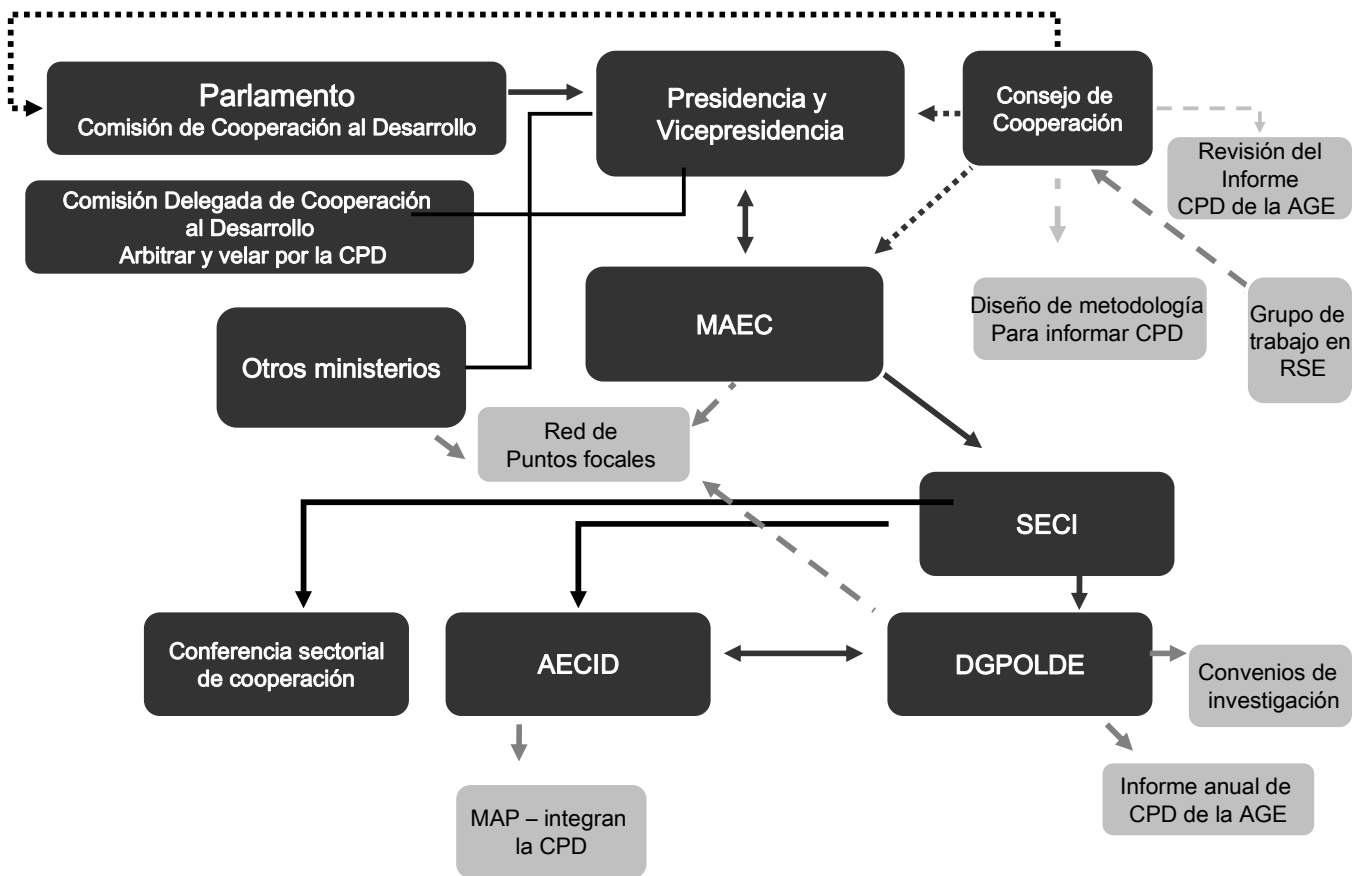
previstos¹⁰⁶ (Figura 4). Asimismo, la debilidad principal del diseño no radica únicamente en la escasa implementación de mecanismos, sino también en las importantes dificultades que se observan en cada uno de los actores e instancias de la AGE que deberían haber asumido responsabilidades en la promoción de la CPD.

Dentro del diseño de promoción de CPD, se han contemplado dos tipos de mecanismos para promover la CPD. En primer lugar, se han utilizado organismos ya existentes de la AGE que deben asumir el mandato de promoción de CPD. Se trata principalmente de la Comisión Delegada, la Conferencia Sectorial, diferentes instancias del MAEC o el propio Parlamento. En segundo lugar, se definen mecanismos diseñados específicamente para la promoción de la CPD, como puede ser la constitución de una red de puntos focales.

A continuación se realiza un análisis del aporte real que estos mecanismos han supuesto para la promoción y la práctica de la CPD en España.

¹⁰⁶ Cabe destacar que se trata de un mero cálculo cuantitativo del total de mecanismos puestos en práctica, sin hacer una valoración de la relativa importancia de cada uno de estos mecanismos.

Figura 4. Instrumentos puestos en práctica 2009-2011



Fuente: elaboración propia

- Actores de la AGE
- Mecanismos o iniciativas propuestos en los documentos oficiales
- Relación entre actores de la AGE
- Relación con órganos consultivos
- Conector ente mecanismo propuesto y órgano de la AGE

a) Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo

A pesar de las potencialidades políticas que supuso para la CPD la creación de una Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo, no ha sido posible identificar hechos concretos que permitan inferir que la actividad de esta Comisión ha supuesto un avance en el trabajo por la promoción del desarrollo en la AGE. Desde su institución, la

Comisión se ha reunido cinco veces para debatir sobre documentos estratégicos de la Cooperación al Desarrollo y el nuevo reglamento del FONPRODE. Quizás la actividad más significativa derivada de estas reuniones ha sido el acuerdo para distribuir el recorte de 300 millones de euros a la AOD durante 2010 y de 500 millones de euros en 2011 (MAEC, 2011c)¹⁰⁷.

En el ámbito político, no se han realizado declaraciones entre ministerios ni se ha elaborado ninguna estrategia concreta para avanzar en CPD. Tampoco se han asumido compromisos específicos en áreas sensibles como pueden ser el comercio, la agricultura, las migraciones o la política de seguridad. Por último, no parece haberse trabajado con el Parlamento en temas de CPD, dado que no consta en las actas oficiales ninguna decisión ni estrategia que haya propuesto la Comisión Delegada. El propio Informe de CPD publicado por el MAEC en octubre de 2011 explica las decisiones que ha esgrimido la Comisión únicamente con respecto al recorte de la AOD. En contraposición, no se menciona ni una sola medida que remita a la CPD tomada por la Comisión durante los tres años de vigencia del Plan Director (MAEC, 2011c). Asimismo y en lo que respecta a la dimensión técnica, no se han conformado comisiones o grupos interministeriales como estaba previsto en el Plan Director.

Cabe destacar que las reuniones de esta Comisión no son públicas, por lo que no existen documentos o actas oficiales que informen sobre el trabajo de la misma. Debido a esto, las notas de prensa desde Moncloa son el único medio que se utiliza para informar a la opinión pública sobre su trabajo. Este hecho ha supuesto un significativo déficit de transparencia y rendición de cuentas (Millán et al., 2012).

En definitiva, en lo que respecta a la Comisión Delegada, se observa una divergencia significativa entre las potencialidades que supondría la existencia de esta Comisión para el trabajo por la CPD y el trabajo real asumido en esta esfera que, al cierre del año 2011, había sido extremadamente escaso.

¹⁰⁷ Presidencia del gobierno (2010): “Aprobada la distribución del recorte de 300 millones de euros de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el año 2010”. Comunicación del 07 de julio de 2010, Madrid. Disponible en: <http://www1.mpr.es/es/noticia/2157/aprobada-la-distribucion-del-recorte-de-300-millones-de-euros-de-la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-el-ano-2010.html>. Fecha de consulta: 05/04/2011.

b) Comisión de Cooperación al Desarrollo (Parlamento)

Desde la creación de la Comisión de Cooperación se ha abordado el problema de la CPD únicamente en dos ocasiones.

La primera vez que se alude a la importancia de la CPD es en octubre de 2008, como respuesta a una iniciativa del Grupo Parlamentario Popular y su portavoz Gonzalo Robles. Éste destaca la importancia y centralidad de la CPD en la agenda de desarrollo, por lo que propone impulsar esta agenda en la cumbre de la OMC.

“son todas esas otras políticas que pueden y deben influir en el desarrollo de estos países; políticas comerciales, agrarias, de internacionalización de empresas, de inmigración, de fortalecimiento institucional, de capacitación humana, es decir, todas esas cuestiones que son el complemento de una buena política de desarrollo. Por tanto, si hablamos hoy aquí de coherencia es porque hace falta hablar de todas esas políticas (...) En ese contexto es en el que nosotros queremos que haya una reflexión y un empuje por parte de esta Comisión al gobierno para que a su vez el gobierno, especialmente la Unión Europea, como luego veremos, adopte y lidere una posición que pueda ir en esta dirección (...) Por eso, hemos presentado esta proposición, no de ley, que pide avanzar en la coherencia de políticas, que pide mejorar las reglas de la economía internacional, que pide trabajar en el seno de la Unión Europea que hace referencia especialmente a la Ronda de Doha, a la ronda comercial” (Congreso de los Diputados, 2008: 12).

La portavoz del grupo parlamentario del PSOE asiente, dado que:

“el gobierno español actúa activamente para lograr un acuerdo en la actual ronda multilateral de la Organización Mundial del Comercio, la llamada ronda del desarrollo de Doha, que implique una liberalización arancelaria que ofrezca nuevas oportunidades de acceso a mercados de bienes y servicios para los países en desarrollo” (Congreso de los Diputados, 2008: 13).

La proposición no de ley queda aprobada por unanimidad, por lo que el Congreso de los Diputados exhorta al gobierno a: i) promover la CPD como una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza; ii) favorecer una reglas económicas mundiales más justas para que los países en desarrollo —y especialmente los Países Menos Adelantados (PMA)— puedan mejorar sus capacidades productivas nacionales; iii) trabajar en el seno de la UE para reducir las barreras arancelarias a los productos de los países en desarrollo,

especialmente los PMA; iv) promover, en el seno de la UE y en el marco de la OMC, una posición activa a favor de un orden comercial abierto que permita que los países en desarrollo impulsen sus capacidades productivas (Congreso de los Diputados, 2008).

La segunda vez que se aborda la temática de la CPD es en febrero de 2011, cuando la entonces Secretaria de Estado, Soraya Rodríguez, presenta a la Comisión el PACI 2011.

“en el ámbito interno vamos a seguir trabajando por fortalecer la coherencia de políticas para sacar el mayor provecho al trabajo de la red de puntos focales de los diferentes ministerios, que se constituyó en el año 2010, y también quisiera señalar que por primera vez se va a abordar la elaboración por la Administración General del Estado del Informe al Consejo de Cooperación sobre coherencia de políticas. Como saben, hasta este momento era el Consejo de Cooperación el que realizaba este informe, pero indudablemente es lógico que quien tiene la información, quien es responsable de la gestión, elabore el informe y lo someta a debate y evaluación por parte del Consejo” (Congreso de los Diputados, 2011: 5).

En tal sentido, la Secretaria de Estado hace referencia a dos instrumentos de promoción de la CPD que sí se han puesto en funcionamiento en el período 2009-2012: la red de puntos focales, iniciada en 2010, y el informe de CPD terminado en octubre de 2011.

En suma, éstas son las dos únicas intervenciones que tratan sobre CPD en la Comisión del Parlamento, lo que permite inferir que la agenda de la CPD no se ha concebido como una prioridad para el trabajo de esta Comisión. Adicionalmente, los dos informes de CPD elaborados por el Consejo de Cooperación (en 2006 y en 2009), que debieran haberse debatido en la Comisión del Parlamento, no se han discutido en esta instancia, dado que ni siquiera constan en las actas públicas del Congreso de los Diputados (Millán et al., 2012; Millán, 2010a). El hecho de que esta Comisión no haya analizado los informes de la CPD no sólo supone un incumplimiento de las directrices del Plan Director, sino que básicamente ilustra la falta de compromiso político real con la agenda de la CPD y, por tanto, con el trabajo transversal por el desarrollo.

c) SECI

A pesar de la importancia que formalmente posee la SECI como Secretaría de Estado, ésta había asumido un papel bastante menor en la promoción de la CPD. La SECI posee

formalmente algunos roles específicos en esta materia como son la convocatoria de la Comisión Delegada o la designación de un alto Comisionado para la CPD dependiente de esta Secretaría. No obstante, y como se ha explicado en epígrafes anteriores, parecía haberse asumido desde la SECI que las cuestiones referidas a la CPD son competencia principal de DGPOLDE y que, en ese marco, el rol de la Secretaría era, en todo caso, el de la interlocución con instancias de rango político superior en la medida en que la labor iniciada desde DGPOLDE lo pueda requerir. En consecuencia, la SECI ha ocupado un papel secundario en la promoción de la CPD. Prueba de ello es que no se han definido desde la SECI equipos o personas destinadas a trabajar específicamente en CPD ni se ha designado a un comisionado que trabaje para la promoción de la coherencia como lo establecía el III Plan *Director*.

d) DGPOLDE

De acuerdo al trabajo de campo realizado se ha podido constatar que, en la práctica, la DGPOLDE se había establecido como el actor que llevaba a cabo una acción más activa en favor de la CPD en la AGE. Este dato destaca, en tanto se trata de un actor cuyo papel debiera circunscribirse a la dinamización y seguimiento de las cuestiones de coherencia en un contexto en el que el mayor protagonismo lo debieran asumir instancias de rango político superior, como por ejemplo la Comisión Delegada (Millán *et al.*, 2012). No obstante, y dada la situación del conjunto de mecanismos analizados, ha sido esta Dirección el actor más dinámico en este campo de trabajo.

En teoría, la DGPOLDE era la responsable de varios instrumentos de promoción de CPD. No obstante, de la importante diversidad de mecanismos previstos, se han puesto en marcha únicamente tres en el período comprendido entre 2009 y 2012. En primer lugar, como se ha indicado, se ha configurado una red de puntos focales en diferentes ministerios; en segundo lugar, se ha integrado a la planificación del MAP el principio de CPD; y, por último, se ha elaborado un informe de CPD que pretende informar sobre los diferentes avances en esta materia en la AGE. Asimismo, a partir del trabajo de la DGPOLDE se ha mejorado el trabajo informal en relación con el desarrollo junto con algunos ministerios claves de la AGE (Millán *et al.*, 2012).

En contraposición, existe una serie de mecanismos que no se han puesto en funcionamiento en el período analizado. En primer lugar, no se ha constituido en la DGPOLDE —ni en ninguna instancia de la administración pública— un equipo sólido

cuyo objetivo sea el trabajo por la promoción de la CPD. En este sentido, no se ha cumplido con el mandato del III Plan Director de constituir una Unidad de Coherencia de Políticas. Asimismo, si bien es indudable que existe personal capacitado con conocimiento experto sobre la problemática del desarrollo, se aprecia escasez de recursos humanos (Alonso, 2011), así como falta de claridad en las funciones y responsabilidades que se le asignan al personal con respecto al trabajo por la CPD (Millán et al., 2012). Tampoco se han impulsado convenios con centros de investigación¹⁰⁸ —sólo se ha puesto en marcha uno en julio de 2011—, cursos de formación sobre desarrollo para personal funcionario, o un programa de movilidad entre funcionarios de ministerios sensibles en temas de CPD.

Por último, cabe destacar que tampoco se han llevado a la práctica otros mecanismos previstos en los que la DGPOLDE podría haber desempeñado un importante papel, como es el Plan de Acción de CPD, los grupos de trabajo ad hoc o instrumentos que permitan valorar ex ante el impacto de las políticas españolas o europeas en el desarrollo de otros países en desarrollo.

En síntesis, si bien la DGPOLDE ha asumido un papel clave en la promoción de la CPD en la AGE, especialmente en el período comprendido entre 2004 y 2009, este mandato parece haberse diluido debido a restricciones tanto de índole política como técnica. En este sentido, es discutible que la DGPOLDE posea la capacidad de interlocución requerida para cuestionar decisiones adoptadas por otros ministerios —aunque tuvo mayor capacidad de incidencia entre 2004 y 2009— o para liderar equipos interdepartamentales a la búsqueda de soluciones compartidas a los problemas de CPD (Alonso et al., 2010). Asimismo, se observan en la institución importantes limitaciones internas relacionadas con los recursos humanos y técnicos, lo que se presenta como un verdadero obstáculo para el trabajo en cualquier ámbito del desarrollo y la cooperación (Millán et al., 2012; Alonso, 2011; Alonso et al., 2010).

e) Red de puntos focales en ministerios

A partir de mediados de 2009, y siguiendo las directrices del III Plan Director, se ha impulsado desde la DGPOLDE la creación de una Red de puntos focales, cuyos

¹⁰⁸ En julio de 2011 la DGPOLDE ha firmado un convenio con el Instituto Elcano para analizar la CPD en el campo de la Inversión Extranjera Directa, aunque es necesario destacar que la firma del Convenio se había retrasado de forma significativa.

miembros deben asumir la responsabilidad de promover la CPD en el seno de cada ministerio. La Red de puntos focales está integrada por buena parte de los ministerios de la AGE, aunque destaca la ausencia de los Ministerios de Sanidad, Política Social e Igualdad, de Fomento, de Educación y de Cultura (Cuadro 5)¹⁰⁹. Tampoco se han designado puntos focales que representen a las CCAA. Por último, llama la atención que en la red de puntos focales no haya ningún representante de la AECID dado que, como se ha explicado, la Agencia podría asumir un importante papel en la promoción de la CPD en terreno (Millán et al., 2012).

El objetivo que planteaba el MAEC con respecto a esta Red era extremadamente ambicioso, dado que pretendía “garantizar que todas las políticas públicas que afectan a los países socios contribuyan de forma sinérgica al logro de los objetivos de desarrollo reconocidos internacionalmente” (MAEC, 2011c: 7). En tal sentido, cuando se analiza el trabajo real de la Red de puntos focales, parece existir una brecha bastante significativa entre el objetivo propuesto por el MAEC y las acciones que en la práctica ha desarrollado la Red de puntos focales.

¹⁰⁹ Esta carencia pretendía ser corregida por la DGPOLDE, que ha invitado a los Ministerios de Educación, de Cultura y de Sanidad y Política Social a ser parte de esta Red. No obstante, debido a que la participación en la Red requiere un trámite burocrático que lleva un período significativo de tiempo (carta formal de los Ministros y designación de la Dirección correspondiente), existe la posibilidad de que se culmine el plazo de vigencia del III Plan Director sin que se haya completado el proceso de constitución de la Red.

Cuadro 8. Red de puntos focales de CPD en la AGE

Ministerio	Cargo
Ministerio de la Presidencia	Secretario General Técnico
Vicepresidencia Segunda y MEH	DG de Financiación Internacional- Vocal Asesor –Jefe de la Unidad de Apoyo
Vicepresidencia Tercera y Política Territorial	DG de Cooperación Autonómica
Ministerio de Trabajo e Inmigración	Secretario General Técnico- Vocal Asesor –Jefe de la Unidad de Apoyo
Vicepresidencia Primera y Ministerio del Interior	DG de Relaciones Internacionales y Extranjería
Ministerio de Ciencia e Innovación	DG de Cooperación Internacional y Relaciones Institucionales
Ministerio de Defensa	DG de Política de Defensa
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	Secretaría General Técnica
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	DG de Comercio e Inversiones - Jefe de la Unidad de Apoyo

Fuente: DGPOLDE, mayo 2011

La primera reunión de puntos focales se realizó en mayo de 2010 con objeto de presentar la Red y explicar su composición, funciones y modo de trabajo. El objetivo principal de esta convocatoria fue la preparación del *Peer Review* que estaba realizando el CAD en la semana del 16 al 20 de mayo de 2011. Por último, se presentó la metodología del informe de CPD que debía presentar la AGE en noviembre de 2011.

Durante 2010, la Red ha funcionado en tres ocasiones: i) durante el proceso de desarrollo del Anteproyecto de Ley de Pesca Sostenible, al trasladar el MARMA una consulta de tipo técnico en materia de CPD al MAEC; ii) en la presentación de la metodología MAP, con especial énfasis en el paso nueve sobre la integración de la CPD en la misma; iii) en la coordinación de las aportaciones de la AGE para cumplimentar la información necesaria para la elaboración del tercer informe sobre CPD de la UE 2011 (MAEC, 2011c).

Más allá de las posiciones declarativas de los documentos oficiales, en el momento de entrevistar a los puntos focales se observa una importante divergencia en lo que respecta a la posición política, visión del desarrollo y responsabilidad en el trabajo por la coherencia, tal como se explicó en los modelos de política exterior analizados en el

marco teórico (Allison, 1971; Houghton, 2007; Weldes, 1996). A pesar de que buena parte de los funcionarios que han asumido la tarea de ser puntos focales conocen el concepto de la CPD, prácticamente ninguno considera que el trabajo por el desarrollo es una responsabilidad propia de su ministerio sino que, en última instancia, la CPD es un ámbito que compete al MAEC. Asimismo, mientras que algunos puntos focales, como Comercio, Economía y Medio Ambiente, mantienen una relación fluida con DGPOLDE, otros entes ministeriales, como Interior e Inmigración, declaran que no tienen competencia ni posicionamiento institucional en el trabajo por la coherencia.

Por último, el trabajo de la Red parece concentrarse en la interrelación entre DGPOLDE y los puntos focales sin considerarse un trabajo sistémico en el interior de los diferentes ministerios ni las resistencias institucionales que pudieran surgir entre los funcionarios de los mismos. Asimismo, no parece contemplarse una agenda de trabajo, reuniones interministeriales ni ámbitos consultivos formales que permitan promover un mayor conocimiento y compromiso con la problemática del desarrollo no sólo entre ministerios, sino en el interior de cada uno de éstos (Millán et al., 2012).

f) Informe de CPD de la AGE

Asimismo desde DGPOLDE se ha coordinado la elaboración del primer informe de CPD de la AGE. Se trata del primer informe anual sobre el principio de coherencia y, aparentemente, el último, dado que el mismo documento propone que este informe se realice bienalmente en concordancia con el reporte de CPD de la UE. Este hecho es de extraordinaria relevancia debido a que, como se ha explicado, para España es fundamental considerar la dimensión europea de la CPD. En este sentido, es necesario promover mecanismos de coordinación entre los mecanismos nacionales de los Estados miembros y los mecanismos que se desarrollan en el seno de la UE. Por tanto, el hecho de que se pretenda coordinar el informe de coherencia en España con el informe de coherencia de la UE es un avance en este sentido.

El informe abarca el período comprendido entre enero y diciembre de 2010, posee como referencia el marco de resultados del III Plan Director, involucra a diversos

departamentos de la AGE¹¹⁰, sigue de cerca la metodología de los reportes bienales de coherencia de la UE y fue coordinado por el MAEC a través de DGPOLDE.

El hecho de que la AGE desarrolle un informe anual es, en sí mismo, un hecho positivo en diferentes dimensiones: i) pretende incorporar un mecanismo de seguimiento y rendición de cuentas que permita valorar los principales avances en este ámbito; ii) se trata de un ejercicio donde participan diversos ministerios de la AGE, lo que refuerza la visión de que la CPD es una responsabilidad que trasciende la política de cooperación y debe comprometer al conjunto de la acción pública; iii) es un documento que, por primera vez, contempla posiciones asumidas en el seno de la UE y en los foros internacionales en lo que respecta a ámbitos relevantes de la CPD, lo que podría ser un paso positivo para entender la CPD desde una perspectiva europea y transnacional que no puede ser abordada de manera únicamente nacional; iv) se trata de un instrumento que podría considerarse como un mecanismo de transparencia que permitiría a los actores de la sociedad civil valorar los mecanismos de promoción de CPD. Debido a lo anteriormente expuesto, sería deseable que este instrumento se institucionalizara y se convirtiera en un ejercicio sistémico que estimule tanto el continuo aprendizaje en el seno de la AGE como la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Ahora bien, en el momento de analizar la evidencia empírica y los avances reales en la promoción de la CPD, los contenidos del informe de CPD son bastante cuestionables debido a los siguientes aspectos:

En primer lugar, se establece que algunos instrumentos, como la Comisión Delegada, los MAP o la nueva ley de FONPRODE han constituido avances fundamentales para la agenda de la CPD. No obstante, como se ha analizado en este epígrafe, ninguno de estos mecanismos ha supuesto un avance real en la promoción del desarrollo más allá de las posiciones declarativas que es posible identificar en los documentos oficiales.

En segundo lugar, este análisis no parece contemplar la diversidad de mecanismos y herramientas que establecen los documentos oficiales, sus principales avances y

¹¹⁰ Los Ministerios que han proporcionado información para la elaboración del Informe han sido el MEH, la Vicepresidencia Tercera y Política Territorial, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, Ministerio de Ciencia e Innovación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el MAEC.

limitaciones, así como las lecciones aprendidas que permitirían a la AGE mejorar su sistema nacional de promoción de CPD. En este sentido, parece existir una importante desconexión entre la planificación de mecanismos propuestos y la valoración que luego hace el informe de la AGE, que directamente no menciona gran parte de estos mecanismos.

En tercer lugar, se desconocen las principales limitaciones que presenta la AGE en la promoción de la CPD, como la falta de compromiso político sostenido, el déficit de recursos humanos o las tensiones entre diferentes actores. Como se ha explicado, se trata de limitaciones que remiten a los principales problemas que enfrenta España en su proceso interno de promoción de CPD, y sería deseable que se tuvieran en cuenta si lo que se pretende realmente es generar un ejercicio que impulse un proceso de aprendizaje continuo que permita modular las políticas públicas desplegadas.

En cuarto lugar, es muy significativa la forma en que se aborda el análisis del trabajo de los diferentes ministerios. En este sentido, no se realiza una valoración integral sobre las posiciones y acciones que han asumido los diferentes ministerios con respecto a los temas de desarrollo ni los conflictos de intereses que se han observado en el seno de la AGE, como se ha explicado en epígrafes anteriores.

En definitiva, este informe no contempla los aspectos fundamentales que afectan a la agenda de la CPD y que explican las importantes limitaciones de que adolece el sistema español. En este sentido, el progreso demostrado en la instrumentación de mecanismos entre 2009 y 2012 es extremadamente escaso y evidencia un déficit significativo de compromiso político y capacidades técnicas en este ámbito.

g) El papel de la AECID y el mandato del principio de CPD en los MAP

Si bien los documentos oficiales analizados no contemplan tareas o responsabilidades específicas en el ámbito de la CPD, la metodología de los MAP establece que es necesario integrar el principio de CPD en su etapa número tres¹¹¹. De esta forma se

¹¹¹ El establecimiento de los MAP se debe desarrollar en tres etapas (MAEC, 2011d). La etapa 1 es la de “Análisis”. En esta primera etapa la finalidad es diagnosticar el contexto de desarrollo humano en el que se encuentra el país y analizar las condiciones necesarias para la apropiación democrática, el alineamiento y la armonización con otros donantes. Asimismo, en esta etapa se define la ventaja comparativa de España como donante. En la etapa 2, “Decisiones Estratégicas”, se seleccionan los sectores de intervención y las prioridades transversales de la cooperación española. Por último, en la etapa 3,

incorpora la AECID al trabajo en la promoción de la CPD, lo que supondría una importante aportación desde el terreno.

La metodología de los MAP considera la realización de un diagnóstico de las políticas no-AOD españolas y europeas en terreno (MAEC, 2011b). En consonancia con esto, el Informe de CPD otorga un peso importante al establecimiento de los MAP en la agenda de la CPD.

“Algunas de las principales acciones para la implementación del principio de coherencia de políticas descansan en la metodología de los MAP” (MAEC, 2011c: 8).

Por último, el Informe sostiene que la evidencia acumulada durante la fase de elaboración de los MAP evidencia la utilidad práctica de este instrumento como medio de promoción de CPD —aunque con implicaciones prácticas desiguales en terreno—.

Ahora bien, de acuerdo al trabajo de campo, la integración del principio de CPD a los MAP presenta varios cuestionamientos relacionados tanto con la participación de la AECID como con la pertinencia de la propia herramienta MAP como instrumento de CPD.

En primer lugar, y como se ha explicado, existiría una escasa disposición en la AECID para asumir un papel relevante en la promoción de la CPD. Por una parte, la CPD no se percibe como una prioridad para el trabajo de la Agencia entendiendo que se trata de un ámbito de competencias ajenas a esta institución que corresponde asumir a DGPOLDE. Por otra parte, se observan tensiones internas entre diferentes agendas en el seno de la propia AECID, donde no siempre tiende a converger el personal técnico y el diplomático; en este sentido, la inclusión del mandato de CPD, que en terreno depende del embajador, podría verse sometido a diferentes intereses y motivaciones relacionadas con la política exterior española, entre las cuales se pudiera incluir (o no) el desarrollo. En este sentido la integración del principio de CPD a los MAP parece ser una apuesta que ha asumido DGPOLDE (que es la institución que planifica) independientemente de los criterios de la AECID (que es la Agencia que ejecuta esos planes).

“Estrategia de Asociación”, se definen con detalle los elementos que conformarán la estrategia de asociación. Es en esta etapa donde se debe realizar un “Mapeo-debate en el seno del Grupo Estable de Coordinación (con participación UE) sobre políticas no-AOD” (MAEC, 2011d: 11).

En segundo lugar, la herramienta MAP presenta importantes restricciones y no parece ser el instrumento adecuado para la promoción de la CPD en terreno debido a razones tanto de índole política como técnica, como lo explican los trabajos de Millán, Santander, Aguirre y Garrido (2012). En este sentido, la CPD implica la necesidad de trascender la política de cooperación para asumir un compromiso global con el desarrollo. Por tanto, si bien se podría considerar un avance el hecho de que se incluya la CPD como un ámbito de trabajo, es cuestionable que se pueda promover la coherencia desde un instrumento interno de la política de ayuda. En este sentido, este hecho parece subrayar la falsa apreciación que todavía subsiste en la Administración española de que la coherencia es un propósito que afecta exclusivamente al diseño de la política de ayuda, cuando ésta debería ser concebida como una tarea que afecta al conjunto del gobierno. Por otro lado, tanto los documentos de planificación como los propios actores involucrados entienden la CPD como un ejercicio discrecional que dependerá de la voluntad de los responsables de la implementación del MAP en terreno. Se observa así la inexistencia de un mandato político claro y sostenido respecto a la necesidad de integrar la visión del desarrollo en el despliegue del conjunto de las políticas públicas en terreno. En este sentido, no sorprende el hecho de que, de los cinco MAP¹¹² firmados en el ejercicio 2009-2011, sólo un país (Ecuador) haya puesto en práctica el diagnóstico de políticas no-AOD. Por último, se aprecian ausencias de capacidades en las OTC para realizar análisis de las políticas no-AOD, lo que supone un importante esfuerzo de recursos humanos y técnicos. En suma, no parece acertado que descansa sobre un instrumento del sistema de cooperación el peso de la promoción de la agenda de la CPD en terreno (Millán *et al.*, 2012).

Adicionalmente, y teniendo en cuenta las diferentes restricciones ya reseñadas con respecto al sistema de cooperación, el hecho de que el MAP implique la integración de otros actores supone el riesgo de instrumentalización de la política de ayuda en pos de otros objetivos comerciales o económicos (Millán *et al.*, 2012).

¹¹² El Salvador, Bolivia, Ecuador, Angola y Uruguay.

h) Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional

La Conferencia Sectorial no ha abordado la temática de CPD en su agenda de trabajo. En este sentido, no parecen existir mecanismos de ningún tipo que promuevan el trabajo por la CPD desde las CCAA.

i) Consejo de Cooperación

Como se ha expresado, el trabajo del Consejo ha sido muy relevante en materia de CPD. El Consejo posee una Comisión de CPD y, de acuerdo al Real Decreto de 2004, era el encargado de elaborar anualmente los informes sobre COD. No obstante, debido a las resistencias explicadas en la elaboración de este informe en 2006, sólo se ha elaborado un segundo informe tres años más tarde (2009). Asimismo, en noviembre de 2008 el Consejo de Cooperación elabora un documento donde propone transformarse en un Consejo de Políticas al Desarrollo. Esto supondría un importante avance en materia de CPD, dado que este Consejo se constituiría como una instancia específica que pudiera analizar y valorar el resto de políticas públicas del gobierno español.

“El Consejo debería informar sobre aquellos proyectos de ley y disposiciones generales de la AGE que, sin ser específicamente sobre materias concernientes a la cooperación para el desarrollo, puedan tener un impacto significativo en este ámbito” (Consejo de Cooperación, 2008: 6).

En consonancia con esto, en 2009, el Consejo evalúa —por primera y única vez— un documento que no pertenece al área de la cooperación: el Plan África. Si bien sienta un precedente positivo al ampliarse las competencias del Consejo de una política de cooperación a una política de desarrollo, no se puede analizar como un avance significativo dado que no se han evaluado otros documentos ajenos a la cooperación desde esa fecha. Adicionalmente, la iniciativa de convertir al Consejo en un órgano de desarrollo no parece que se haya consolidado en tanto no se han realizado acciones o iniciativas que apunten en esa dirección (Millán et al., 2012).

En lo que respecta a los dos informes elaborados por el Consejo, cabe realizar las siguientes consideraciones. Como se ha explicado, el primer informe elaborado en 2006 supuso un complejo proceso de negociación, liderado por dos vocales expertos en los temas de comercio, deuda y desarrollo (José Antonio Alonso) y seguridad, construcción de la paz y desarrollo (José Antonio Sanahuja). Entre los actores que participaron en

este proceso de negociación destacan el MAEC, el MITyC, el MEH, el MARMA, el Ministerio de Defensa y otros actores de la sociedad civil. Al cabo de un año de trabajo se presentó el primer informe sobre CPD en España (Consejo de Cooperación, 2006). Las recomendaciones y conclusiones de este trabajo no sólo no fueron discutidas en las Cortes Generales, sino que ni siquiera consta que el documento entrara en el registro oficial del Congreso (Millán, 2010a). El segundo informe se presentó en 2010 y ha contado con la participación de la DGPOLDE, la DGFINT y diversos actores de la sociedad civil (Consejo de Cooperación, 2010). El informe, que examina la CPD y las medidas contra la crisis económica, destaca el avance declarativo de las posiciones españolas en los foros internacionales:

“en general las posiciones promovidas o respaldadas por España han ido en una línea positiva, de incrementar las posibilidades de progreso de los países en desarrollo” (Consejo de Cooperación, 2010: 26).

Sin embargo, también se establece que existe una brecha significativa entre las posiciones adoptadas en el ámbito discursivo y la falta de traducción de estos compromisos en el terreno práctico (Consejo de Cooperación, 2010). Como se ha advertido, el último informe elaborado por el Consejo tampoco ha sido discutido por la Comisión del Parlamento.

Por último, en lo que respecta a los Grupos de Trabajo del Consejo, más allá de las directrices de los PACI, únicamente dos grupos han asumido responsabilidades en lo que se refiere a la coherencia: el grupo de CPD, que en 2011 se había convertido en Comisión, y el grupo de RSE, que trabaja en los temas de empresa y desarrollo. El resto de los grupos de trabajo que han empezado a funcionar en 2011 (Investigación, Innovación y Estudios para el Desarrollo; Migraciones y Educación para el Desarrollo y Género en Desarrollo) no han abordado explícitamente la agenda de la CPD.

La Comisión de CPD ha desarrollado la metodología para la elaboración del Informe de CPD que ha presentado el MAEC en noviembre de 2011. A finales de 2011 el Consejo se encontraba elaborando el dictamen sobre dicho informe. Cabe destacar que la labor del Consejo en este aspecto se ha reducido considerablemente entre 2010 y 2011.

Asimismo, el Grupo de Responsabilidad Social Corporativa del Consejo, que se crea a finales de 2010, ha trabajado a lo largo de 2011 fundamentalmente en tres ámbitos: i) la integración de las empresas en los marcos de cooperación al desarrollo, lo que supone

aplicar criterios de RSE para elegir empresas que puedan emprender proyectos de cooperación¹¹³; ii) el análisis, debate y sugerencias del Grupo acerca del Plan de Actuación Sectorial sobre crecimiento económico y promoción del tejido empresarial; iii) la promoción de los marcos de regulación internacionales de RSE como puede ser el Global Compact¹¹⁴ de Naciones Unidas.

j) Ley de deuda externa y reforma del FAD

Como se ha explicado en epígrafes anteriores, los créditos FAD han sido cuestionados sistemáticamente por actores de la sociedad civil como uno de los ámbitos más incoherentes con el desarrollo dentro del propio sistema de AOD español (Intermón Oxfam 2006b; Gómez-Galán y Sanahuja, 1999; Sanahuja, 2009c; Tezanos, 2008; Lorente y Arias, 2004). Asimismo, otra de las reivindicaciones de los actores de la sociedad civil que trabajan en desarrollo ha sido el establecimiento de un marco legal de gestión de la deuda externa¹¹⁵.

Como consecuencia del trabajo de estos actores de la sociedad civil, se aprueba en el Congreso, en 2006, una ley para la regulación de la deuda externa que ha supuesto ciertos avances en CPD. En primer lugar, se establece un marco legal que reconoce que el endeudamiento insostenible es un obstáculo para el desarrollo; por tanto, se vincula la gestión de la deuda externa a las prioridades de la política de cooperación al desarrollo. En segundo lugar, la ley supone importantes mejoras para la transparencia y rendición de cuentas, dado que el ejecutivo deberá informar anualmente de la política de deuda externa a los grupos parlamentarios, a través la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Comisión de Economía y Hacienda; además se deberá ofrecer la información requerida por la sociedad civil en cuanto a montos de

¹¹³ Esta línea también supone el trabajo con la AECID para mejorar el conocimiento y las relaciones AECID-empresas, la promoción de la empresa en los MAP, la inclusión en el Código de Financiación responsable del reglamento del FONPRODE de criterios de inversión socialmente responsable y la valoración de nuevos mecanismos de participación de la empresa en cooperación al desarrollo.

¹¹⁴ Global Compaq es una iniciativa voluntaria, en la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medioambiente y anticorrupción.

¹¹⁵ Nota de prensa: “Las ONG reclaman un marco legal para la deuda externa”. Disponible en: <http://www.canalsolidario.org/noticia/las-ong-reclaman-un-marco-legal-para-la-deuda-externa/32>. Fecha de consulta: 27/06/2012.

deuda, deudores, importes pendientes, reestructuraciones, así como sobre la posición de España en materia de deuda externa en los organismos multilaterales.

No obstante, la ley presenta también algunos problemas. En primer lugar, no establece principios de corresponsabilidad entre acreedores y deudores en la gestión de la deuda. En segundo lugar, no se plantea la necesidad de analizar la legitimidad de la deuda externa (Millán et al., 2012). En tercer lugar, si bien se plantea que la condonación de deuda deje de computar como AOD, esta medida se concretaría cuando la ayuda española llegue al 0,7% del PIB. Por último, el principio rector de transparencia y participación de la sociedad civil que expone la ley no llega a ser efectivo dado que la opinión pública no accede a la información, y la sociedad civil organizada lo hace con muchas limitaciones (Ayuso y Cascante, 2009).

Asimismo, y como disposiciones transitorias, la Ley establecía que el Gobierno presentaría en las Cortes Generales un Proyecto de Ley que regulase el FAD, así como un Proyecto de Ley que reformulase la regulación de los créditos CESCE para minimizar su impacto en la generación de deuda. Por último, se presentaría en la Cámara un plan para renegociar y, en su caso, cancelar la deuda soberana de los Países Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés) con origen en los seguros de créditos a la exportación concedidos por CESCE, así como la deuda FAD de dichos países contraída con anterioridad al 31 de diciembre de 2003, dentro del marco de los acuerdos del Club de París¹¹⁶.

De esta manera, la ley establecía la necesidad de modificar los créditos FAD, compromiso asumido (e incumplido) por los dos gobiernos socialistas. En 1994 el gobierno de Felipe González presentó una proposición no de Ley ante el Parlamento para elaborar una Ley de modificación del FAD que debiera aprobarse durante el período de sesiones de las Cortes Generales. Ésta no se llevó a cabo durante el período de gobierno de Felipe González (Gómez, Gómez y Tarafa, 2008). Asimismo, la reforma del FAD se encontraba entre las prioridades de la política de cooperación en el período 2004-2008 (Gómez y Sanahuja, 1999).

¹¹⁶ Ley de Gestión de Deuda Externa de 2006. Ley 38/2006, del 7 diciembre (BOE 8 diciembre). Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/08/pdfs/A43049-43053.pdf>. Fecha de consulta: 29/06/2012.

Finalmente, en 2011 —cinco años más tarde de la promulgación de la Ley de Deuda Externa— se lleva a cabo la reforma del FAD. Esta reforma ha dado paso a la correspondiente creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)¹¹⁷. El FONPRODE, cuyo reglamento fue aprobado en junio de 2011, será gestionado por el MAEC, a través de la SECI y de AECID, y tiene como finalidad la “erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los Derechos Humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos”¹¹⁸. Bajo el marco del FONPRODE se podrán llevar a cabo una amplia gama de modalidades: cooperación bilateral, contribuciones a los organismos internacionales no financieros, determinadas operaciones con las instituciones financieras internacionales, ayuda reembolsable, microcréditos y adquisiciones de capital.

La ley del Fonprode establece que todas las operaciones deben computar como AOD en los términos definidos por el CAD. Asimismo, debe existir un límite de asignación presupuestaria del 5% del total de la AOD total. En lo que respecta al tipo de ayuda, será la Ley de Presupuestos Generales del Estado la que anualmente fijará qué porcentaje de dotación del fondo puede ser considerado como ayuda reembolsable y qué parte como donación. En el caso de las operaciones reembolsables la gestión se vuelve extremadamente compleja, dado que debe combinar donación y ayuda reembolsable. En tal sentido, se deben emplear fondos de donación para complementar operaciones reembolsables y darles un componente concesional de manera de conseguir que estas operaciones cumplan simultáneamente con el criterio de elegibilidad como AOD y el criterio de operación reembolsable 100%, con el fin de no generar déficit público (Cortéz y Pérez, 2012).

En lo que respecta al FIEM, cuyo reglamento se aprobó en junio de 2010¹¹⁹, se trata de un instrumento que será gestionado por el MITyC con la finalidad de “promover las operaciones de exportación de las empresas españolas, así como las de inversión

¹¹⁷ Sujetos, en ambos casos, a la Ley de Gestión de Deuda Externa de 2006. Ley 38/2006, del 7 diciembre (BOE 8 diciembre).

¹¹⁸ Portal web de la AECID. FONPRODE <http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/>. Fecha de consulta: 12/05/2011.

¹¹⁹ Ley 11/2010 del 28 de junio (BOE 29 junio 2010); Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa.

española directa en el exterior”¹²⁰. Asimismo, de acuerdo a la AGE, en el FIEM se salvaguarda el principio de CPD, dado que este presupuesto está contemplado en la propia Ley del FIEM.

“La gestión del FIEM será coherente con el marco de actuación de las distintas políticas españolas y en particular con el principio de coherencia de políticas para el desarrollo” (art. 3.1 de la Ley del FIEM).

“Los contratos financiados con cargo al FIEM o en inversiones en proyectos que cuenten con financiación del Fondo, el beneficiario estará obligado a supeditar dicha financiación al cumplimiento por parte del adjudicatario de lo establecido en los acuerdos internacionales que en materia de responsabilidad social, medioambiental y normas relativas a la prevención de prácticas corruptas suscriba España” (art. 5.5 de la Ley del FIEM).

De acuerdo al Informe de Coherencia de la AGE, la reforma del FAD ha sido uno de los principales avances en materia de CPD.

“Uno de los elementos novedosos de mayor trascendencia para el avance del principio de CPD en España ha sido la promulgación de las Leyes creadoras del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM). Con la creación de estos dos fondos separados en cuanto a titularidad y objetivos se resuelven las ambigüedades presentes en el anterior Fondo de Ayuda al Desarrollo y se da respuesta a una demanda reiterada por parte de la propia Administración, el legislativo, instancias internacionales como el CAD y la sociedad civil española. El sistema ha funcionado en este caso impidiendo la coherencia entendida en términos negativos, es decir, la detección de incoherencias. Esta se daba entre objetivos, a menudo difíciles de conciliar, presentes en un instrumento que como el FAD debía atender al desarrollo por un lado y a la promoción de intereses comerciales por el otro” (MAEC, 2011C: 8).

Ahora bien, el análisis que realiza la AGE con respecto al FIEM y el FONPRODE se realiza, una vez más, en clave nacional, asumiendo que la sola eliminación de la AOD

¹²⁰ Portal Web del MITyC. Comercio exterior. FIEM. <http://www.comercio.mityc.es/ca-ES/inversiones-exteriores/instrumentos-apoyo-inversion-espanola/fiem/Pagines/fiem.aspx>. Fecha de consulta: 15/05/2011.

ligada supone un trascendente avance en términos de CPD. Sin embargo, en la reforma del FAD, lejos de buscar una gestión integrada con criterios de desarrollo entre los diversos actores, que es precisamente lo que supone la CPD, se ha optado por una fórmula que desagrega las lógicas de desarrollo y de internacionalización de la empresa española y parece relacionarse con un viejo problema estructural de correlación de fuerzas entre el MAEC y el MITyC.

“Aunque es conocido que en el antiguo CIFAD la correlación de fuerzas era nítidamente favorable al MITyC —siendo mínima la capacidad de incidencia del MAEC—, la reforma resultante, en lugar de buscar fórmulas para corregir tal asimetría y ampliar las opciones de incorporar criterios de desarrollo en las operaciones aprobadas —como demandaría el trabajo por la CPD—, parece consolidar y agudizar dicha asimetría” (Millán *et al.*, 2012: 62).

Así, se ha generado un mecanismo de internacionalización de la empresa gestionado por Comercio que abre vías para una mayor discrecionalidad del MITyC en la utilización de estos recursos y, por tanto, genera riesgos para la integración real del principio de CPD en la gestión del FIEM (Millán *et al.*, 2012). En este sentido, cabe destacar que, mientras que en el Comité Ejecutivo del FONPRODE tienen representación once ministerios¹²¹, en el Comité del FIEM participa principalmente Comercio con una pequeña intervención del MAEC y el MEH¹²². Así, no parece que se haya diseñado mecanismo alguno de seguimiento de las actuaciones del FIEM desde la perspectiva de desarrollo.

En definitiva, si bien esta reforma ha conseguido garantizar que las operaciones ligadas no computen como AOD, no parece que se haya avanzado en lo que respecta a la integración de la perspectiva de desarrollo en la gestión de otros flujos económicos que

¹²¹ El Gabinete de Presidencia, el MEH, el MITyC, el MAEC y los Ministerios de Educación; de Sanidad, Política Social e Igualdad; de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; y de Ciencia e Innovación.

¹²² Para la toma de decisiones relativas a las operaciones a financiar se crea el Comité del FIEM, que está compuesto por 14 miembros, de los cuales ocho pertenecen a distintas unidades del MITyC, y los seis restantes corresponden al MEH, MAEC, AECID, ICO, CESCE y COFIDES. Este Comité debe elevar sus propuestas a la Secretaría de Estado de Comercio, quien decide sobre la aprobación de las operaciones. Tan sólo en aquellos casos en los que las operaciones del FIEM pretendan dirigirse a países altamente endeudados (HIPC) se hace necesaria la aprobación por parte del Consejo de Ministros, dado que se trata de instrumentos que generan deuda y, por tanto, pueden agravar el problemático endeudamiento de estos países. Cabe recordar que la Ley de Deuda Externa establecía que era necesario renegociar o incluso condonar las operaciones de deuda a países HIPC.

se destinan a los países en desarrollo, lo que sí hubiera significado un avance en CPD más allá del espacio retórico al que parece circunscribirse la agenda de la AOD.

6.7 Mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

El avance en la instrumentación de mecanismos de evaluación de CPD tiene dos importantes implicaciones: en primer lugar, que los donantes han comprendido cabalmente que sólo analizando el agregado de las políticas domésticas e internacionales se puede apreciar el verdadero impacto de su actuación en el desarrollo de los países más pobres —y que estos análisis quedarían sesgados si se evalúa únicamente la política de cooperación—; y, en segundo término, que es necesario considerar las características estructurales de los países receptores para identificar la incidencia de las políticas implementadas (Hyden, 1999). En otras palabras, a pesar de que a priori la CPD pareciera recoger compromisos únicamente del donante, existe un grado de coherencia que es relativo al receptor o socio. Por ello, el progreso en la incorporación de capacidades analíticas y evaluativas en el terreno, es un significativo indicador del avance en la implantación del concepto de CPD.

No obstante, es necesario subrayar que este tipo de evaluaciones son altamente complejas, dado lo difícil que es valorar el impacto global de las políticas en la dinámica de los progresos de los países en desarrollo. Por este motivo, parece lógico inferir que ésta es el área más deficitaria en la incipiente sistematización de la coherencia como principio rector de las competencias estatales por parte de los donantes.

Tal como propone el III Plan Director, la DGPOLDE ha expresado un interés manifiesto por iniciar programas de investigación con centros académicos, tanto para valorar las incidencias de las políticas públicas (españolas o europeas) en el progreso de los países en desarrollo como para introducir, adaptar y mejorar los propios instrumentos de promoción de CPD. En tal sentido, y como parece ser la experiencia de otros donantes, si bien la voluntad política es condición necesaria para avanzar en el propósito de la coherencia, también es fundamental el contar con capacidades y evidencias técnicas que faciliten y mejoren el proceso de toma de decisiones desde la perspectiva del desarrollo.

Como se ha explicado, el diseño analizado presenta importantes limitaciones en lo que respecta al seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Esta debilidad no sólo remite a los mecanismos de promoción de CPD, sino también al conjunto del sistema español de cooperación al desarrollo (Ayuso y Cascante, 2009). El único mecanismo de

seguimiento y rendición de cuentas es el nuevo informe anual de CPD que ha presentado la AGE por primera vez en noviembre de 2011. Adicionalmente, en el marco internacional se han desarrollado dos mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. El primero es el informe bienal sobre CPD que se elabora para la UE y en el cual deben trabajar buena parte de ministerios y puntos focales que se relacionan con la CPD. En segundo lugar, los *Peer Review* que se elaboran cada cuatro años, los cuales contemplan un apartado especial sobre el ámbito de la CPD. Más allá de estos mecanismos puntuales la administración española no ha establecido instrumentos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en el ámbito de la CPD.

En lo que respecta a la transparencia y la rendición de cuentas, cabe destacar que se trata de dos componentes imprescindibles para la gestión democrática de un gobierno. 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 Oficiales¹²³ del franquismo todavía vigente¹²⁴. Asimismo, el propio acuerdo fue considerado secreto, por lo que sólo fue conocido por la opinión pública dos años después (mayo 2012) gracias a la investigación de dos historiadores de la Universidad Complutense de Madrid.

Así, el 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

¹²³ Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre.

¹²⁴ 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: 10/10/2012.

defensa de España o de sus aliados y amigos”¹²⁵. 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 a la actuación de grupos terroristas, delincuencia organizada y tráfico de drogas, personas y armas; la información relativa al despliegue de unidades de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado españoles y aliados, tanto en España como en misiones internacionales; las negociaciones y buenos oficios sobre secuestros y liberación de españoles o extranjeros, así como la información relativa a extradiciones o traslado de personas condenadas; los contactos de mediación o buenos oficios con terceros países y con grupos y líderes de oposición; la protección de Derechos Humanos; las cuestiones de asilo y refugio; la tramitación de beneplácitos de jefes de misión españoles y extranjeros; las cuestiones que afecten a la soberanía, independencia e integridad territorial de España o países amigos; las informaciones relativas a la aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad y defensa, incluidos sobrevuelos, estancias y escalas de buques y aeronaves; los asuntos relacionados con los crímenes más graves de trascendencia internacional sobre los que pueda tener jurisdicción la Corte Penal Internacional; los preparativos de los viajes de los Reyes y el presidente del gobierno y, cuando las circunstancias lo aconsejen, de los ministros y otras autoridades del Estado; y las claves y material criptográfico. Asimismo, se otorga la clasificación de “reservado” a las siguientes materias: las entrevistas con mandatarios o diplomáticos extranjeros; las gestiones de apoyo en las licitaciones de empresas españolas en el exterior y en contenciosos de especial gravedad que les afecten; las candidaturas españolas a puestos en organismos internacionales¹²⁶.

Así, desde 2010, todos los aspectos relacionados con la CPD y que han sido analizados en este caso de estudio podrían ser considerados en España como “secretos de Estado”. De acuerdo a uno de los investigadores de la Universidad Complutense que dio luz a la decisión del Consejo de Ministros —que no se hizo pública ni tampoco fue publicada

¹²⁵ Nota de prensa: “Exteriores blindará todos sus documentos”. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887_077908.html. Fecha de consulta: 08/10/2012.

¹²⁶ “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.

en el Boletín Oficial del Estado—, esto coloca a España en posesión del archivo diplomático más secreto del mundo¹²⁷.

Preguntado por este hecho, el entonces Ministro de Interior y actual portavoz del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba declaró que no “recuerda aquel acuerdo” por lo que el PSOE no ha dado explicaciones a la ciudadanía sobre este hecho,

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, no sólo en lo concerniente a la cooperación al desarrollo (Ayuso y Casscante, 2009), sino en lo que respecta a todos los ámbitos de política exterior española.

¹²⁷ 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.

6.8 Conclusiones del capítulo

Teniendo en cuenta el análisis realizado, es posible extraer las siguientes conclusiones con respecto al caso de España.

En primer lugar, hay diferentes identidades, valores e intereses que inciden en los procesos de toma de decisiones y son los que parecen guiar el comportamiento de la mayor parte de los actores que forman parte de la AGE. Como se ha explicado anteriormente, los Estados no son unidades monolíticas, sino que en su seno se constituyen densas relaciones donde confluyen intereses, jerarquías de poder, significados intersubjetivos, estructuras sociales, normas y motivaciones, lo que explica la superposición de distintas identidades, valores e intereses en el desarrollo de sus políticas (Allison, 1971; Sanahuja, 2007c; Weldes, 1996). Así, la mirada nacional, la visión europeísta y la visión cosmopolita influyen en diferentes grados en la acción pública española y, por tanto, en la CPD. Como se ha explicado, no se trata de categorías de análisis excluyentes que se producen en términos “puros”, sino que estos factores ideacionales son el resultado de complejas construcciones sociales, de naturaleza cambiante, que coexisten en el seno de la administración pública. En consecuencia, la acción pública española es el resultado de un complejo entramado donde, en ocasiones, tienden a converger los intereses nacionales, europeos y cosmopolitas, mientras que en otros casos éstos se presentan como intereses claramente contradictorios.

Ahora bien, de acuerdo al análisis de caso, parece ser la mirada nacional y la visión europeísta la que parece prevalecer en los procesos de toma de decisiones de la acción pública española, aunque también ha habido espacio político y discursivo para la visión cosmopolita. Dentro de este contexto, la apuesta por la cooperación, el multilateralismo y el desarrollo global cobró protagonismo a partir de 2004 en el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, lo que supuso la integración del mandato de CPD en los documentos oficiales de la cooperación al desarrollo. No obstante, cuando se analiza la sistematización de este mandato y la traducción en acciones reales, se observa una importante divergencia debido tanto a las resistencias burocráticas —relacionadas con las posibilidades de cada actor, sus rutinas, procedimientos y reglas— como al juego político relacionado con los intereses de los actores, su

capacidad de influencia y los diferentes pactos y alianzas que se producen en el interior de la acción estatal (Allison, 1971).

En segundo lugar, si bien se ha avanzado en la incorporación de la agenda de la CPD a los documentos públicos, la visión analizada en los capítulos anteriores —que refiere a la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño e implementación de políticas públicas desde una perspectiva cosmopolita y transnacional— no parece encontrar espacio político o conceptual de jerarquía en el seno de la AGE. De ahí que la agenda de la CPD, entendida como un compromiso transversal y global con el desarrollo humano, no parezca constituirse como una verdadera prioridad en la agenda política española.

En tercer lugar, y estrechamente vinculado con el punto anterior, parece claro que, en el seno de la AGE, no ha existido en España un compromiso político transversal, estructural y sostenido con el desarrollo humano que permita construir una arquitectura institucional sólida de promoción de la CPD. Este parece ser un problema estructural y de base que explica las diferentes restricciones políticas y técnicas que enfrenta España en su 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. En consecuencia, en diversas ocasiones parece entenderse que la agenda de desarrollo es un ámbito menor que, eventualmente, puede quedar subordinado a intereses perseguidos por otras políticas “duras”. De esta forma, el trabajo por el desarrollo, en lugar de disponer del adecuado respaldo, autonomía y alcance político, queda en muchas ocasiones supeditado a otras lógicas y agendas a las que se les atribuye una mayor jerarquía política (Millán *et al.*, 2012; Millán, 2011; Millán 2010a).

En cuarto lugar, la existencia de lógicas burocráticas y corporativas ha generado una cultura de gobierno que tiende a promover un sistema compartimentado y vertical, lo que ha creado dificultades adicionales para la promoción de la CPD, que supone trabajo en equipo. La relativa autonomía y la falta de coordinación con que se lleva a cabo la gestión ministerial ha sido un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas. Esta tendencia a segmentar los objetivos y acciones por ministerios (e incluso

por departamentos) entorpece la capacidad del gobierno para alcanzar acciones consensuadas que comprendan a buena parte de los actores públicos. Adicionalmente, el consenso entre los diferentes partidos políticos en la definición de políticas de Estado ha sido especialmente difícil entre 2008 y 2011, particularmente en los ámbitos relacionados con la dimensión social. Este hecho dificulta aún más, si cabe, la capacidad del sistema público para abordar políticas coherentes y sostenidas en el tiempo.

En quinto lugar, no parece que España haya diseñado, y mucho menos desarrollado, una arquitectura institucional sistémica de promoción de CPD adaptada a las características culturales e institucionales del sistema español. A diferencia de la experiencia de otros donantes —como es el caso sueco, que se caracteriza por un diseño integral de promoción de CPD—, España parece caracterizarse por la implantación de un diseño que se sustenta en la suma de una batería de instrumentos que no presentan canales claros de interconexión y complementariedad entre ellos. En este sentido, a diferencia de los donantes mencionados, lo que caracteriza a España es la ausencia de un modelo adecuado y consistente de promoción de CPD. En consecuencia, el propio diseño propuesto por la AGE carece de una planificación sistémica, y en él se echan en falta, asimismo, mecanismos que promuevan sistemas de interconsulta, conexión y complementariedad entre los diferentes instrumentos propuestos.

En sexto lugar, y debido tanto a la falta de compromiso político estructural como a los problemas ya reseñados de diseño de las propuestas de los documentos oficiales, ha sido extremadamente limitado el avance real en la implementación de mecanismos tendientes a mejorar el trabajo del gobierno y sus políticas con la perspectiva de desarrollo. Dos son los argumentos que avalan este juicio: por un lado, las instituciones llamadas a ocupar un rol preponderante en este ámbito, entre las que destaca especialmente la Comisión Delegada, pero también la SECI o la Conferencia Sectorial, han mostrado un interés y una acción significativamente limitada en lo que respecta a la CPD; por otro lado, ha sido reducida la implementación de los mecanismos previstos por los documentos oficiales, de los cuales sólo se ha llevado a cabo un 25%¹²⁸. Este hecho da cuenta tanto del débil compromiso político real que en el seno de la AGE respalda la agenda de la CPD, como de las importantes limitaciones técnicas y de

¹²⁸ Cabe destacar que se trata de un análisis netamente cuantitativo sobre la implementación de mecanismos que se ha realizado en el marco de la presente investigación.

recursos humanos para llevar a cabo tan compleja tarea, la cual supone trabajar, inevitablemente, con todas las áreas gubernamentales más allá de las restrictivas competencias del sistema de cooperación al desarrollo.

En séptimo lugar, cabe destacar la falta de prioridad política que parece ocupar la agenda de la CPD no sólo en el seno de la AGE, sino también dentro del propio sistema de cooperación. A pesar de que el principio de CPD ha sido recogido tanto en la LCID de 1998 como en diversos documentos oficiales del sistema de cooperación, la agenda de la coherencia parece recibir una atención periférica y tangencial en buena parte de los actores del sistema de cooperación. Como se ha analizado, no se han conformado equipos en ninguno de los actores del sistema (SECI, DGPOLDE, AECID) para asumir la agenda de promoción de la CPD. Asimismo, existe una notable confusión de responsabilidades y tareas asociadas a este ámbito entre los diferentes actores que forman parte del sistema de cooperación. Por último, buena parte de estos agentes, como podrían ser SECI o AECID, no se sienten concernidos a asumir responsabilidades específicas en el ámbito de la CPD; en contraposición, es la DGPOLDE el único actor que ha asumido ciertas responsabilidades específicas en este campo.

En octavo lugar, la falta de compromiso con el desarrollo se observa en la ausencia de una apuesta por generar un sistema de cooperación consolidado y con capacidades técnicas y políticas para incidir en el conjunto de la AGE. En este sentido, el sistema de cooperación presenta importantes limitaciones en lo que respecta a su dotación de recursos humanos y técnicos, importantes problemas de articulación y coordinación entre actores, y deficiencias en los sistemas de seguimiento, monitoreo o evaluación, todos ellos requisitos fundamentales para promover políticas más consistentes, eficaces, coordinadas y coherentes.

En noveno lugar, y muy relacionado con el punto anterior, las resistencias burocráticas y corporativas reseñadas se observan también dentro del propio MAEC, cuyo trabajo presenta algunas complejidades relacionadas con el trabajo por la CPD. Dentro de este Ministerio, se advierte la existencia de un juego político donde convergen diversos actores con agendas e intereses en ocasiones contrapuestos, lo que ha generado tensiones y competencias con resultados contraproducentes para la CPD. Estas lógicas responden a tensiones de tipo político donde se producen permanentes búsquedas de equilibrios de poder entre actores del propio MAEC. En consecuencia, aun cuando la

lucha contra la pobreza es discursivamente el principio rector de las estrategias de cooperación, todavía se observa cierta tendencia a instrumentalizar algunos programas de AOD en pos de promover otro tipo de intereses de índole comercial, económico o migratorio. Esta materia debe ser analizada con cautela si realmente se desea avanzar en una política coherente y consistente orientada al desarrollo.

Por último, se observa un importante déficit en lo que respecta a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, especialmente si se toma en cuenta que se ha establecido, en el seno del gobierno, un acuerdo secreto en 2010 que considera prácticamente todas las decisiones relacionadas con la política exterior española como asuntos “secretos” y “reservados”. Asimismo, en lo que respecta a la evaluación, más allá del Informe de CPD que ha elaborado la AGE en 2011, existen importantes restricciones en los mecanismos de seguimiento y evaluación. Esta falencia se observa en dos ámbitos: por un lado no se han desarrollado instrumentos para evaluar el impacto de las políticas públicas españolas o europeas en el desarrollo; como se ha explicado, la evidencia empírica —que proporcionaría información clara sobre las consecuencias de ciertas decisiones sobre el bienestar de otros países y sociedades— es un elemento fundamental para mejorar los procesos de toma de decisiones en la AGE a favor del desarrollo. Por otro lado, tampoco se han desarrollado mecanismos de seguimiento para valorar el desempeño de estos instrumentos y extraer lecciones que permitan mejorar el sistema de promoción de CPD.

En definitiva, las diferentes limitaciones en lo que respecta a la CPD pueden explicarse debido a diferentes fenómenos que se relacionan con las resistencias burocráticas, la existencia de lógicas corporativas y la conjunción de diferentes intereses que inciden en los procesos de toma de decisiones. De ahí es que se derivan los problemas de articulación y consistencia en la AGE, la escasa implementación de mecanismos para promover la CPD o las debilidades estructurales del sistema de cooperación. Así, el concepto de CPD que se ha planteado en esta tesis, basado en un “estado transnacional cooperativo” que busca respuestas concertadas frente a los problemas de la globalización (Beck, 2000), parece encontrarse muy alejado de la práctica política española que, como se ha explicado, parece guiarse por diferentes intereses, entre los que no necesariamente parecen prevalecer los intereses relacionados con el desarrollo humano y la cooperación.

7. La promoción de la CPD en Suecia: mecanismos, actores y procesos

7.1 Suecia como donante

7.1.1 La evolución de Suecia como donante

Desde 1952, año en que Suecia se inicia como donante a partir de la instauración del *Central Committee for Swedish Cooperation*, este país se ha caracterizado por la progresiva configuración de un marco de cooperación relativamente avanzado en relación a la mayor parte de donantes que conforman la comunidad internacional (Danielson y Lennart, 2003; CAD, 2005a; CAD, 2009a; Espinosa, 2011).

Los principios rectores que guían la cooperación sueca se establecieron en 1962 en la *Proposición de Cooperación Internacional* elaborada por el gobierno sueco, documento que se considera la piedra fundamental sobre la cual se asienta la doctrina que guía la cooperación (Danielson y Lennart, 2003). En este documento se determinó que el objetivo global de la cooperación al desarrollo sería la mejora de la calidad de vida de los más pobres, explicitando que las consideraciones geopolíticas deberían relegarse a un segundo plano (Danielson y Lennart, 2003). Los tres preceptos que debían orientar esta cooperación eran la solidaridad, la promoción de la paz y la seguridad y el impulso de los intercambios comerciales (Koumi, 2006).

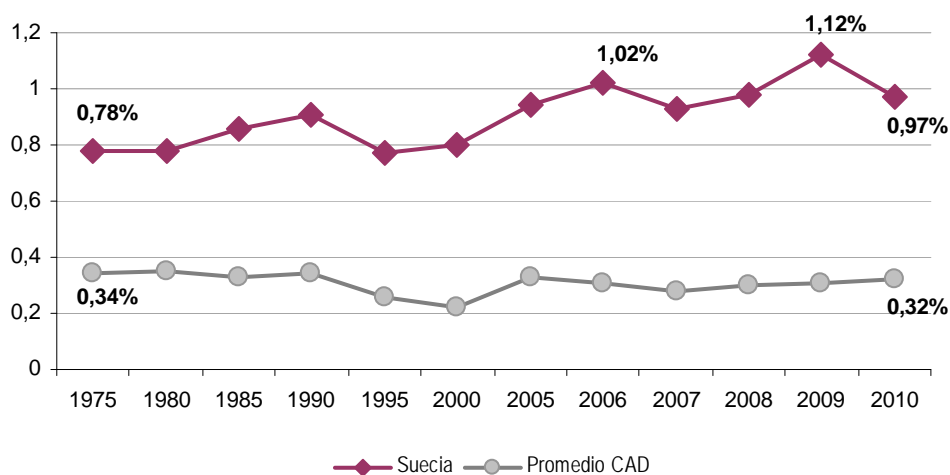
En 1965 se crea la Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo (SIDA por sus siglas en inglés), que será la principal institución de la cooperación encargada de gestionar una cifra aproximada al 50% del presupuesto de AOD. Los primeros programas de AOD fueron dirigidos a Etiopía, Kenya, Pakistán, Tanzania y Túnez.

Asimismo, desde 1975 la AOD sueca ha superado el acuerdo internacional, adoptado en el marco de las Naciones Unidas, de destinar el 0.7% del PIB a dicha modalidad de cooperación. En términos relativos, Suecia es el mayor donante del CAD de la OCDE, llegando, en 2011, al 1,02% del PIB¹²⁹. Asimismo, en términos absolutos Suecia ha

¹²⁹ La meta que Suecia se había propuesto a mediados de 1970 de destinar el 1% del PIB a la AOD (Gobierno de Suecia, 2006a), fue superada en 2009, cuando el presupuesto de AOD representó el 1,12 del PIB. Sin embargo, debido a los ajustes que se adoptaron como consecuencia de la crisis económica internacional, en 2010 la AOD sueca se redujo en un 7%, representando el 0,97% del PIB, para luego recuperarse en 2011.

destinado en 2011 un total de 5 606 millones de dólares a la AOD aumentado su ayuda en un 10,5% con respecto a 2010¹³⁰.

Gráfico 9. Evolución de la AOD sueca sobre el porcentaje del PIB.



Fuente: CAD (OCDE), 2011

En 1978, se elabora un documento que pretende fortalecer y desarrollar la primigenia *Proposición de Cooperación al Desarrollo*. Cuatro son los principios que se establecen como prioritarios: i) la promoción del crecimiento económico; ii) la igualdad económica y social; iii) la independencia económica y política; y, por último, iv) el desarrollo democrático de la sociedad. En las décadas posteriores, se agregaron dos objetivos a la estrategia de cooperación: el uso sostenible de los recursos naturales y la protección de la naturaleza (1988) y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres (1996) (Danielson y Lennart, 2003).

A partir de 2003, Suecia incorpora la *Política Global de Desarrollo* (PGD) como el eje prioritario de su política de cooperación y desarrollo. La PGD asume como eje principal de actuación gubernamental “el alcanzar un desarrollo sostenible y justo para todo el planeta” (Gobierno de Suecia, 2003: 3). Se trata de una doctrina configurada sobre la base de que, en un mundo cada vez más globalizado donde se acrecientan las

¹³⁰ Nota de prensa OCDE, disponible en:

http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html. Fecha de consulta: 30/05/2012

interdependencias entre los países, las políticas de cada Estado afectan, inevitablemente, las condiciones de vida de otros pueblos. De esta manera, al reducir las injusticias y la pobreza se crean mejores oportunidades para el desarrollo, la paz y la seguridad mundial.

“Ningún país puede ignorar lo que pasa en el resto del planeta (...) tenemos una responsabilidad compartida con nuestro mundo (...) el desarrollo es más sostenible cuando todos puedan participar de él”
(Gobierno de Suecia, 2003: 6).

La PGD se sustenta sobre dos pilares fundamentales: en primer lugar, el diseño de una agenda que permita mejorar la eficacia de la ayuda; en segundo lugar, la promoción de la CPD tanto a escala global como doméstica. En tal sentido, incluso en la formulación de políticas nacionales es necesario integrar la visión de la PGD, dado que éstas pueden tener una importante incidencia sobre el desarrollo de las sociedades más pobres. La instrumentación de esta política debe alinearse bajo dos enfoques principales: la visión de Derechos Humanos y la perspectiva de las personas pobres en el desarrollo¹³¹. La PGD también ha sido concebida para contribuir a la consecución de los ODM.

El objetivo global de la cooperación sueca es contribuir a “crear las condiciones que permitan a los más pobres mejorar su calidad de vida”, lo que supone que las mujeres, hombres, niños y niñas pueden convertirse en agentes activos del cambio en sus países (Gobierno de Suecia, 2003: 3). A partir de 2006, los enfoques transversales que guían estas estrategias son: democracia y Derechos Humanos, cambio climático y medioambiente, y equidad de género y rol de la mujer en los procesos de desarrollo. Estas prioridades deben ser consideradas en todas las acciones de cooperación y se constituyen como las bases del diálogo con los países socios.

En esta última etapa, la cooperación al desarrollo ha experimentado entre 2007 y 2011, un proceso de profundas reformas cuyo propósito se orienta a promover una mayor eficacia en la actuación sueca en los países más pobres. Estas reformas han pretendido alinear la cooperación con los consensos internacionales sobre eficacia de la ayuda. Para ello, no sólo se han modificado los lineamientos estratégicos de la cooperación, sino que

¹³¹ El desarrollo es un proceso endógeno que no puede ser impuesto por otros países o donantes. En este sentido, la perspectiva de las personas pobres supone que es la visión y derechos de estas personas los que deberán concebirse como el eje central de la PGD.

se ha reestructurado SIDA (CAD, 2009a). En este marco, el gobierno sueco ha decidido reducir el número de países en la estrategia de cooperación, focalizándose en los PMA y los países de renta baja. En este sentido, la ayuda sueca se está orientando a regiones en conflicto y post-conflicto, donde se trabaja por restablecer un estado de derecho y estabilidad institucional (Gobierno de Suecia, 2007). Simultáneamente con el incremento de la ayuda a las regiones mencionadas se va disminuyendo gradualmente la cooperación con países de renta media. El objetivo es reducir el número de países socios de 67 a 33 para 2012 (CAD, 2009).

Una de las principales líneas de trabajo es promover la apropiación en los países socios. En tal sentido, se impulsa que sean estos países los que definan los instrumentos y las estrategias de desarrollo. La asistencia sueca debería estar impulsada, entonces, por la demanda. En el mismo sentido, el enfoque orientado a resultados se ha convertido en una prioridad para el gobierno sueco, por lo que se ha invertido en la sistematización del seguimiento y la evaluación. Para ello, desde 2006, se ha creado una agencia independiente de evaluación de políticas de cooperación al desarrollo, SADEV.

En lo que respecta al ámbito multilateral, Suecia posee una larga trayectoria como promotor de esta modalidad de ayuda, especialmente a través del sistema de Naciones Unidas. En 2007, el país introduce una nueva estrategia de cooperación multilateral con el propósito de mejorar la eficacia y calidad de la AOD canalizada a través de organismos internacionales. En este documento se reafirma el compromiso sueco de promover una mayor coherencia de políticas de la comunidad internacional con objeto de fortalecer los programas de la lucha contra la pobreza (MAE, 2007). Los principales criterios de asignación de la ayuda multilateral son la relevancia y la eficacia. La relevancia está relacionada con la complementariedad y la coherencia con los objetivos suecos de desarrollo. La eficacia, con la capacidad real de estos organismos para contribuir con la lucha contra la pobreza. En consecuencia, para que los organismos internacionales accedan al apoyo financiero sueco, deberá existir una importante consistencia entre las estrategias de las organizaciones multilaterales y los objetivos de la estrategia sueca de cooperación al desarrollo (Gobierno de Suecia, 2007). En este sentido, se ha destacado el propósito de promover una mayor convergencia entre la política multilateral y bilateral de AOD de manera que se avance hacia un enfoque holístico en consistencia a los lineamientos estratégicos establecidos en la PGD (Gobierno de Suecia, 2003).

Por último, cabría considerar la importancia de la acción humanitaria dentro del conjunto de la cooperación sueca. Según datos del CAD, en 2011 aproximadamente el 13% de la AOD es ayuda humanitaria. Conforme al compromiso sueco con el multilateralismo, esta ayuda es canalizada principalmente a través de las agencias de Naciones Unidas y de Cruz Roja Internacional.

7.1.2 Actores de la cooperación sueca

El responsable principal de la planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación es el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). La competencia de éste abarca tres áreas en concreto: Asuntos Exteriores, Cooperación al Desarrollo y Comercio.

El MAE es el responsable de toda la política de cooperación incluida la acción multilateral. Las unidades que trabajan directamente bajo la órbita de la dirección de cooperación son: el Departamento de Acción Multilateral, el Departamento de Gestión y Métodos en Cooperación al Desarrollo y el Departamento de Políticas de Desarrollo. El MAE fue reestructurado en 2006.

Figura 5. Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Organigrama



Fuente: MAE, 2009

Como responsable de la política de cooperación al desarrollo, el MAE trabaja principalmente con cuatro agencias que canalizan AOD; ellas son: SIDA, el Instituto Nórdico de Estudios Africanos, la Academia Folke Bernadette, y la Agencia Sueca para Evaluación de Políticas al Desarrollo (SADEV por sus siglas en inglés).

SIDA: es la entidad más importante dentro la estructura de cooperación, canalizando cerca del 80% de la ayuda bilateral (CAD, 2009a). Como se ha explicado, entre 2009 y 2011 esta Agencia ha experimentado un profundo proceso de reforma dando paso a una estructura sustentada en tres departamentos principales: i) Políticas, departamento responsable de mejorar los conocimientos y la calidad de los programas de desarrollo; también es la unidad encargada del diálogo político con otros donantes; ii) Operaciones, departamento encargado de la operacionalización de los programas de cooperación; iii) Gestión, unidad autorizada para gestionar los recursos humanos y económicos.

Instituto Nórdico de Estudios Africanos: centro de investigación financiado por los países nórdicos, cuyo objeto es generar conocimiento, documentación, e información acerca del África moderna.

Academia Folke Bernadette: se trata de una agencia gubernamental cuyo objetivo es mejorar la calidad y eficacia de la ayuda en situaciones de conflicto o crisis humanitaria, haciendo especial énfasis en operaciones de paz. Es la institución encargada de canalizar fondos a través de ONGD que trabajan en construcción de paz. Funciona como plataforma para las diferentes agencias suecas, sus contrapartes en el terreno y los socios internacionales.

SADEV: creada en 2006, esta Agencia Sueca es una entidad pública independiente que realiza evaluaciones sobre cualquier tipo de programa o actividad que sea considerado de cooperación al desarrollo incluida la cooperación multilateral.

Oficina Sueca de Auditoría: es la agencia gubernamental responsable de auditorías independientes que permitan mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión gubernamental. Una de las esferas que debe valorar son los programas de cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo, participa en algunos proyectos de cooperación con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de los países socios en el ámbito de la auditoría.

Swedfund: por último, cabría considerar la actuación de esta institución, que es un fondo de capital de riesgo cuyas inversiones se dirigen a países en desarrollo. Aunque los caudales que gestiona no pueden ser considerados como AOD, es una empresa estatal financiada por el MAE. La misión de esta organización es contribuir al desarrollo de los países más pobres a través de la inversión productiva. Tiene un mandato específico de desarrollo y sólo puede financiar a empresas privadas de PMA, países de renta baja y países de renta media baja.

7.1.3 El trabajo del sistema de cooperación en la promoción de la CPD

Como se ha explicado, la cooperación al desarrollo es uno de los dos pilares básicos de la PGD; el otro es la coherencia de políticas. En tal sentido, en las *Directrices suecas para la estrategia de cooperación bilateral* se especifica claramente que todas las acciones de cooperación al desarrollo deben ser consistentes con los mandatos de la PGD (Gobierno de Suecia, 2007; UE, 2007b). Debido a esto, los documentos oficiales de PGD establecen que durante la planificación de las estrategias país es necesario identificar posibles sinergias o contradicciones entre los programas de ayuda y otras políticas suecas (Gobierno de Suecia, 2008a). Estos compromisos suponen que los

actores que forman parte del sistema de cooperación al desarrollo deben trabajar activamente en la promoción de la CPD. En consecuencia, y a diferencia del caso de España —donde el sistema de cooperación ha establecido relaciones difusas y solapadas en lo que respecta a la promoción de la CPD—, en Suecia se parte del principio de que el sistema de cooperación posee un rol significativo en el impulso de la coherencia de políticas. En este sentido, ha sido fundamental el papel del Departamento de Desarrollo, que es el encargado de coordinar la PGD, así como de SIDA, que trabaja activamente con otros ministerios y agencias en la promoción del desarrollo.

Un elemento fundamental en este ámbito es que el sistema de cooperación sueco parece haber alcanzado cierto grado de consolidación tanto en el ámbito político como técnico. En el ámbito político, los actores del sistema de cooperación —especialmente el Departamento de Políticas para el Desarrollo y SIDA— son percibidos como interlocutores relevantes a la hora de intercambiar información o incluso negociar con otros ministerios o agencias gubernamentales (ECPDM e ICEI, 2007). Asimismo, en la esfera técnica, el sistema sueco se ha dotado de capacidades en distintos ámbitos del desarrollo como son el comercio, las migraciones o el crecimiento económico, lo que le permite interactuar en diferentes instancias de la administración sueca. En consecuencia, es frecuente que el personal de cooperación se integre a otros departamentos o ministerios para asesorar en temas de desarrollo. A partir del año 2005, en algunos ámbitos ministeriales (como es el caso de comercio o migraciones) se han incorporado puntos focales o departamentos de desarrollo que trabajan en forma muy estrecha con el sistema de cooperación.

Con objeto de promover un mayor compromiso con los temas de desarrollo, a partir de 2009, SIDA ha empezado a canalizar dinero de AOD a través de agencias gubernamentales que tradicionalmente no han desempeñado roles en el ámbito de la cooperación. Como contrapartida, SIDA desarrolla cursos de capacitación para el personal encargado de gestionar estos fondos. El objetivo es doble: en primer lugar integrar el trabajo de la cooperación a cada agencia de manera que puedan contribuir a la promoción de un mundo más desarrollado y sostenible como lo establece la PGD. En segundo lugar, generar un mayor conocimiento y una mayor responsabilidad en lo que respecta a los temas de desarrollo. De acuerdo al trabajo de campo, se trata de una forma de promover el trabajo transversal por el desarrollo de manera que las diferentes agencias entiendan que todo su trabajo debería contribuir de forma transversal a la

promoción del desarrollo. El objetivo final es que las agencias sean agentes de desarrollo en todo su mandato.

Otra de las innovaciones más importantes con respecto a la CPD es el programa *Actor-driven Cooperation* creado en 2009. Con el objeto de impulsar este programa se ha establecido un nuevo departamento en SIDA con la finalidad de motivar a actores no tradicionales a trabajar en temas de desarrollo. El programa debe sustentarse en una sociedad entre actores de Suecia y de países en desarrollo que sea sostenible a largo plazo y que reporte mutuos beneficios. La idea central es que las instituciones interesadas deberán definir sus propios proyectos, objetivos, presupuestos y socios estratégicos. SIDA sólo participa con fondos de AOD en la etapa inicial y su contribución es temporal. Estos programas pretenden extenderse a países donde Suecia reconoce que la cooperación tradicional ya no puede ser importante, por lo que es necesario impulsar otro tipo de actividades básicamente dirigidas por las organizaciones de los países socios (Cagoco, 2009). Se trata de programas que trascienden al ámbito tradicional de la cooperación e impulsan un compromiso transversal de diferentes instituciones con el desarrollo.

De este modo, algunos actores de la cooperación sueca han empezado a trabajar para promover la CPD tanto con otras agencias y ministerios de la administración pública como en el seno del propio sistema de ayuda. En esta línea, se ha abierto la posibilidad de que otros ministerios y agencias gubernamentales —ajenos en principio al trabajo por el desarrollo— utilicen fondos de AOD, lo que ha generado un trabajo en conjunto con los actores expertos en temas de desarrollo. Esta forma de trabajo ha mejorado el conocimiento sobre los temas de desarrollo en varios ámbitos de la actuación pública, especialmente en lo que respecta a comercio, agricultura, medioambiente y migraciones.

En este punto, es preciso recordar la importancia del sistema de cooperación en la implementación de la PGD, debido a que, para poder incluir el objetivo del desarrollo en otras políticas gubernamentales, es necesario integrar conocimientos expertos en este ámbito (Millán, 2011). En tal sentido, son las capacidades y conocimientos de la esfera de la cooperación los que adquieren una relevancia fundamental. Así SIDA se ha constituido como un agente prioritario en este proceso al poder integrar a la toma de decisiones la visión de desarrollo desde el terreno.

A pesar de que estas líneas de actuación significan un avance hacia el trabajo conjunto por la coherencia, también suponen un desafío importante fundamentalmente en dos aspectos: en primer lugar, algunos entrevistados señalaron que puede resultar dificultoso el integrar a la agenda de la cooperación otros elementos de desarrollo que, en principio, eran ajenos al trabajo de la AOD, como es por ejemplo el campo de las migraciones. En segundo lugar, el incluir otros agentes en los programas de cooperación puede suponer el riesgo de que los objetivos de desarrollo se desdibujen frente a otros intereses u objetivos considerados “nacionales”.

7.1.4 El problema de la coherencia en Suecia

Como se ha explicado, Suecia se ha caracterizado por mantener una doctrina política muy avanzada en lo que respecta al desarrollo y la cooperación. En tal sentido, la apuesta por el multilateralismo, la cooperación y la gobernanza global parece ser una seña importante en la política sueca tanto en lo relativo a su política exterior como al compromiso que su propia ciudadanía le exige al gobierno en lo que respecta a la solidaridad internacional (CAD, 2009a). En este marco, ha sido la política de neutralidad de Suecia la que tradicionalmente le ha permitido construir socialmente una identidad como un actor internacional que se compromete con los valores de la paz, la solidaridad entre los pueblos y la promoción de los Derechos Humanos (Mojsiejuk, 2011). En convergencia con esta construcción de la identidad sueca, donde, como plantea Jutta Weldes (1996), hay una construcción social y particular de lo que es el “interés nacional”, se ha observado que existe cierto espacio doctrinal y político para la adopción de los principios de CPD como parte de la acción exterior de este país.

Dentro de este contexto, el “realismo cosmopolita” (Beck, 2005) que se ha analizado en esta investigación ha sido destacado en diversos documentos estratégicos del gobierno sueco. En estos documentos se observa una construcción social distinta a lo observado en el caso de España donde las expectativas, valores e identidades inciden en la definición de objetivos y estrategias en política exterior (Houghton, 2007; Weldes, Onuf, 1989; Wendt, 1995; Sanahuja, 2007c). Así, diversos documentos del gobierno establecen que, en la medida que el mundo se ha vuelto progresivamente interdependiente, los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta. De esta manera la sostenibilidad del sistema global radicará en minimizar las vulnerabilidades de las

naciones más pobres, en tanto las enfermedades contagiosas, la violencia transnacional o la degradación medioambiental pueden convertirse en verdaderas amenazas globales para la seguridad de todas las naciones del planeta y, por ende, para la propia Suecia (GlobKom, 2001; Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2008a; Gobierno de Suecia, 2010a; Gobierno de Suecia, 2010b; Ministerio de Comercio de Suecia, 2010; *Commission on Climate Change and Development*, 2009; *International Task Force on Global Public Goods*, 2006a; *International Task Force on Global Public Goods*, 2006b; *International Task Force on Global Public Goods*, 2006c).

“El nuestro es un mundo de riesgos compartidos y oportunidades comunes, basado en una realidad de dependencia mutua y cada vez mayor interconexión. La salud, seguridad y prosperidad de todos los pueblos dependerá, en parte, de la calidad de su cooperación internacional así como de la salud del medioambiente. Debido a que esto es así, la cooperación internacional ha pasado de ser una esfera de las negociaciones entre Estados en materia de política exterior a ser parte central de la vida diaria de las personas y los gobiernos. Y ha sido una fuerza tangible y poderosa para el progreso” (*International Task Force on Global Public Goods*, 2006a).

Esta forma de entender el bienestar global y la acción exterior responde asimismo a una visión pragmática que se fundamenta en el concepto del “mutuo beneficio”. De acuerdo a esta visión doctrinal, en un mundo extremadamente interdependiente sólo la promoción del desarrollo global promoverá un sistema más seguro y sostenible para toda la humanidad.

“Hay dos motivos principales para actuar en pos de una Política Global de Desarrollo: solidaridad e interés propio (*GlobKom*, 2001: 96).”

Asimismo, como Estado miembro de la UE se menciona la importancia de la acción colectiva en la promoción de la CPD donde es central la visión europeísta explicada en el caso español (Arenal, 2011; Barbé, 2011; Sanahuja, 2012a; Sanahuja, 2012b), dado que es necesario promover la coordinación con otros donantes, especialmente en el marco de la UE (MAE, 2007; Gobierno de Suecia, 2010).

Esta visión cosmopolita no sólo se observa en diversidad de documentos oficiales sino también en el discurso de diversos ministerios y agencias gubernamentales que en principio son ajenas al ámbito de la AOD, como es el caso de migraciones, agricultura o

comercio. En tal sentido, existen en Suecia departamentos de desarrollo en los ámbitos de migraciones y comercio, así como puntos focales de PGD en gran parte de los ministerios.

Ahora bien, como se ha explicado, la visión cosmopolita que en ocasiones, se contraponen a la “mirada nacional” que también estructura parte de los comportamientos e intereses de algunos actores con incidencia en la administración pública. Como se ha explicado en el caso de España, los factores ideacionales son el resultado de complejas construcciones sociales, de naturaleza cambiante, que coexisten en el seno de la administración pública. Así, la acción pública es el resultado de un complejo entramado donde, en ocasiones, tienden a converger los intereses nacionales, europeos y cosmopolitas, así como en otros casos estos intereses se presentan como claramente contradictorios. Así, por ejemplo, al tiempo que los sucesivos gobiernos asumían una política global de desarrollo, la extrema derecha, abiertamente xenófoba, encarnada en el partido Demócratas Suecos (*Sverigedemokraterna*), incrementaba su participación entre el electorado sueco hasta lograr representación parlamentaria en 2010¹³². Se trata de un partido político fundado en 1988, cuyo principal argumento se basa en contraponer los “intereses nacionales” a las políticas que favorecen la inmigración. Al igual que en varios países de Europa, la emergencia de los Demócratas Suecos parece responder a un sentimiento nacionalista que se contraponen a la visión cosmopolita y, también, europea. Estos grupos pretenden recuperar los valores nacionales rechazando lo que entienden como imposición de valores extranjeros e intentando limitar la movilidad y el multiculturalismo en sus países (Velten, 2009).

Ahora bien, tanto en el ámbito doctrinal como en la propia percepción de parte de los servidores públicos suecos se observa un importante avance en la adopción de una visión cosmopolita que presupone una acción colectiva, principalmente europea, orientada al desarrollo. Aunque con matices, dependiendo de los ministerios y agencias, parece existir una conciencia generalizada de que en un mundo cada vez más interdependiente las acciones unilaterales de unos Estados son insuficientes para promover la estabilidad del planeta. Especialmente para un país como Suecia, que no

¹³² En las elecciones de 2010 los Demócratas Suecos cruzaron el umbral del 4% necesario para obtener representación parlamentaria en Suecia. El partido logró 339.610 votos, lo que supone un 5,7% del electorado, consiguiendo 20 escaños en el Parlamento sueco.

aspira a ser una superpotencia, la apuesta por el multilateralismo, la cooperación y la gobernanza global parece convertirse en la única opción “realista” (Beck, 2005) para promover la estabilidad y la prosperidad de la propia Suecia. En tal sentido, el cosmopolitismo parece ser parte del discurso de buena parte de los políticos y servidores públicos. Esto no significa, empero, que esta visión doctrinal sea necesariamente la única o la imperante en este país, dado que, como se ha explicado en el caso de España, los factores ideacionales se imbrican, se superponen, se complementan y, asimismo, se confrontan y contraponen, explicando gran parte de los dilemas, contradicciones y problemas de (in)coherencia en Suecia.

Con objeto de ilustrar lo expuesto hasta el momento, a continuación se analizan las principales posiciones y políticas de Suecia en diferentes ámbitos de políticas que afectan al desarrollo. Como se ha explicado en el caso de España, al pertenecer Suecia a la UE este análisis debe incluir algunas de las posiciones suecas en las principales negociaciones europeas. De este modo, a continuación se analizan algunas políticas puntuales referidas a ámbitos que mantienen una estrecha relación con la CPD como es el caso del comercio, la agricultura, la pesca, el cambio climático, la construcción de paz y seguridad, las migraciones y los Derechos Humanos y la democracia que, como se ha explicado en el caso de España, son fundamentales para entender la posición de Suecia en el ámbito europeo.

a): Comercio y propiedad intelectual: como se ha explicado, las competencias de los Estados miembros de la UE en el ámbito del comercio se encuentran transferidas exclusivamente al ámbito europeo. En este contexto, la UE ha desarrollado políticas proteccionistas para promover el mercado doméstico europeo estableciendo barreras arancelarias escalonadas (a mayor grado de elaboración se incrementa el arancel), restricciones cuantitativas al comercio y otras prácticas protectoras de carácter no arancelario (Consejo de Cooperación, 2006).

En contraposición a esta postura europea, Suecia ostenta una larga tradición como promotor del libre comercio, basada en la convicción de que existe una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento económico (*National Board of Trade*, 2009). En consonancia con esto, este país nórdico apuesta por abrir el mercado de la UE a los productos de los países en desarrollo. Este propósito está expresado no sólo en documentos relativos a la PGD, sino en las mismas propuestas técnicas del Ministerio

de Comercio (Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2008a; Ministerio de Comercio, 2008, *National Board of Trade*, 2009; Ministerio de Comercio, 2010). Asimismo, Suecia ha denunciado las incoherencias con el desarrollo de la política comercial comunitaria. Un documento elaborado en 2008 por el gobierno sueco señala como ejemplo concreto de estas incoherencias las políticas comerciales desarrolladas por la UE donde, al tiempo que se diseñan estrategias para impulsar el crecimiento económico y el libre comercio, se mantienen barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan la entrada de los productos de países en desarrollo y, por tanto, el progreso económico de los países más pobres (Gobierno de Suecia, 2008a).

Así, desde antes que se pusiera en práctica la PGD existe un compromiso político que alcanza a todos los ámbitos públicos sobre la importancia de impulsar el comercio como un elemento de desarrollo para las economías empobrecidas. En 2010, tanto la entonces Ministra de Cooperación como la Ministra de Comercio compartían el mismo objetivo, lo que ha llevado a Suecia a adoptar una posición única en las plataformas de negociación comercial. Esta convergencia se fortalece al estar ambas ministras bajo la dirección del MAE.

“Suecia es un país abierto al comercio orientado hacia las exportaciones, que representan alrededor de la mitad de nuestro PIB. El gobierno está trabajando para garantizar la libre circulación dentro de la UE así como para abrir la UE a un mayor comercio con el resto del mundo. También trabajamos para promover las exportaciones e importaciones suecas y para hacer más fácil las cosas a aquellos que quieren invertir en Suecia. Estamos haciendo esto no sólo porque la apertura al comercio, las inversiones y las influencias del resto del mundo es clave para el empleo, el bienestar y el crecimiento, sino también porque es compatible con otros objetivos importantes como son la reducción de la pobreza y la promoción de los Derechos Humanos, la paz y la estabilidad” (Ministerio de Comercio, 2010: 2).

“Suecia continuará trabajando en el seno de la UE por un exitoso resultado en la ronda de Doha, y por una reforma de la Política Agraria Común. Es particularmente importante a este respecto el reducir substancialmente los niveles de aranceles y subsidios al agro, al mismo tiempo que eliminar toda ayuda ligada a las exportaciones de acuerdo a los compromisos adquiridos en Doha” (Gobierno de Suecia, 2008a: 22).

Desde la perspectiva sueca, la eliminación de las barreras arancelarias significaría un beneficio tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados dado que los consumidores accederían a productos de mayor calidad y a mejores precios. Así pues, en un mundo con mayor apertura comercial habría mayores riquezas y oportunidades no sólo para los países más pobres, sino también para Suecia y la UE. Se trata, entonces, de una situación *win-win*. En este sentido, en los documentos oficiales se han establecido metas concretas con las cuales se compromete el gobierno sueco como son: i) la reducción de las altas tarifas, la disminución de las barreras no arancelarias al comercio y la reducción de los subsidios que generan distorsiones en el mercado (Gobierno de Suecia, 2006b); ii) la flexibilización de las regulaciones internacionales en patentes y derechos de propiedad intelectual de manera de integrar las necesidades específicas de los países en desarrollo (Gobierno de Suecia, 2006b); iii) la presión para que se adopten medidas de origen más simples en el seno de la UE para los países en desarrollo (Gobierno de Suecia, 2008a: 25). Esta posición ha sido destacada como uno de los ámbitos más coherentes de la PGD por los informes sobre coherencia que realizan las organizaciones de la sociedad civil en Suecia (Diakona *et al.*, 2006; Diakona *et al.*, 2008).

Asimismo, en lo que respecta a la propiedad intelectual, el acceso a medicamentos a precios accesibles es un compromiso que Suecia ha asumido desde la implantación de la PGD y renovado en la estrategia de 2008. En tal sentido el país se ha convertido en un activo defensor de este principio, tanto en los foros internacionales como en el seno de la OMC.

“Se deberá permitir a los países pobres adoptar medidas excepcionales, como la concesión obligatoria de licencias, para asegurar el suministro de medicamentos en el caso de una crisis sanitaria nacional” (Gobierno de Suecia, 2003: 43).

No obstante, en el ámbito comercial los informes de CPD de la sociedad civil también destacan posiciones cuestionables de Suecia a este respecto en el seno de la UE. En tal sentido, Suecia ha jugado un papel muy activo en la presión que ha ejercido la UE sobre terceros países para que éstos desarticulen (de forma acelerada) las medidas proteccionistas que protegen los mercados comerciales y agrícolas. De acuerdo a la perspectiva de las ONGD, el gobierno sueco ha sido indiferente acerca de las

consecuencias que estas medidas tendrían para la producción de los países africanos en el marco de los EPA (Diakona *et al.*, 2006; Diakona *et al.*, 2008; Diakona *et al.*, 2010).

En definitiva, Suecia ha mantenido tradicionalmente una posición coherente en lo que afecta a las políticas “defensivas” relacionadas con el comercio. Así, ha abogado en el marco europeo por la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias y por la apertura del mercado europeo a los países en desarrollo asumiendo que el libre comercio es una herramienta de promoción del desarrollo. No obstante, los intereses “ofensivos” que se relacionan con el impulso de apertura de mercados en los países en desarrollo ha sido objeto de controversia en lo que afecta a la CPD, en tanto esta promoción de apertura comercial realizada en forma acelerada podría perjudicar la producción doméstica de los países en desarrollo (Diakona *et al.*, 2006; Diakona *et al.*, 2008; Diakona *et al.*, 2010).

b) Agricultura: en consistencia con el posicionamiento en materia de comercio, desde 1998 Suecia mantiene el firme propósito de reformar la PAC. Desde la posición sueca, esta política europea no solamente es contraria a los intereses nacionales suecos —muy alineados con la cultura del libre comercio—, sino que supone importantes limitaciones al progreso de los PED. El gobierno sueco se compromete así a desarrollar esfuerzos para reducir la PAC en tanto se trata de una medida proteccionista que obstaculiza el desarrollo de los mercados y posee efectos adversos sobre el medioambiente y el comercio internacional (Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2008a).

“La Política Agrícola de la UE es quizá el ejemplo más obvio de falta de coherencia (...) En la práctica, estas políticas limitan las oportunidades de los PED para la producción, la exportación y el desarrollo “(Gobierno de Suecia, 2003: 15).

Así pues, en 2009, los ministros de agricultura de Suecia, Reino Unido y Dinamarca se reunieron en Copenhague para definir una estrategia que les permita impulsar una importante reforma de la PAC. Los tres países abogaron por una PAC que genere mayores beneficios para los contribuyentes, un sector agrícola más competitivo y mejores incentivos para la protección del medioambiente¹³³.

¹³³ Nota de prensa: “Britain meets key CAP reform allies”. Disponible en: <http://www.defra.gov.uk/news/2011/08/26/cap-reform-meetings/>. Fecha de consulta: 04/06/2012.

En consecuencia, Suecia ha abogado por reducir los subsidios al primer pilar del PAC —las ayudas directas a las explotaciones— y ampliar el segundo pilar, que se relaciona con el desarrollo rural y la protección del medioambiente. Esta posición supondría una reducción significativa del monto total de la PAC, lo que ha colocado a Suecia en una posición contraria a las visiones de Francia, España y Alemania¹³⁴, países que apoyan las ayudas directas a la PAC, de las cuales, como se ha explicado, son los principales beneficiados.

Ahora bien, en este punto cabe realizar la siguiente consideración. En lo que respecta a la CPD, diversos conflictos que son contraproducentes con el desarrollo suelen explicarse en relación a la presión de diferentes grupos de poder, que influyen en los gobiernos en función de sus propios intereses corporativos, como lo explica el modelo burocrático de Graham Allison (1971). La PAC es un ejemplo ilustrativo de lo anteriormente expuesto, debido a que beneficia tanto a un sector rural de la población como a determinados grupos de poder con capacidad de incidencia en las esferas de poder político. Se trata, en el caso de la PAC, de intereses corporativos que se ubican en franca contraposición con la visión de desarrollo. No obstante, Suecia posee una población muy reducida que se beneficia de la PAC. De este modo, avanzar en este ámbito en función del desarrollo no supondría un alto costo político para el gobierno ni importantes consecuencias para la población rural como si lo tendría para otros países europeos como España. En consecuencia, existe en Suecia una coincidencia relativamente elevada entre los intereses agrícolas, comerciales y de desarrollo, dado que, de acuerdo a varios entrevistados del gobierno sueco, la PAC no sólo es nociva para los PED sino que no reporta ningún beneficio para la propia Suecia.

c) Pesca: Suecia es uno de los países de la UE que más ha promovido una reforma de la PPC orientándola hacia una política más sostenible y respetuosa con el medioambiente y los recursos pesqueros (Gobierno de Suecia, 2010d). En tal sentido, Suecia ha abogado por la reducción de las cuotas de captura en las aguas comunitarias, posición con la que la mayoría de los Estados miembros se ha mostrado en desacuerdo (Ministro de Agricultura, 2009)¹³⁵. Asimismo, y con objeto de promover una mayor sostenibilidad

¹³⁴ Nota de prensa: “Sweden in favour of reduced farm subsidies”. Disponible en: <http://euobserver.com/886/28224>. Fecha de consulta: 04/06/2012.

¹³⁵ Nota de prensa: “Declaración del Ministro de Agricultura sueco”. Disponible en: <http://www.regeringen.se/sb/d/10268/a/119465>. Fecha de consulta: 06/06/2012.

de los recursos pesqueros, Suecia ha presionado en el seno de la UE para que se suprima la pesca con descartes¹³⁶; de este modo, en 2011, los ministros de pesca sueco, danés y noruego se han reunido con la Comisaria Europea de pesca en un seminario sobre la reforma de la PPC celebrada en Estocolmo. Durante esta reunión, se firmó una declaración anunciando la intención de aprobar la prohibición de los descartes pesqueros, que se aplicará a partir del 1 de enero 2013 y obligará a los pescadores a desembarcar el total de sus capturas. Esto supondría un importante paso para los países escandinavos hacia una prohibición total de los descartes¹³⁷.

Por último cabe destacar que, en lo que respecta al Acuerdo Pesquero con Marruecos, mencionado en el caso de España como un ejemplo ilustrativo de problemas de coherencia, Suecia ha votado en contra de la renovación de este acuerdo en 2012, aduciendo que dicho Acuerdo vulneraba los derechos del pueblo saharauí. Esta posición ya había sido asumida en el año 2011, cuando se produjo una negociación tensa en el seno de la UE donde Suecia, Holanda y Dinamarca votaron en contra de renovar el acuerdo mientras que Reino Unido, Austria y Chipre se abstuvieron. En el mismo foro España y Francia fueron los países que más abogaron por la renovación de este acuerdo. Como se explicó en el capítulo anterior, la posición española es favorable a la prorrogación del acuerdo, dado que este país posee 100 de las 119 licencias que se otorgan para pescar en aguas marroquíes y saharauís¹³⁸.

d) Migraciones: Suecia ha colocado las migraciones como uno de los ámbitos fundamentales en los que se debe trabajar para avanzar en el ámbito del desarrollo y la CPD (Gobierno de Suecia, 2008a).

“Ahora sabemos el potencial de los flujos migratorios para el desarrollo tanto de los países receptores como emisores de emigración (...) La opresión, la pobreza y los conflictos armados obligan a la

¹³⁶ Uno de los aspectos que más ha influido en la degradación de los océanos ha sido la pesca con descartes. Se denomina descartes a todas las formas de vida marina capturadas de forma incidental. Se incluye en esta categoría ejemplares de la especie buscada cuya talla no se ajusta, especies prohibidas o en peligro de extinción, así como ciertas aves, las tortugas y los mamíferos marinos. Se trata de millones de animales marinos que son devueltos al mar muertos o heridos.

¹³⁷ Nota de prensa: “Suecia encabeza la lucha contra los descartes en la UE”. Disponible en: <http://oceana.org/es/eu/blog/2012/03/suecia-encabeza-la-lucha-contra-los-descartes-en-la-ue>. Fecha de consulta: 06/05/2012.

¹³⁸ Nota de prensa: “Split EU Council decides to renew EU-Morocco fish”. Disponible en: <http://www.fishelsewhere.eu/a140x1304>. Fecha de consulta: 06/06/2012.

gente a abandonar su país de origen. Por tanto, Suecia debe trabajar para mejorar las relaciones entre migraciones y desarrollo, continuar dando protección a los refugiados que llegan a nuestro país y ayudar a buscar soluciones a largo plazo a la situación de los refugiados. Una mayor coherencia de políticas le permitirá a Suecia asumir este desafío de manera más eficiente” (Gobierno de Suecia, 2008a: 11).

Suecia es uno de los países que más activo se ha mostrado en el desarrollo de políticas de asilo al tiempo que ha asumido diversos acuerdos internacionales de protección de los Derechos Humanos de los trabajadores migrantes y sus familias (Gobierno de Suecia, 2005, Schuster, 2000; González y Sorrosa, 2009). Así, en la revisión de la política de migraciones y asilo de 2009, el gobierno sueco ha declarado que el objetivo para toda el área de migraciones debe ser estudiar y promover las relaciones entre desarrollo y migraciones (Gobierno de Suecia, 2010b). Este compromiso ha sido ratificado por el *Swedish Migration Board* (Agencia estatal del ámbito de las migraciones), que posee entre sus líneas estrategias prioritarias la directiva de trabajar para integrar la perspectiva de desarrollo en la implementación de las políticas migratorias tanto en el ámbito sueco como a escala europea, de manera de permitir que los flujos migratorios posean un efecto beneficioso tanto para los países receptores como destinatarios de flujos migratorios (*Swedish Migration Board*, 2011).

Como se ha visto en el ámbito discursivo, Suecia ostenta un significativo avance, en la medida en que ha establecido la necesidad de integrar la visión del desarrollo al diseño de políticas y a la gestión de los flujos migratorios. No obstante, en este ámbito parece existir una brecha significativa entre el discurso y la práctica política que se refiere a las migraciones y el respeto a los Derechos Humanos de los inmigrantes (Wetin, 2006; Shannon, 2010).

Así, las políticas de migración suecas son cada vez más restrictivas en cuanto al acceso al trabajo y a la ciudadanía de los migrantes que provienen del mundo en desarrollo (Westin, 2006). En este sentido, sólo a un número limitado de ciudadanos fuera del espacio europeo le son concedidos permisos permanentes de residencia por razones de trabajo. No obstante, cabe destacar que se otorgan muchos permisos de trabajo para períodos cortos que permitan realizar algún trabajo o actividad definida.

Asimismo, en Suecia existen políticas que cuestionan los compromisos internacionales relacionados con el respeto a los Derechos Humanos, dado que en este país los

inmigrantes ilegales o los solicitantes de asilo no tienen derecho al acceso a la salud pública —exceptuando los casos de emergencia o la atención a las madres durante el embarazo—. En el mismo sentido, en 2010 se ha decidido cobrar tasas y matrículas a los ciudadanos extranjeros (no europeos) que aspiren a cursar estudios en este país. Teniendo en cuenta que la educación sueca es pública, esta medida afectará a los estudiantes de países en desarrollo.

Por otra parte, en Suecia existen centros de detención de inmigrantes, aunque éstos han sido considerados como un “modelo de detención” (*Refugee Council of Australia*, 2000) donde trabaja personal especializado, se promueve un trato humanitario a los inmigrantes y se permite el acceso a ONGD, investigadores y medios de comunicación (Flynn y Cannon, 2009). No obstante, estos centros también han recibido algunas denuncias por el uso excesivo de la fuerza y las formas severas de los funcionarios con los inmigrantes durante su transporte para ejecutar las órdenes de expulsión del país (Flynn y Cannon, 2009).

En suma, si bien el gobierno sueco ha asumido un compromiso significativo para potenciar los efectos positivos de la migración en el desarrollo, las políticas suecas en migraciones presentan un escenario de luces y sombras. Por una parte, se ha destacado su tradicional papel como uno de los países occidentales más generosos en la acogida de refugiados e inmigrantes (Schuster, 2000, González y Sorroza, 2009); por otra, se señala su política migratoria cada vez más restrictiva no sólo en la concesión de permisos de trabajo, sino también en el acceso a la salud y a ciertos niveles de la educación pública.

e) Cambio climático: el compromiso del gobierno sueco con el trabajo por la preservación del medioambiente y la lucha contra el cambio climático es uno de los más importantes compromisos que se ha asumido en el marco de la PGD tanto en el ámbito sueco como en el seno de la UE (Gobierno de Suecia, 2008a; *International Task Force on Global Public Goods*, 2006a).

Como se ha explicado en el caso de estudio de España, en el marco del Protocolo de Kioto la UE asumió el compromiso de reducir, en el período 2008-2012, las emisiones de gases de efecto invernadero en un 8% respecto al año base (1990). Para alcanzar dicho compromiso cada Estado miembro debía cumplir con objetivos específicos. En el caso de Suecia, no podía superar un aumento del 4% de emisiones con respecto a 1990. Adicionalmente, en el año 2001, el Parlamento sueco asumió un objetivo más

ambicioso que implicaba no sólo no aumentar, sino reducir la emisión de gases contaminantes en un 4% para 2010 —una diferencia, pues, de un 8% con el objetivo establecido en el marco de la UE (Gobierno de Suecia, 2011)—. En convergencia con estos compromisos, en 2006 Suecia había reducido las emisiones de gases con efecto invernadero en un 9% con respecto a 1990, superando la meta fijada por la UE y la suya propia asumida en el seno del Parlamento sueco¹³⁹. Por último, un informe de la Agencia Europea de Medioambiente destaca que, en 2010, Suecia era uno de los catorce países de la UE que iba a cumplir los objetivos asumidos bajo el marco del protocolo de Kioto¹⁴⁰.

En el mismo sentido, la WWF y ECOFYS han realizado un informe de *ranking* de políticas climáticas de la Unión Europea donde Suecia, Dinamarca, Irlanda y Alemania ocupan las primeras posiciones entre los países que han emprendido acciones para lograr que Europa alcance en el año 2050 una economía baja en carbono, lo que exigiría reducir los gases con efecto invernadero entre un 80% y un 95% (WWF y ECOFYS, 2011).

Por último, cabe destacar en este apartado las negociaciones llevadas a cabo en la Cumbre de Copenhague bajo la Presidencia sueca de la UE. La UE llevó una posición unificada y una voz única en estas negociaciones que comprometían a sus 27 Estados miembros. De este modo, la propuesta de la UE incluía el compromiso de recortar el 20% de sus emisiones para 2020 (con respecto a 1990) así como elevar esta reducción al 30% si otros países realizaban, a su vez, esfuerzos comparables. Se proponía, también, la reducción de las emisiones entre un 80% y el 95% en 2050 condicionada a que otros países industrializados hicieran el mismo esfuerzo. De las naciones en desarrollo se esperaba que se tomaran medidas para limitar las emisiones entre un 15% y un 30% en 2020, para reducir la deforestación de los bosques y para reducir las emisiones entre un 10% y un 20% para sectores que habían quedado fuera del Protocolo de Kioto— como la aviación y el transporte marítimo—. En lo que respecta a la financiación de la producción de energías limpias, la UE calculaba que los países en desarrollo

¹³⁹ Nota de prensa: “Sweden Exceeds Kyoto Targets; Economy Booms”. Disponible en: <http://www.matternetwork.com/2008/8/sweden-exceeds-kyoto-economy-booms.cfm>. Fecha de consulta: 07/06/2012.

¹⁴⁰ Junto con Alemania, Grecia, Francia, Reino Unido, Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia.

necesitarían aproximadamente 100.000 millones de euros anuales a partir de 2020, de los cuales entre 22.000 y 50.000 millones de euros deberían proceder de la financiación pública internacional. Cabe destacar, por tanto, que la UE postulaba objetivos muy ambiciosos en cuanto a reducción de emisiones y protección del medioambiente.

Sin embargo, los objetivos planteados por la UE chocaron con la posición de potencias emergentes como Brasil, India, Sudáfrica y China, que no sólo no se comprometieron a reducir las emisiones de dióxido de carbono sino que, en algunos casos, se negaron a permitir que la comunidad internacional audite sus niveles de contaminación. En el mismo sentido, EEUU rehusaba asumir un compromiso internacional vinculante si China no se comprometía, a su vez, a reducir las emisiones contaminantes.

Tras varios días de negociaciones estancadas, Estados Unidos, China, India y Brasil llegaron a un acuerdo a puerta cerrada que luego comunicaron a la UE, la cual lo aceptó. Se trata de un acuerdo de mínimos, no vinculante, que no incluía cifras de reducción de emisiones ni definía mecanismos de transparencia. El resultado, presentado como “Acuerdo de Copenhague”, además fue vetado por cinco países participantes: Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Sudán.

El ministro de Medioambiente de Suecia describió la cumbre de cambio climático de Copenhague como un “desastre” y un “gran fracaso” cuando se reunió con los restantes ministros de la UE para evaluar los resultados de la Cumbre. En el mismo sentido, el director de *WWF Global Climate Initiative* calificó la Cumbre de Copenhague como “un fracaso absoluto y [que] llevó a un acuerdo demasiado débil para luchar contra el peligroso cambio climático”¹⁴¹.

En suma, en lo que respecta al cambio climático, Suecia ha demostrado una postura que podría considerarse coherente con la promoción del desarrollo sostenible y equitativo, lo que ha sido destacado incluso por las organizaciones de la sociedad civil sueca que analizan los temas de CPD (Diakona *et al.*, 2011). En este sentido, en el seno de la UE, Suecia se ha caracterizado por ser uno de los Estados miembros más activos en el desarrollo de propuestas de políticas públicas que reduzcan significativamente las

¹⁴¹ Nota de prensa: “WWF califica la Cumbre de Copenhague de ‘desastre total’”. Disponible en: <http://www.ecologiablog.com/post/2934/wwf-califica-la-cumbre-de-copenhague-de-desastre-total>. Fecha de consulta: 07/06/2012.

emisiones de dióxido de carbono al tiempo que mejoren la protección y preservación del medioambiente¹⁴². Por último, en lo que respecta al ámbito nacional, y como se ha señalado, junto con Dinamarca, Irlanda y Alemania, Suecia encabeza el *ranking* de WWF por sus políticas climáticas para reducir las emisiones contaminantes¹⁴³.

f) Construcción de Paz y Seguridad: en el ámbito discursivo, el gobierno sueco ha asumido un importante compromiso público por integrar la visión del desarrollo de una manera prioritaria a los espacios de defensa y seguridad. En este sentido, los esfuerzos para prevenir y gestionar conflictos deberán desarrollarse sobre las bases de un enfoque integrado que relacione conflictos y desarrollo, por lo que la construcción internacional de la paz deberá ser considerada como una de las prioridades principales del Ministerio sueco de Defensa (Gobierno de Suecia, 2003). Esta línea de acción comprende el adoptar los objetivos de desarrollo en otras esferas de actuación pública como es la exportación de armas.

“Esto incluye considerar el desarrollo sustentable del país receptor al evaluar el impacto de la exportación de armas en conformidad con el Código de Conducta Europeo para la Exportación de Armas (...) el enfoque de Derechos Humanos debe considerarse siempre, incluso en los casos donde el equipamiento militar por sí mismo no pueda ser usado en casos de violación de derechos humanos (...) La exportación de equipo militar sueco no debe impedir o contrarrestar el desarrollo sustentable” (Gobierno de Suecia, 2008a: 39).

El Parlamento sueco posee, asimismo, una directiva para la *Inspección de Productos Estratégicos* que prohíbe explícitamente la venta de armas a países en guerra o que violen los Derechos Humanos. Asimismo, esta Inspección establece que toda exportación de armamento militar debe basarse en “casos de excepción”. En concordancia con esto, en mayo de 2011, el Parlamento sueco adoptó una nueva ley que limita las exportaciones de armas a regímenes no democráticos. Sin embargo, para

¹⁴² Nota de prensa: “Medioambiente: labor ambiental para generaciones”. Disponible en: http://www.sweden.se/sp/Inicio/Trabajar-vivir/Datos/Medio-ambiente/#idx_2. Fecha de consulta: 08/06/2012.

¹⁴³ Nota de prensa: “Dinamarca, Irlanda, Alemania y Suecia encabezan el ranking de WWF por sus políticas climáticas”. Disponible en: <http://www.wwf.es/?17141/Dinamarca-Irlanda-Alemania-y-Suecia-encabezan-el-ranking-de-WWF-por-sus-politicas-climticas>. Fecha de consulta: 08/06/2012.

finales de 2011 el reglamento todavía no se había puesto en marcha, por lo que no están claras las implicaciones concretas que tendrá esta decisión (CONCORD, 2011c).

Ahora bien, la política de exportación de armas ha sido denunciada por las ONGD como una de las mayores incoherencias en la política sueca de desarrollo (Diakona *et al.*, 2006; Diakona *et al.*, 2008; Diakona *et al.*, 2010; CONCORD, 2011c). En este sentido, en 2011 Suecia se convirtió en el séptimo exportador de armas del mundo y el mayor exportador de armas per cápita. El país ha aumentado sus exportaciones de armas en un 350% en el período 2001-2011, y en 2011 había alcanzado la cifra record de 2.000 millones de dólares por estas exportaciones. Adicionalmente, en 2011 se estableció en Suecia una oficina especialmente orientada a promover las exportaciones de armas (CONCORD, 2011c).

Asimismo, a pesar de la *Directiva de Inspección*, sucesivos gobiernos suecos —de diversa orientación política— han exportado armas a regímenes que vulneran los Derechos Humanos o se encuentran en situaciones de conflicto como es el caso de Pakistán, Tailandia, Omán, Arabia Saudita, Malasia, India y Sudáfrica, al mismo tiempo que han abastecido de proyectiles al ejército de ocupación norteamericano en Irak y Afganistán (CONCORD, 2011c; SIPRI, 2011).

En suma, a pesar de los compromisos asumidos en el ámbito discursivo que se han cristalizado en diferentes directivas e iniciativas para el control de las exportaciones de armas suecas, en la práctica esta política constituye uno de los ejemplos más manifiestos de falta de coherencia con el desarrollo sustentable, el respeto por los Derechos Humanos y la promoción de la paz y la seguridad a escala internacional, y ha sido sistemáticamente criticada y denunciada por las organizaciones de la sociedad civil sueca que trabajan en el ámbito de la CPD (Diakona *et al.*, 2006; Diakona *et al.*, 2008; Diakona *et al.*, 2010; CONCORD, 2011c).

g) Derechos Humanos y democracia: la promoción y defensa de los Derechos Humanos ha sido una de las políticas más importantes en las relaciones exteriores de Suecia. En 2003, con el establecimiento de la PGD, la promoción de los Derechos Humanos se convierte en uno de los pilares básicos de la acción pública sueca.

“La búsqueda de un desarrollo equitativo y sostenible debe basarse en una perspectiva de derechos en la promoción del desarrollo. Esto significa que los pobres no deben ser considerados como receptores de

ayuda sino como personas y actores con el poder, la capacidad y la voluntad para forjar su propio desarrollo. La ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de varias convenciones posteriores ha sido casi universal. Así, estas Convenciones representan un fundamento común de valores universales (...) La perspectiva de derechos comprende la promoción de la democracia y el respeto por los Derechos Humanos. Democracia y Derechos Humanos se refuerzan mutuamente (...) Los Derechos Humanos no puede ser plenamente respetados sin un modelo democrático” (Gobierno de Suecia, 2003: 21).

En consecuencia, el respeto por los Derechos Humanos debe estar incorporado a todos los ámbitos de política exterior sueca, entre los que se incluyen las migraciones, la seguridad, la cooperación al desarrollo, el medioambiente y el comercio¹⁴⁴. En concordancia con esto, la promoción de los Derechos Humanos en la política exterior de la UE ha sido uno de los objetivos principales del gobierno sueco durante su Presidencia de la UE en el segundo semestre de 2009.

La Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento se encarga de analizar las cuestiones relativas a las relaciones y acuerdos de Suecia con otros países; entre sus principales funciones figuran el comercio, la cooperación al desarrollo, la representación diplomática y la cooperación económica internacional. Es precisamente en el seno de esta Comisión donde se discuten las cuestiones relativas a la promoción de los Derechos Humanos y la democracia en las relaciones exteriores suecas. Asimismo, sobre los debates en esta Comisión es que se elaboran los informes anuales sobre Derechos Humanos que se publican anualmente en Suecia.

Cabe destacar que Suecia y Estados Unidos son los únicos países que elaboran este tipo de informes que, en el caso sueco, se publica de manera transparente y accesible para la opinión pública y son utilizados por las autoridades, los docentes, las ONGD y los representantes de la industria y del comercio.

Los informes sobre Derechos Humanos contienen dos secciones: la primera sección aborda iniciativas que los parlamentarios proponen para fortalecer y mejorar el

¹⁴⁴ Página Web del gobierno sueco. *Suecia & Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.swedenabroad.com/es-ES/Embassies/Madrid/Sobre-Suecia/Suecia--Derechos-Humanos/>.

Fecha de consulta: 08/06/2012.

cumplimiento de las regulaciones del derecho internacional en el mundo. En esta primera parte se incluyen las acciones propuestas para fortalecer la democracia y los Derechos Humanos, el rol que debe cumplir la ONU y las iniciativas suecas orientadas a erradicar la pena de muerte en los Estados donde aún se ejecuta. También se presentan acciones relacionadas con la defensa de los derechos de los pueblos nativos y la atención a cuestiones ambientales que se consideran de carácter internacional (Gobierno de Suecia, 2011b). Un hecho destacable en los debates que se llevaron a cabo en la Comisión de Asuntos Exteriores, en 2010, fue una moción presentada por un miembro del Partido Moderado que exigía al Gabinete la realización de un informe anual sobre el estado del respeto por los Derechos Humanos en los países socios de cooperación al desarrollo sueca. Esta moción fue rechazada.

La segunda sección trata específicamente la situación de países, áreas y pueblos basándose en la información procedente de las embajadas y los servicios diplomáticos suecos. En 2010, se analizó la situación de los países de los Balcanes, el norte de África, Europa oriental y Asia (Gobierno de Suecia, 2011b). En este apartado fueron tomadas en consideración las mociones referidas a la falta de respeto por los Derechos Humanos en China así como su relación con el Tíbet (Gobierno de Suecia, 2011b).

Así, tradicionalmente Suecia ha demostrado un avance significativo en el ámbito de los Derechos Humanos que se relaciona con la construcción de una identidad exterior orientada a la promoción del multilateralismo y la gobernanza global. No obstante, también se han desarrollado acciones y políticas concretas, relacionadas fundamentalmente con el área de comercio, en franca divergencia con las directivas suecas de respeto a los Derechos Humanos. Así, en febrero de 2011, Amnistía Internacional y Diakona dieron a conocer un informe, *Exports at the Expense of Human Rights*, en el cual se denunciaban diferentes acciones del gobierno y las empresas suecas en donde se han priorizado los intereses comerciales sobre el respeto a los Derechos Humanos (Diakona y Amnistía Internacional, 2011).

De este modo, las principales agencias de promoción de la exportación que se financian con dinero público —Instituto Sueco de Crédito a la Exportación, la Junta de Créditos a la Exportación de Garantía y el Consejo Nacional de Comercio— han prestado apoyo a proyectos de promoción de negocios y de exportación que podrían contribuir a la violación de los Derechos Humanos en países en desarrollo. Dos son los principales

problemas del trabajo de estas agencias: i) existen deficiencias importantes en lo que respecta al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas; ii) ninguna de las tres instituciones posee una estrategia global para garantizar la defensa de los Derechos Humanos en los países con los que actúa (Diakona y Amnistía Internacional, 2011). En consecuencia, en algunas ocasiones las iniciativas de las empresas apoyadas con fondos públicos han derivado en acciones contrarias a la promoción del desarrollo y los Derechos Humanos como son las garantías de créditos para la venta de radares militares a Pakistán y el apoyo a la venta de un sistema de vigilancia aérea de Libia (Diakona y Amnistía Internacional, 2011).

En síntesis, en lo que respecta a la CPD Suecia ha demostrado un progreso significativo en los diferentes ámbitos analizados, especialmente en lo que respecta al comercio, la agricultura, la pesca y el cambio climático. Como se verá a lo largo del capítulo, una de las razones que explican este progreso es la importante política global de desarrollo que Suecia ha puesto en funcionamiento desde 2003 y la cual compromete a todos los estamentos gubernamentales. No obstante, como se ha explicado, la coherencia puede suponer importantes conflictos donde se contraponen diferentes objetivos y metas de grupos y actores con incidencia en los procesos de toma de decisiones, tal como lo explica el modelo de Allison (1971) y los aportes constructivistas a los análisis de los procesos de toma de decisiones (Houghton, 2007). En tal sentido, es posible identificar políticas suecas —como la exportación de armas, las inversiones en países que vulneran los Derechos Humanos o la cada vez más restringida política de migración— que se plantean en franca contradicción con la promoción de los Derechos Humanos y el desarrollo.

7.2 Sistema de gobierno y cultura organizacional

Como se ha explicado en el capítulo anterior, un sistema de gobierno supone un proceso complejo de toma de decisiones donde confluyen distintas esferas políticas, administrativas y técnicas de la gestión pública. A diferencia de lo que postula la escuela realista, en los dos casos que se han analizado en esta investigación, se observa que en el interior de las estructuras públicas y privadas de los Estados convergen una diversidad de fuerzas y grupos de poder que interactúan en diferentes escalas bajo marcos culturales que rigen, premian y castigan las conductas de los individuos (Allison, 1971; Jamil, 1998; Smircich, 1983; Sanahuja, 2008a; Houghton, 2007). En consecuencia, más que una entidad monolítica y compacta que persiga un único “interés nacional objetivo”, en el interior de las estructuras gubernamentales se observa una compleja interacción entre fuerzas internas y externas que congregan diferentes actores e intereses (Cox, 1996a; Held, 1997; Weldes, 1996; Sanahuja, 2008a). Aunque con diferencias en sus estructuras de gobierno, éste ha sido el caso tanto de Suecia como de España. Sólo desde esta perspectiva doctrinal, es posible explicar las contradicciones, interferencias, brechas e incluso incoherencias que se observan, aunque con importantes matices, en ambos casos de estudio.

La estructura sueca de gobierno está conformada por pequeños ministerios que gestionan una serie de agencias semi-independientes. En principio, son los ministerios los encargados de la formulación de políticas, y las agencias las que tienen la responsabilidad de llevarlas a cabo. El trabajo de estas agencias se lleva a cabo de manera relativamente independiente, por lo que tienen un margen de acción bastante considerable a la hora de definir sus prioridades y agenda.

El gobierno, a través de sus respectivos ministerios, establece los objetivos, las directrices y la asignación de recursos para las actividades de las agencias, pero no decide cómo los organismos deberían aplicar una ley o la forma en que se debe tomar decisiones sobre distintos asuntos. Estas directrices se definen a través de las llamadas “cartas de apropiación” que se reciben anualmente del gobierno. Estos documentos definen tanto las directrices principales que deberían guiar a cada institución como el presupuesto disponible del que se dispone anualmente.

Como se ha explicado, la estructura organizativa, la cultura organizacional y los procesos de toma de decisiones son de fundamental relevancia a la hora de avanzar en

una mayor coherencia en cualquier aspecto que se persiga. Por tanto, es posible establecer determinadas correlaciones entre el grado de consistencia y coordinación del sistema político y administrativo, y el grado de coherencia hacia un determinado ámbito, en este caso, el desarrollo (Millán, 2010b; Millán, 2011).

Si bien en Suecia los servidores públicos se encuentran sometidos a cierta verticalidad, la autoridad jerárquica y vertical explicada en el caso español no parece caracterizar las estructuras administrativas suecas. En este país, la cultura organizacional del servicio público se orienta a procesos de toma de decisiones más horizontales y participativos basados en el conocimiento, la especialización y la experiencia (Jacobsen, 1965; Mintzberg, 1979). Estos modelos responden a un tipo de autoridad “profesional” donde parte de los funcionarios pueden guiarse por las normas y los códigos profesionales. De ahí que una parte importante de la estructura gubernamental esté conformada por Agencias semi-independientes. En el mismo sentido, existe cierta autonomía en la actuación de los servidores públicos y las evaluaciones son elementos fundamentales en los procesos de toma de decisiones (Jamil, 1998).

Adicionalmente, en Suecia la administración pública se rige por el principio de responsabilidad colectiva (Instituto Sueco, 2005). Aun cuando las decisiones diarias son tomadas por cada ministerio, es el gobierno en su conjunto quien tiene la responsabilidad sobre toda la política gubernamental. Como consecuencia, los funcionarios públicos mantienen un diálogo constante con otras agencias estatales y ministerios. Las decisiones trascendentes tomadas en el Gabinete deben contar con el apoyo de todos los ministros. Si en algún caso existiera una discrepancia con algún ministerio en particular, éste podría bloquear la nueva iniciativa. Como afirmaron gran parte de los entrevistados, existe una importante tradición en Suecia hacia el diálogo y la negociación en el interior del sistema público. Esta “cultura orientada hacia el consenso”, que ha permeado todos los ámbitos estatales, ha sido de fundamental relevancia en la promoción de la CPD (Millán, 2010b; Millán, 2011).

Esta visión horizontal para asumir los procesos de toma de decisiones ha contribuido a promover un enfoque integral en la promoción del desarrollo. En tal sentido, Suecia ha adoptado una política global de desarrollo, la PGD, que comprende todas las áreas gubernamentales, lo que se entiende en el ámbito internacional como *the whole of government approach*. Esta “cultura orientada hacia el consenso” (Millán, 2010b) no

sólo se observa en el plano técnico de los servidores públicos, sino también en el ámbito político. Así, la PGD ha sido adoptada en 2003 bajo la dirección de los socialdemócratas y ratificada en 2006 por la Alianza por Suecia¹⁴⁵.

Ahora bien, como se ha explicado en el marco metodológico, también en Suecia se observa a actores con diferentes identidades, valores e intereses (Sanahuja, 2007c) que inciden en los procesos de toma de decisiones. Si bien los intereses de estos actores en ocasiones pueden presentarse como intereses competitivos, se intenta promover una cultura de participación y consenso para integrar a los actores con valores e identidades construidos socialmente (Weldes, 1996).

En este sentido, se intenta que la toma de decisiones integre también procesos participativos. El Gabinete se reúne una vez a la semana para tomar las decisiones formales; estas reuniones son presididas por el Primer Ministro. El gobierno es el que debe responder frente al Parlamento (*Risikgard*), que es la máxima autoridad en el país. Cuando se trata de cuestiones de importancia, es muy frecuente que se nombre una comisión independiente especializada, donde participan representantes del gobierno, la oposición, el ámbito técnico y la sociedad civil. Del trabajo de estas comisiones se elabora un informe que sirve de base para propuestas de leyes o reformas. Una vez que éste se presenta, es evaluado por el Gabinete y otros actores relevantes. Una vez logrado un grado de consenso sobre los contenidos, se prepara un proyecto para ser presentado al Parlamento. Se trata, pues, de un proceso de toma de decisiones altamente participativo que, como se detalla mas adelante fue el sistema mediante el cual se adoptó la PGD.

¹⁴⁵ Alianza por Suecia (*Alliansen*, en sueco) es una coalición conformada por cuatro partidos de derecha: el Partido Moderado (*Moderata samlingspartiet*, en sueco), el Partido de Centro (*Centerpartiet*, en sueco), el Partido Popular Liberal (*Folkpartiet liberalerna*, en sueco) y el Partido de la Democracia Cristiana (*Kristdemokraterna*, en sueco). Si bien en las elecciones de septiembre de 2010 la Alianza por Suecia perdió la mayoría absoluta, logró conformar un nuevo gobierno en el Parlamento.

7.3 Marco doctrinal, compromiso político y principales estrategias en torno a la CPD

7.3.1 Proceso de adopción de la PGD

En diciembre de 1999, con objeto de mejorar y fortalecer el compromiso de Suecia con la cooperación, se crea la Comisión Sueca para el Desarrollo Global (*GlobKom*). El *GlobKom* estaba constituido por diferentes representantes del gobierno, la oposición y actores de la sociedad civil. El objetivo era que esta Comisión se dotará de las mejores capacidades técnicas y analíticas, dado que contaba con un expreso apoyo de todo el ámbito político sueco. La participación de las ONGD fue muy activa durante todo el proceso de consulta.

Al iniciar el proceso de trabajo, la Secretaría del *GlobKom* formuló al gobierno una pregunta de fundamental relevancia para entender los resultados a los que se llegó finalmente: ¿es posible que analicemos cómo puede Suecia combatir la pobreza desde una visión más amplia que la propia política de ayuda? Este fue el punto de inflexión que permitió al *Globkom* ampliar su perspectiva de análisis trascendiendo los marcos de la política de cooperación. Desde este momento la Comisión se propuso investigar una gran diversidad de instrumentos y políticas que directa o indirectamente pudieran tener efectos sobre el bienestar de los países en desarrollo, haciendo especial hincapié en el ámbito del comercio, la agricultura y las migraciones. Asimismo, se abordó la problemática relacionada con los cambios estructurales derivados de la globalización y la creciente interdependencia entre países, así como la necesaria acción colectiva para la provisión de bienes públicos globales y la seguridad común para todas las naciones del planeta (*Globkom*, 2001).

El *Globkom* trabajó durante dos años en tres ámbitos específicos: i) celebrando conferencias, seminarios y grupos de trabajo; aproximadamente se llevaron a cabo treinta de estas actividades entre 1999 y 2000; ii) realizando viajes a países en desarrollo con objeto de analizar desde el terreno la problemática del desarrollo; iii) concertando investigaciones académicas —incluida la participación de algunos investigadores de países en desarrollo— de las que resultaron más de cincuenta informes y páginas Web interactivas (ECDPM e ICEI, 2007).

El resultado final del trabajo fue publicado en el año 2000, *Un mundo más equitativo sin pobreza* (*GlobKom*, 2001). Sobre las recomendaciones y conclusiones de este

reporte es que se basa la PGD, que fue adoptada por el Parlamento en diciembre de 2003.

En el momento en que se instaura la PGD se suscita un debate bastante importante en el gobierno acerca de cuál sería el organismo encargado de coordinar esta nueva iniciativa. La controversia residía en si la nueva política debía ubicarse bajo la oficina del Primer Ministro o en la esfera de trabajo del MAE. Finalmente se dispuso que fuera el MAE, y a partir de 2006 el Departamento de Políticas para el Desarrollo es el encargado de llevar adelante la PGD (ver Figura 5). El argumento principal residía en que éste era el Ministerio que más capacidades y fortalezas ostentaba en el ámbito del desarrollo. En ese sentido, tratándose de una política tan ambiciosa como la PGD, era necesario dotarse de las mejores capacidades técnicas y humanas a las que el gobierno pudiera acceder.

Desde otra perspectiva, hay opiniones que sugieren que hubiera sido un logro político que la PGD se ubicara bajo la dirección del Gabinete del Primer Ministro. De esta forma, hubiera sido posible jerarquizar la perspectiva de desarrollo en el caso de que ésta entrara en conflicto con otros intereses considerados “nacionales”.

Adicionalmente, el hecho de que se haya situado al organismo coordinador de la PGD (Departamento de Políticas al Desarrollo) bajo la Dirección de Cooperación Internacional podría fomentar la interpretación equivocada de que la PGD es responsabilidad únicamente del área de cooperación (CAD, 2005a).

7.3.2 La Política Global de Desarrollo

Desde la perspectiva doctrinal y en lo que respecta a la CPD, es posible que Suecia sea el donante que más progresos ha alcanzado al ser el primer país del mundo que ha colocado el desarrollo en el centro de toda su acción gubernamental. En tal sentido, tanto el informe de CPD de la OCDE (2008) como el de la UE (2007) colocan a Suecia¹⁴⁶ como uno de los actores más avanzados en lo que a compromiso político se refiere. Asimismo, entre 2009 y 2011 Suecia se encuentra en el primer lugar del

¹⁴⁶ Junto con los Países Bajos y la Unión Europea.

Commitment to Development Index, indicador que mide el compromiso global que los Estados más ricos asumen con el bienestar de los países en desarrollo¹⁴⁷.

Como se ha explicado, desde 2003, Suecia ha establecido una “política global de desarrollo” que es la culminación de un intenso trabajo por la coherencia, la cual se encuentra presente en la agenda sueca de desarrollo desde los años noventa. Dicha política se sustenta sobre el mandato de que el trabajo por el desarrollo global y sustentable concierne a todos los ámbitos y políticas gubernamentales. Esto significa que todas las acciones públicas suecas —tanto nacionales como internacionales— deberán contribuir al desarrollo sostenible y equitativo del planeta. La lucha contra la pobreza se convierte en una política transversal de Estado que trasciende las competencias de la propia política de cooperación. De esta manera se concibe la CPD como el eje central de la PGD.

“Suecia deberá perseguir la coherencia en la Política Global de Desarrollo (...) Una Política Global de Desarrollo coherente se basará en un enfoque integrado de las diferentes áreas políticas para promover el desarrollo equitativo y sostenible (...) deberá abarcar todas las áreas de decisión política” (Gobierno de Suecia, 2003: 18).

En consecuencia, el mandato de integrar la CPD en las políticas públicas está presente sistemáticamente en diversos documentos y programas de gran parte de los ministerios y agencias gubernamentales (Gobierno de Suecia, 2010a). Así, el gobierno, a través de la PGD, ha situado la coherencia como un objetivo transversal de toda la acción pública.

“¿Qué influye en el desarrollo global? El desarrollo es, en última instancia, un proceso impulsado por la fuerza de voluntad de la gente y sus propias capacidades. Pero el poder de las personas para cambiar sus condiciones de vida está influido por diversos factores. (...) los países como Suecia y otros también tienen importantes responsabilidades en estos procesos. Nuestra política en áreas como el comercio internacional, la seguridad, la agricultura, el clima y el medioambiente también tienen un efecto en los países pobres y en las

¹⁴⁷ Desde 2003, el *Center for Global Development* publica anualmente el Índice de Compromiso con el Desarrollo. Se trata de un *ranking* que otorga una calificación a 21 países desarrollados en función del impacto de sus políticas en las posibilidades de desarrollo de los países pobres. Para elaborar el índice se mide el mayor o menor esfuerzo de cada uno de los Estados en siete ámbitos de políticas públicas: cooperación al desarrollo, comercio, inversión, migraciones, medioambiente, seguridad y tecnología.

oportunidades de las personas para desarrollarse y beneficiarse del fenómeno de la globalización” (Gobierno de Suecia, 2010a: 3).

Este enfoque supone que cada ministerio deberá integrar la perspectiva de desarrollo a su proceso de toma de decisiones y, en su caso, solucionar los posibles conflictos que perjudiquen los intereses de los países más pobres (Gobierno de Suecia, 2003, Gobierno de Suecia, 2008a; Gobierno de Suecia, 2010a).

“Es el gobierno en su conjunto el que comparte la responsabilidad de contribuir a la promoción del desarrollo global sustentable y equitativo. La *Política Global de Desarrollo* requiere que todas las políticas del gobierno se diseñen e implementen de manera que se tengan en consideración sus efectos sobre los países en desarrollo” (Gobierno de Suecia, 2010a: 10).

En teoría, todos los ministerios deberían priorizar los objetivos de desarrollo sobre otras posibles líneas de instrumentación de sus políticas. Si una acción ministerial pudiera entrar en conflicto con los intereses de desarrollo, entonces es este ministerio el encargado de encontrar una solución alternativa al conflicto sin perjudicar los intereses de los países más pobres (Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2008a).

Desde que se ha introducido la PGD en 2003, el gobierno ha realizado un esfuerzo sistemático por explicitar que la coherencia para el desarrollo es competencia de todas las esferas gubernamentales más allá de las responsabilidades de los departamentos y agencias de cooperación. Como se ha explicado, la cooperación al desarrollo ocupa un rol fundamental en la consecución de los objetivos de la PGD, entre los que se incluyen el informar a los diferentes ministerios sobre los posibles impactos de sus políticas en los países en desarrollo. En este sentido, ha sido relevante y sistemático el trabajo del gobierno sueco en separar estos dos ámbitos de actuación —cooperación al desarrollo y coherencia de políticas— puesto que parece ser común que se entienda que la CPD es una responsabilidad específica de la esfera de la cooperación internacional.

La PGD parece ser un instrumento sostenible a largo plazo en la medida en que parte de un elevado respaldo político de todos los partidos suecos. Como se ha explicado, esta política, adoptada en 2003 bajo la dirección de los socialdemócratas, ha sido ratificada en 2006 por el nuevo gobierno, una coalición de partidos conservadores de derecha. Debido a que el propósito de la coherencia implica, necesariamente, una visión a largo plazo, es necesario que el compromiso político exceda el mandato del gobierno de turno

(ECDPM e ICEI, 2007). En consecuencia, el hecho de que Suecia haya logrado un importante grado de consenso entre los actores políticos más relevantes se puede considerar como una de sus mayores fortalezas del país nórdico. Es importante señalar en este aspecto el fundamental papel que han jugado los actores de la sociedad civil sueca en la promoción de la CPD.

En 2008, el nuevo gobierno efectúa un balance sobre la PGD que se publica en el documento *Global Challenges - Our Responsibility*. En este informe se realiza una valoración de los logros y obstáculos más importantes, así como las nuevas metas que se propone el gobierno sueco en materia de desarrollo. En este documento se establece que, a pesar de constituir un avance doctrinal fundamental en la promoción del desarrollo, la PGD no ha cumplido con las expectativas del gobierno en lo que concierne a mecanismos de coordinación, seguimiento y puesta en práctica. En esta línea, se ha estimado necesario elaborar una nueva estrategia para mejorar el compromiso y la acción pública sueca con el desarrollo y la CPD. Adicionalmente, se destacan los peligros de la incoherencia en la gestión pública internacional señalando que ésta supone riesgos tanto para la eficacia de la AOD como para la credibilidad de Suecia como donante internacional.

La nueva estrategia de PGD se estructura sobre seis desafíos globales que abarcan dieciocho áreas específicas de acción. Cada una de estas áreas comprende tres objetivos particulares. Es en estos ámbitos particulares donde Suecia se compromete, a partir de 2008, a avanzar sobre resultados concretos que involucran a todos los ámbitos gubernamentales. El objeto de este nuevo marco es definir una estrategia con indicadores claros que permitan mejorar los resultados de la PGD, que de acuerdo al nuevo gobierno, a fecha de 2008 eran insuficientes (Gobierno de Suecia, 2008a; Gobierno de Suecia, 2010b). Estas prioridades se han determinado de acuerdo a las características y capacidades de la administración pública sueca para contribuir al desarrollo sustentable y equitativo del planeta. Como se ha manifestado frecuentemente en las entrevistas, el hecho de haber restringido de sesenta y cinco a dieciocho los objetivos parece hacer más viable y eficiente la implementación de la PGD. Asimismo, el gobierno ha propuesto para cada desafío global objetivos e indicadores cuantificables, siguiendo un enfoque orientado a resultados (Gobierno de Suecia, 2008a; Gobierno de Suecia, 2010b).

Cuadro 9. Los seis desafíos globales de la PGD

Desafío global	Áreas de Trabajo
Opresión	Libertad de expresión. Derechos sexuales y reproductivos. Crimen organizado.
Exclusión económica	Mercados financieros. Comercio y agricultura. Inversiones suecas en PED.
Flujos migratorios	Trabajadores inmigrantes en Suecia y la UE. Remesas. Protección y soluciones duraderas para los refugiados.
Conflictos y situaciones frágiles	Reforma del sector seguridad. Mujer, paz y seguridad. Del conflicto al desarrollo sustentable.
Cambio climático e impactos medioambientales	Clima: adaptación y reducción de emisiones. Gestión de químicos. Desarrollo urbano sustentable.
Enfermedades contagiosas y otros riesgos sanitarios	Sistemas de salud sustentables y mejores accesos a medicamentos. Alerta temprana. Promoción de salud y prevención de muerte.

Fuente: Gobierno de Suecia, 2008a

Si bien estos objetivos presentan cierta continuidad con las anteriores estrategias de la PGD (2003 y 2006), esta nueva presentación admite que puedan ser reconocidos más claramente como bienes públicos globales, identificando desafíos que podrían afectar la estabilidad de la propia Suecia —como son las enfermedades contagiosas o el cambio climático—. Esto supone que la nueva estrategia podría combinar el interés nacional con el objetivo global de desarrollo (Oden, 2009). Esta visión basada en el argumento del “mutuo beneficio”—que supone que el trabajo por el desarrollo también debe estar en convergencia con los intereses de desarrollo que podrían afectar a Suecia, como por ejemplo los bienes públicos globales— ya había sido propuesta por el *GlobKom* aunque no fue utilizada explícitamente en la comunicación del gobierno de 2003.

En 2010, se presenta el último informe del gobierno sueco en el período analizado (2003-2011). En consistencia con los objetivos planteados en 2008, el objetivo central de la comunicación del gobierno es informar acerca de los avances concretos con respecto a los seis desafíos globales definidos previamente desde una perspectiva orientada a los resultados. En tal sentido, esta comunicación pretende avanzar en el

desarrollo de la PGD dando cuentas de los resultados obtenidos en el período 2008-2010 —más allá de los compromisos asumidos con respecto al desarrollo—.

“Las ambiciones del gobierno a este respecto deben trascender el ámbito de los compromisos para traducirlos en la práctica. Cuando el gobierno formula sus políticas de migración, comercio o agricultura, por ejemplo, el impacto de éstas en el bienestar de los países en desarrollo debe ser clara y cuidadosamente considerado. Esta condición también se aplica a las áreas de política que a primera vista puede parecer de carácter doméstico (...) En la práctica, esto significa la incorporación efectiva de una perspectiva de desarrollo en toda formulación de políticas públicas tanto si se trata de proyectos de ley, de posiciones políticas en el seno de la UE o de documentos internos de política relacionados con operaciones de planificación o gestión de la agencia” (Gobierno de Suecia, 2010b: 14).

El documento de 2010 pretende incorporar una nueva perspectiva de evaluación de la PGD y, por tanto, explica la forma en que Suecia ha actuado en diversas áreas políticas y su coordinación para impulsar una acción pública coherente con el desarrollo (Gobierno de Suecia, 2010b). En esta comunicación se presentan ejemplos de los resultados para cada uno de los seis desafíos globales. Siguiendo el análisis de CPD de la OCDE, se hace especial énfasis en los tres bloques definidos por esta institución: el compromiso político, la coordinación de políticas y la evaluación. El informe realiza una evaluación general donde se utiliza una escala de tres puntos para valorar las políticas públicas: “buena”, “relativamente buena” o “hay algunas deficiencias”. El propósito de este nuevo modelo es facilitar la vigilancia y seguimiento de resultados en el tiempo.

Por último, interesa destacar que, como se ha explicado, existe cierto espacio para la mirada cosmopolita, que se traduce en el hecho de que en los documentos suecos, la promoción de la CPD no se entiende como un ejercicio limitado a las fronteras del estado sueco sino que es condición necesaria el trabajar con otros actores y países. En este sentido, partiendo de la premisa de que el enfoque transversal que se propone es un avance doctrinal muy significativo, Suecia ha asumido la tarea de promover la CPD con otros donantes y actores de la cooperación internacional. En el mismo sentido, y como miembro activo de la UE, se persigue fortalecer el conocimiento acerca de la CPD entre los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo (Gobierno de Suecia, 2008a). Como se ha explicado, la visión cosmopolita, que supone que es necesario

trascender la mirada nacional para asumir una acción colectiva coherente con el desarrollo, también forma parte del marco doctrinal sueco, lo que es un avance significativo, sobre todo al comparar las visiones políticas de CPD que se observan en otros donantes, como es el caso de España.

“En el ámbito internacional, Suecia buscará que otros donantes apliquen un enfoque holístico en el trabajo por el desarrollo global, promoviendo la coherencia y cooperación entre diversas políticas” (Gobierno de Suecia, 2008a: 53).

“[El trabajo por la CPD] también significa que los representantes del gobierno sueco, en reuniones y negociaciones internacionales o en reuniones con actores de la sociedad civil y la comunidad de investigación, deben contribuir a una mejor comprensión de lo que supone la política de desarrollo del gobierno” (Gobierno de Suecia, 2010b: 14).

No obstante, el gobierno declara que los avances en CPD en el seno de la UE son escasos y que los instrumentos existentes para promover la coherencia son débiles y dependientes, a menudo, de la voluntad política de las sucesivas presidencias europeas (Gobierno de Suecia, 2010b).

Bajo la Presidencia sueca, la Comisión Europea ha realizado el segundo informe de CPD, publicado en septiembre de 2009. El aporte más importante ha sido el nuevo enfoque teórico que se ha adoptado acerca de la CDP, donde se han reducido de doce a cinco los ámbitos de trabajo —comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria mundial, migración y seguridad—. Estas cinco dimensiones propuestas bajo la Presidencia sueca se encuentran estrechamente relacionadas con los seis desafíos globales de la PGD. La Presidencia de la UE se ha vuelto una plataforma importante para promover la CDP entre los donantes (CEPS, 2006). En tal sentido, la coherencia ha sido una de las prioridades que Suecia ha definido en su agenda del desarrollo, junto con la construcción de democracia y Derechos Humanos, cambio climático y desarrollo y la eficacia de la ayuda¹⁴⁸.

¹⁴⁸ No obstante, conviene considerar que, durante los Días Europeos de Desarrollo que se celebraron en octubre de 2009 en Estocolmo, la CPD no se presentó como un programa prioritario. La Comisión Europea organizó una sesión de trabajo donde participaron representantes de la UE e investigadores y CONCORD desarrolló adelante un seminario para analizar la CPD desde la perspectiva de la sociedad

En suma, el compromiso político es un pilar fundamental para el progreso en el ámbito de la CPD, dado que sin un mandato claro y específico por parte de las más altas jerarquías gubernamentales difícilmente se podrá avanzar en integrar la perspectiva de desarrollo a otras esferas de la acción pública. En este sentido, el compromiso político parece ser una de las mayores fortalezas de Suecia. Debido a los esfuerzos de los sucesivos gobiernos la PGD se ha consolidado y está presente como parte del trabajo de los ministerios y agencias gubernamentales —aunque, como se ha visto, esto no significa que los condicionantes de los países más pobres sean, necesariamente, una prioridad en todos los procesos de toma de decisiones—. En el mismo sentido, el sistema de cooperación parece ser entendido como una política de Estado dado que su estabilidad no depende de los ciclos políticos coyunturales o de las opciones particulares de los diferentes gobiernos (como parece ser el caso de España).

Civil. Sin embargo, el gobierno sueco no llevó a cabo ninguna actividad formal directamente vinculada a la CPD.

7.4 Mecanismos y actores en la promoción de la PGD

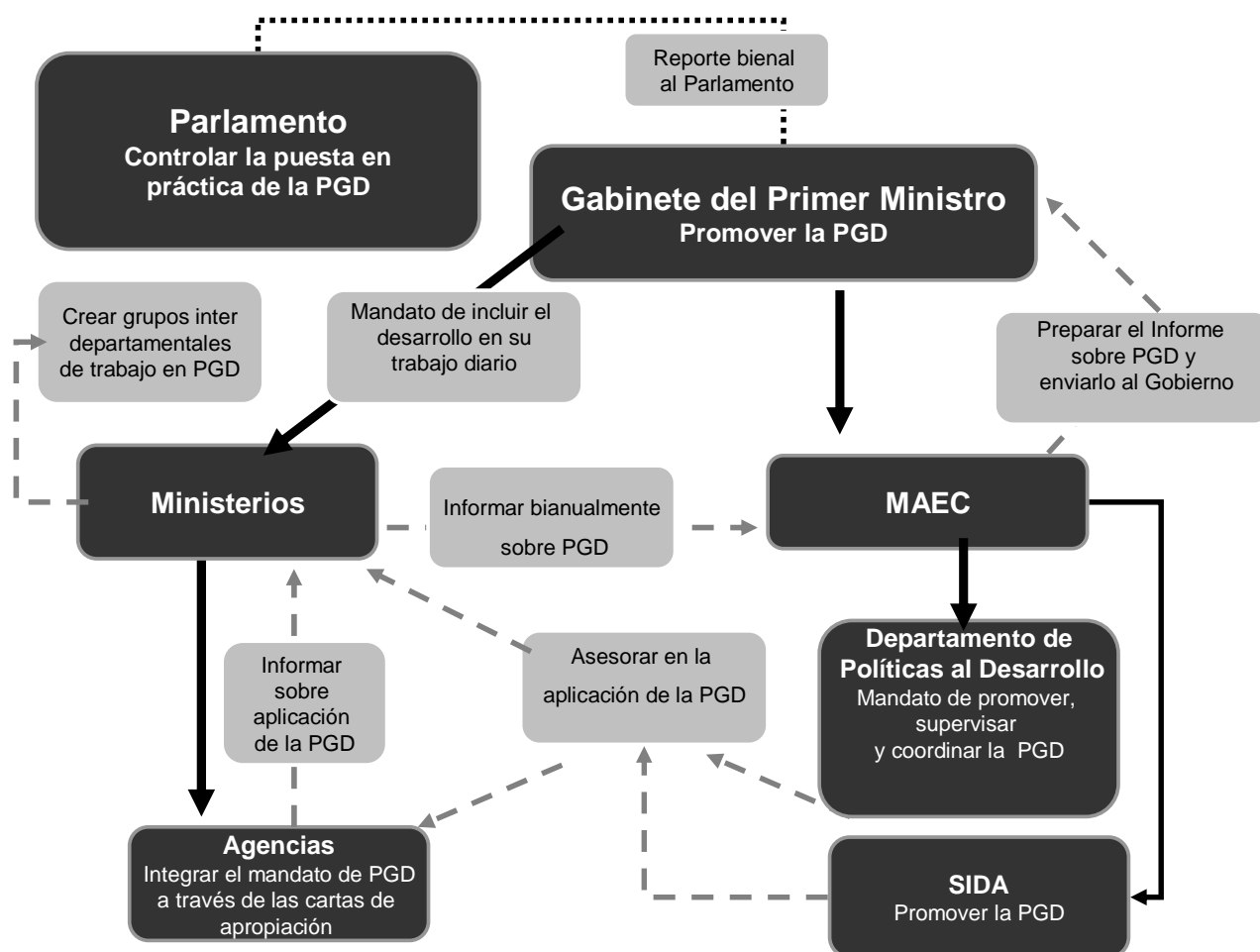
Como se ha explicado en el marco teórico, el trabajo en la promoción de CPD difícilmente pueda ser concebido en forma aislada. Es decir, para que el objeto de la coherencia sea alcanzado con eficacia, es necesario el diseño de un sistema de instrumentos interrelacionados entre sí. Como se ha observado en el caso de España, la implantación de herramientas individuales probablemente alcance resultados poco favorables en este campo. En consecuencia, sólo se avanzará hacia una política más consistente y cohesionada en la medida en que se logre configurar, progresivamente, un “sistema” que responda a las características de cada donante en particular.

En este aspecto, Suecia ha mostrado un progreso relevante al diseñar una política global que supone un trabajo coordinado de todos los espacios gubernamentales y contempla mecanismos de interconexión entre ellos. Como se verá, se trata de un diseño sistémico que involucra a todos los ministerios y agencias gubernamentales.

Por otra parte, al analizar la sostenibilidad de un sistema que pretenda promover la CPD, hay que valorar la importancia del apoyo político a largo plazo. Esto supone que, una vez que se haya superado el impulso inicial, es fundamental que se mantenga una voluntad política importante, como ha sido la experiencia sueca. Aun cuando en sus inicios el concepto de CPD pudiera resultar confuso para algunos ministerios ajenos al trabajo por el desarrollo, conforme fue pasando el tiempo, la perspectiva de desarrollo se ha ido integrando paulatinamente al mandato y acción de los diferentes ministerios y agencias gubernamentales.

Como se observa en la Figura 6, en Suecia se ha definido un diseño sistémico de promoción de CPD donde todos los actores del gobierno deben participar activamente en la promoción del desarrollo equitativo y sostenible. A continuación se explican las diferentes responsabilidades y agendas que cada uno de estos actores ha asumido con respecto a la PGD.

Figura 6. Mecanismos de PGD en Suecia entre 2008



Fuente: elaboración propia

- Actores de la AGE
- Mecanismos o iniciativas propuestos en los documentos oficiales
- Relación entre actores de la AGE
- Relación con órganos consultivos
- - Conector ente mecanismo propuesto y órgano de la AGE

a) Departamento de Políticas al Desarrollo

Como se ha explicado, una de las acciones más importantes para facilitar la puesta en práctica de la PGD, fue la creación del Departamento de Políticas al Desarrollo en 2006. Aunque la estrategia sueca establece que todos los Ministerios deben asumir su propia

responsabilidad en CPD, este Departamento tiene el mandato específico de facilitar, coordinar, monitorear y apoyar la PGD¹⁴⁹.

Un factor positivo es que este Departamento es bien conocido en otras áreas de acción gubernamental, al tiempo que es considerado un interlocutor legítimo para otros ministerios (ECDPM e ICEI, 2007). Sin embargo, a pesar de que el Departamento de Políticas para el Desarrollo puede promover la visión del desarrollo en otras oficinas públicas, no tiene la autoridad para priorizar este mandato sobre otras posibles metas gubernamentales. Este hecho es de relevancia para entender la naturaleza del trabajo de este departamento en el ámbito de la coherencia. Como se recoge en alguna de las entrevistas realizadas, el mecanismo más importante para promover la CPD es recordar sistemáticamente a las demás entidades gubernamentales que deben integrar la óptica del desarrollo a su trabajo cotidiano. En este sentido, de un equipo cercano a los 20 empleados públicos que compone el Departamento de Desarrollo, hay dos personas encargadas de promover la coherencia, aunque sólo una se dedica exclusivamente a esta actividad.

El Departamento de Políticas para el Desarrollo proporciona información experta sobre la dimensión de desarrollo en la formulación de políticas suecas. Esto significa que el personal que trabaja en este Departamento suele asesorar tanto a otros ministerios como los propios actores. Un ejemplo donde se ha avanzado de manera significativa ha sido el área de migraciones, donde el Departamento de Políticas proporciona orientación en dos ámbitos: en primer lugar, trabaja junto con el área de migraciones sobre cómo integrar la óptica del desarrollo a la formulación de políticas migratorias; y, en segundo lugar, asesora a los actores del sistema de cooperación acerca de la manera de llevar a cabo proyectos de AOD que incluyan la perspectiva de migraciones.

El contacto con otras oficinas ministeriales —especialmente con comercio, agricultura, medioambiente y migraciones— es muy fluido. La red de comunicación tanto formal como informal que se ha establecido es un instrumento fundamental de comunicación y coordinación.

¹⁴⁹ Aun cuando la PGD no es la única área de trabajo del Departamento de Políticas para el Desarrollo, dado que entre sus responsabilidades se incluyen la formulación, supervisión y seguimiento de políticas específicas en distintas áreas de la cooperación al desarrollo sueca.

Asimismo el Departamento de Desarrollo ha promovido una serie de cursos y seminarios sobre PGD, aunque estas actividades no se han establecido en forma sistemática. Durante 2004, 400 funcionarios participaron en un curso introductorio sobre la PGD presentado por el Primer Ministro. Adicionalmente, se han llevado a cabo cursos para nuevos funcionarios, diplomáticos y otros ministerios sobre temas de desarrollo y la política global de Suecia en este ámbito. Según la opinión de algunos entrevistados, el identificar sinergias entre políticas está fuertemente relacionado con el conocimiento que los decisores de estas políticas tengan sobre los temas de desarrollo. Desde esta perspectiva, la capacitación se vuelve un requisito fundamental para integrar cabalmente la óptica del desarrollo al trabajo de otros agentes gubernamentales. Además, con el objeto de mejorar el conocimiento acerca de los posibles impactos de las políticas en los PED, se ha elaborado, en 2011, una guía de PGD que permite a las diferentes entidades gubernamentales evaluar sus acciones desde la perspectiva del desarrollo.

Por último, el Departamento de Políticas de Desarrollo también es el responsable del reporte bienal al Parlamento sobre PGD. Así cada ministerio le proporciona la información para que este Departamento elabore el informe que va primero al MAE y luego al Parlamento. Esto lo coloca en una posición ambigua, dado que es al mismo tiempo el coordinador y el supervisor de la PGD (ECDPM e ICEI, 2007).

Cabe destacar una consideración con respecto al trabajo de este Departamento. A pesar de la evidente importancia que éste ostenta en el trabajo por la PGD, se advierte cierta debilidad en la dotación de recursos humanos (ECDPM e ICEI, 2007; CAD, 2005; CAD, 2009, Odén, 2009; Diakona *et al.*, 2011) dado que la promoción de la PGD supone un trabajo coordinado con otros ministerios y hasta 2011 sólo una persona de este departamento se dedicaba exclusivamente a esta tarea (ECDPM e ICEI, 2007; CAD, 2005; CAD, 2009, Odén, 2009).

b) Parlamento

El Parlamento tiene la obligación de supervisar los avances en PGD analizando los informes bienales que elabora el Parlamento. Asimismo, cabe destacar que, en mayo de 2008, la Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores organizó una audiencia pública para informar sobre diferentes aspectos de la PGD y de los seis desafíos globales que se establecían en este período. Participaron diferentes oficinas y autoridades

gubernamentales —entre ellos, la Ministra de Cooperación—, investigadores y organizaciones de la sociedad civil y la comunidad empresarial. Se trató de un evento de importancia para mejorar el conocimiento sobre la PGD tanto con actores gubernamentales como con diversos actores de la sociedad civil.

c) Gabinete del Primer Ministro

Como se ha explicado, el gabinete del Primer Ministro es el responsable máximo de la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la PGD. El Parlamento es el encargado de supervisar los avances de esta política. De ahí que el documento inicial que introduce la PGD estipula que el gobierno sueco, a través del MAE, tiene la responsabilidad de informar anualmente al Parlamento acerca de los progresos de esta política (Gobierno de Suecia, 2003). En principio, el informe debía abarcar dos aspectos principales: en primer lugar una descripción y análisis de las líneas de acción desarrolladas y, en segundo lugar, un análisis de cómo las decisiones políticas de los diferentes agentes gubernamentales han contribuido al objetivo de promover el desarrollo sustentable y equitativo del planeta.

Hasta 2011, se habían realizado cinco informes sobre PGD (2003, 2005, 2006, 2008, 2010). A pesar de que el primer informe pudiera ser considerado como un producto exclusivamente del MAE, se aprecia una mayor calidad en los trabajos posteriores, así como un mayor compromiso y participación por parte de otros ministerios y agencias gubernamentales (ECDEM e ICE, 2007). A partir de 2008, se ha logrado que el informe sea el resultado de un proceso conjunto de consulta e interacción entre el Departamento de Políticas de Desarrollo y las diferentes oficinas ministeriales. Asimismo, el hecho de que determinados ministerios deban analizar sistemáticamente sus esfuerzos desde la perspectiva del desarrollo ha supuesto un proceso de mejora en el conocimiento e instrumentación de la PGD. Como consecuencia, se ha mejorado no sólo en la calidad de la información suministrada al Parlamento, sino también en el grado de conocimiento de algunas oficinas gubernamentales con respecto al ámbito del desarrollo.

Los informes han comunicado al Parlamento los principales avances y debilidades de la PGD. Los problemas más notorios han surgido a la hora de llevar a la práctica una política de desarrollo tan ambiciosa que involucra a áreas muy diversas de la política gubernamental (Gobierno de Suecia, 2008a). En este sentido, es posible distinguir dos etapas desde la introducción de la PGD. La primera comprendida entre 2003 y 2008

donde se dio a conocer esta Política y sus principales lineamientos entre las diferentes agencias y ministerios del gobierno; y una segunda etapa orientada a mejorar los mecanismos de implementación, coordinación y evaluación que fueron las principales debilidades identificadas entre 2003 y 2008 (Gobierno de Suecia, 2008a; Gobierno de Suecia, 2010b).

El nuevo modelo, asumido en 2008 y presentado en 2010, supone un avance significativo en los ámbitos de coordinación, articulación y seguimiento de políticas (CONCORD, 2011c, CAD 2011b). En este sentido, la segunda etapa pretende promover una gestión orientada a resultados basada en cuatro apartados: i) gestión, organización y seguimiento, cada uno de ellos relacionado con los seis desafíos globales propuestos en 2008; ii) fortalecimiento del conocimiento de la PGD en las oficinas gubernamentales; iii) cooperación con actores suecos conectada con la participación de la sociedad civil; iv) cooperación y relación con actores de la UE.

Ahora bien, a pesar de la importancia de este instrumento y de su incuestionable progreso desde 2003, es importante recordar que se trata de una autoevaluación. En consecuencia, no parece claro que se hayan definido estrictos términos de referencia sobre cuáles deben ser los contenidos que necesariamente deban ser incluidos. En este sentido, es posible que se omita información valiosa o que no se profundice en ámbitos que pudieran requerir más atención. Por ejemplo, quizás debiera prestarse más atención a los dispositivos para gestionar los conflictos entre intereses contradictorios. Como se ha explicado, la política de exportación de armas, que es un claro ejemplo de conflicto de intereses y de incoherencias con el desarrollo en Suecia, no se ha analizado en ninguna de las comunicaciones al Parlamento (CONCORD, 2011c, CAD, 2011b).

Aparte de estos informes, en el período comprendido entre 2008 y 2011 el gobierno ha desarrollado algunas iniciativas concretas de promoción de CPD que, si bien no podrían describirse como mecanismos sistemáticos, forman parte de la estrategia de promoción de la coherencia, por lo que parece necesario que se contemplen en este análisis.

En 2009, con objeto de dar a conocer los seis desafíos globales de la PGD y fomentar el debate con actores públicos de diversa naturaleza, el gobierno abrió una línea de financiación de estudios y seminarios relacionados con estos temas. En este contexto, en septiembre de ese año se presentaron una serie de estudios a las oficinas del Gobierno y el Parlamento desarrollados por diversas organizaciones de la sociedad civil —*Forum*

Syd, The Swedish Peace and Arbitration Association, Save the Children Sweden y el Fair Trade Center—.

Debido a que la promoción de la CPD en foros internacionales es una prioridad para el gobierno sueco, se ha establecido un diálogo y una cooperación financiera permanente con la OCDE para su trabajo en el ámbito de la CPD, en tanto el gobierno sueco considera que esta organización lleva a cabo un importante trabajo en esta área (Gobierno de Suecia, 2010b). En el mismo sentido, en 2009 se ha firmado un acuerdo de cooperación con el *Center for Global Development* para investigar temas de CPD.

Por último, se ha intentado mejorar la CPD también en terreno desarrollando un enfoque más integrado y promoviendo mayor coherencia en las relaciones bilaterales. El gobierno ha desarrollado una estrategia de cooperación con Sudáfrica que trasciende a la AOD abarcando la cooperación política y la promoción de exportaciones donde participan diferentes organismos como la Academia *Folke Bernadotte*, el *National Board of Trade* y el *National Police Board*.

d) Ministerios y Agencias gubernamentales

Desde 2003 tanto los ministerios como las agencias tienen la responsabilidad de integrar la perspectiva de desarrollo a toda su actuación pública e informar sobre ello al Parlamento. La forma de llevar a cabo esta directiva ha sido a través de la paulatina integración del mandato de desarrollo en las cartas de apropiación. En 2010, un total de veinte agencias gubernamentales —cinco más que en 2009— habían recibido el mandato de integrar la PGD a sus líneas de actuación (Gobierno de Suecia, 2010b). Lo interesante de este ejercicio es que no se trata únicamente de entidades como SIDA, que tradicionalmente han trabajado en temas de desarrollo, sino que también se incluye a agencias totalmente ajenas a estos ámbitos que paulatinamente deben ir integrando el mandato del desarrollo a su trabajo diario. Así cada uno de los ministerios ha empezado a integrar en las cartas de apropiación a sus diferentes agencias *SIDA*, *National Board of Trade*, *National Board of Fisheries*, *National Housing Credit Guarantee Board*, *National Police Board* o *Swedish Migration Board*, aunque éstas deben decidir de qué manera hacerlo. Cabe destacar que es cada ministerio el que decide cuándo incorporar en sus cartas de apropiación el mandato de CPD; el Departamento de Políticas para el Desarrollo no interviene en este proceso aunque puede asesorar siempre que los

ministerios lo requieran. Adicionalmente, desde 2003 existen puntos focales o departamentos de desarrollo en algunas agencias o ministerios.

Una vez que las agencias reciben el mandato de trabajar en PGD, deben informar a cada ministerio sobre cómo, en cooperación con otros actores, han contribuido a la meta de promover un desarrollo más sustentable y equitativo. Aparte de fomentar la apropiación y el compromiso con la CPD, los informes han brindado un importante *feedback* para la redacción del Informe sobre PGD al Parlamento.

Una de las críticas que se ha hecho desde las ONGD a la utilización de las cartas de apropiación es que estas sólo identifican sinergias pero no posibles contradicciones o interferencias entre políticas (Diakona *et al.*, 2010; CONCORD, 2011). En este sentido, tanto las cartas de apropiación como los informes al Parlamento desconocen los ámbitos problemáticos de la CPD que deben empezar a ser analizados para avanzar de manera comprensiva en este campo. En este sentido, la identificación y solución de controversias entre políticas es un ámbito que se presenta todavía como un importante desafío para la PGD (Diakona *et al.*, 2010; CONCORD, 2011).

Asimismo, aparte de los puntos focales que se habían definido en 2003 para la promoción de la CPD, a partir de 2008 se han establecido grupos interdepartamentales por cada uno de los seis desafíos globales. De acuerdo al Informe del Gobierno de 2010, como resultado del trabajo de estos 18 subgrupos se ha establecido una extensa red entre los ministerios y oficinas gubernamentales cuyo objetivo es fomentar la cooperación en temas relacionados con los seis desafíos globales. En ellos participan tanto representantes del MAE como de ministerios y agencias gubernamentales.

Además, en algunas esferas del ámbito gubernamental, se han constituido grupos de trabajo por áreas focales. Su agenda contempla las siguientes tareas: i) compartir información que permita integrar la perspectiva de desarrollo en las fases tempranas de los procesos de toma de decisiones gubernamentales; ii) identificar posibles incoherencias o contradicciones y también sinergias en las actuaciones gubernamentales; así, si estos conflictos de intereses no pueden resolverse en los grupos de trabajo, será necesario acudir a otra instancia jerárquica; iii) generar información exhaustiva acerca de cada desafío global que será de relevancia para la elaboración de los informes bienales sobre PGD que se deben enviar al Parlamento; iv) proporcionar orientación e impulsar el debate tanto sobre las perspectivas y prioridades de la PGD

como de los temas de desarrollo global. Por último, también existen grupos de trabajo ad hoc para temas específicos como los Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países África Caribe Pacífico.

En definitiva, los ministerios y agencias gubernamentales han asumido progresivamente el mandato de introducir la visión del desarrollo en sus procesos de toma de decisiones. En este sentido, se observa que a partir del establecimiento de la PGD los ministerios y agencias han desarrollado un trabajo cada vez más activo en la promoción de la CPD. No obstante, también se observan ciertas limitaciones en este ámbito, entre las que se destacan:

En primer lugar, y a pesar de los avances en la puesta en práctica de la PGD, todavía en 2011 se observan ciertos problemas de coordinación y articulación entre los diferentes ministerios y agencias gubernamentales en el trabajo por el desarrollo (Diakona *et al.*, 2010, CONCORD, 2011c).

En segundo lugar, si bien el establecimiento de los grupos de trabajo es señalado como un avance importante, a fecha de diciembre 2011, estos grupos no se habían mostrado muy activos en la promoción del desarrollo. En consecuencia, el mecanismo más importante de CPD continúa siendo el trabajo informal entre los diferentes actores y ministerios (CONCORD, 2011c).

En tercer lugar, se advierte cierta falta de conocimiento experto sobre los temas de desarrollo en algunos ministerios ajenos al MAE. En este sentido, en el informe de 2008, el gobierno había propuesto establecer un Foro de PGD, bajo la dirección del MAE, con el propósito de constituir un espacio para identificar y resolver posibles controversias entre políticas (Gobierno de Suecia, 2008a). A pesar de que esta iniciativa formaba parte de las propuestas del gobierno para mejorar los ámbitos de coordinación y articulación de políticas, a fecha de 2011 aún no se había puesto en práctica.

e) SIDA

Como parte de las agencias gubernamentales, SIDA posee el mandato de contribuir a la consecución de la PGD a través de las cartas de apropiación que le llegan anualmente del gobierno a través del MAE. En este sentido, todas las estrategias de cooperación sueca pretenden contribuir activamente a los objetivos definidos en la PGD (MAE, 2010a; MAE, 2010b; MAE, 2010c; Gobierno de Suecia, 2010c).

Desde la implantación de la PGD, SIDA ha realizado un trabajo relevante asesorando con conocimiento experto a otras agencias y ministerios y participando en grupos interdepartamentales de trabajo en el marco de la PGD. En 2009, la carta de apropiación del gobierno a SIDA adjudicó un mandato más específico a esta agencia para actuar como experto en temas de desarrollo asesorando a otros departamentos gubernamentales (Gobierno de Suecia, 2010b).

En este sentido, SIDA posee una Unidad de Investigación para el Desarrollo (*SIDA's Unit for Research Cooperation*) y ha establecido una línea especial de financiación con el objetivo de incluir la perspectiva de desarrollo en diferentes ámbitos de la investigación sueca. Esto le ha dado a diferentes centros y consejos de investigación suecos la oportunidad de incluir la óptica del desarrollo en sus análisis. Así, desde 2009, el presupuesto de investigación para el desarrollo de Suecia asciende a un monto anual de 1.000 millones de coronas suecas. De este presupuesto, *SIDA's Unit for Research Cooperation* gestiona 190 millones de coronas —equivalente a un cifra aproximada a 21 millones de euros—. Los objetivos de esta Unidad son: i) apoyar las capacidades de los países en desarrollo para ejecutar programas de investigación propia; ii) impulsar investigaciones que se orienten a analizar las problemáticas de desarrollo; iii) impulsar los programas de investigación sueco que se centran en cuestiones relacionadas con el desarrollo y la cooperación al desarrollo.

Adicionalmente, y como se ha explicado, desde 2009 SIDA ha iniciado un trabajo muy innovador para la promoción de la CPD al involucrar a diferentes agencias gubernamentales en programas de AOD. Estas agencias, que en principio no tienen un mandato de desarrollo, han empezado a adoptar programas para impulsar la lucha contra la pobreza y fortalecer las capacidades institucionales de los países en desarrollo.

Un ejemplo concreto es el *National Board of Trade*, que a partir de 2007 recibe un presupuesto anual cercano al millón de euros para llevar a cabo programas de cooperación. El objetivo del departamento de cooperación de esta agencia, que se estableció en 2009, es mejorar las potencialidades comerciales de los países en desarrollo (*National Board of Trade*, 2009). Entre sus actividades se puede destacar el asesoramiento a pequeños y grandes exportadores, el desarrollo de seminarios, y la concesión de ayudas específicas para fortalecer las capacidades institucionales de los

países en desarrollo en el ámbito comercial. Para esto, el *National Board of Trade* debe coordinarse con SIDA, que es la agencia que financia las iniciativas de AOD.

7.4.1 Mecanismos específicos de promoción de CPD

Como se ha explicado, el sistema sueco de promoción de CPD también ha supuesto el establecimiento de mecanismos específicos para avanzar en diferentes ámbitos sectoriales de promoción del desarrollo. En tal sentido, el siguiente epígrafe pretende describir los principales mecanismos que se han diseñado a partir de 2003 en ámbitos donde Suecia ha demostrado un significativo progreso.

a) Comercio Internacional e Inversión Extranjera Directa

Dentro del proceso de reestructura del MAE se ha contemplado la creación de una unidad específica de desarrollo y comercio, la cual trabaja en permanente contacto con el Ministerio de Agricultura, el MAE, SIDA y el *National Board of Trade*.

Asimismo, el *National Board of Trade* cumple funciones de asesoramiento y análisis; su misión es trabajar por un mercado interior eficaz, una política comercial abierta y el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio en la OMC (*National Board of Trade*, 2009). Esta institución también tiene un departamento de comercio y desarrollo y una unidad de cooperación internacional. Así, en 2005 se ha establecido la iniciativa *Open Trade Gate Sweden*, el cual es un centro de información gratuito para los exportadores de los PED. Esta iniciativa, con sede en Estocolmo, asesora sobre las normas y requisitos para la exportación a Suecia y la UE y pertenece al *National Board of Trade*. Asimismo, a partir de 2007, se ha invertido en la formación de personal, que ha sido contratado con el mandato expreso de promover la CPD en el área comercial (CAD, 2009a). Estos funcionarios han trabajado para integrar los contenidos de los programas de cooperación y comercio a través de un sistema de comunicación fluido y permanente.

Debido a que tanto el *National Board of Trade* como SIDA canalizan AOD para promover Ayuda para Comercio, ha sido necesaria una importante capacidad de comunicación entre estas dos agencias públicas, las direcciones de comercio, de cooperación y el Departamento de Políticas para el Desarrollo.

El *Peer Review* del CAD de Suecia (2009a) hace especial énfasis en la importancia de los mecanismos de coordinación entre las diferentes unidades que pertenecen al ámbito del comercio y la cooperación. Según muestra el informe, existen dispositivos formales e informales que han mejorado el trabajo conjunto en estos ámbitos, entre los que se incluyen mecanismos de comunicación informales, reuniones de trabajo habituales, contacto telefónico diario entre diferentes ministerios, reuniones formales entre los funcionarios de alto nivel y grupos de trabajo para el análisis de temas comerciales específicos.

En congruencia con lo expuesto hasta el momento, el comercio se ha vuelto una línea prioritaria en las estrategias de cooperación internacional. Así, Suecia ha aumentado su Ayuda para Comercio prácticamente en un 50% entre 2008 y 2011, convirtiéndose, en términos relativos, en el cuarto donante en esta modalidad de ayuda. El Plan de SIDA para la *Cooperación al Desarrollo Relacionada con el Comercio* está basado en el apoyo que la Agencia provea a los países socios para impulsar sus objetivos comerciales, integrar el comercio a sus estrategias de desarrollo e identificar las necesidades comerciales a escala regional (CAD, 2007b).

Asimismo, debido a que la inversión presenta un importante potencial para el desarrollo sustentable, Suecia ha creado, en 2002, una Secretaría especial para promover la responsabilidad social de las empresas, *The Swedish Partnership for Global Responsibility*. Bajo la dirección del MAE, esta asociación promueve un trabajo socialmente responsable de las empresas, donde se integre la perspectiva de Derechos Humanos, los derechos de los trabajadores y la lucha contra la corrupción. Estos lineamientos se basan en las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y de las Naciones Unidas¹⁵⁰. La iniciativa surgió de la necesidad de fortalecer la coherencia entre los ámbitos de Comercio, Inversión Extranjera Directa, Medioambiente y Asuntos Exteriores.

Con objeto de integrar los objetivos de desarrollo al trabajo de las empresas suecas, el gobierno ha abierto canales de comunicación a través de sus embajadas, organizado seminarios y cursos con empresas, y desarrollado sistemas que mejoren la supervisión

¹⁵⁰ The *UN National Global Compact* es una iniciativa para las empresas que se han comprometido a alinear sus operaciones y estrategias con diez principios universalmente aceptados en los ámbitos de los derechos humanos, trabajo, medioambiente y lucha contra la corrupción.

de la acción de las empresas suecas en los países en desarrollo. El objetivo es promover el intercambio de experiencias entre el sector empresarial, los sindicatos, las ONGD y el gobierno.

Cabe destacar que en el ámbito del comercio se destacan los problemas de la evaluación, que parece ser la debilidad más importante tanto a escala europea como nacional. En este sentido, de acuerdo a lo que se ha observado, en Suecia es necesario complementar los avances en comercio con procesos evaluativos sistemáticos sobre los impactos de las reglas comerciales internacionales, especialmente de la UE, en el progreso de los países en desarrollo. La evidencia empírica es un insumo necesario en las negociaciones para lograr una mayor incidencia política en favor del desarrollo. Y en este aspecto se observa un importante déficit de mecanismos tanto en el ámbito sueco como europeo.

b) Agricultura

Como se ha explicado, al igual que en el caso del comercio los objetivos suecos en agricultura tienden a converger con los intereses de desarrollo, lo que hace sencillo el trabajo por la promoción de la CPD en el seno del Ministerio de Agricultura y de las distintas agencias con las que éste trabaja.

Desde 1998 Suecia mantiene una posición única con respecto a la PAC europea. Una de las prioridades del Ministerio de Agricultura es abogar por la eliminación paulatina de esta política. Como se ha explicado, esta posición se ha materializado en diversos documentos y foros europeos e internacionales (Ministerio de Agricultura, 2007; Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2008a, Ministerio de Comercio, 2010; Gobierno de Suecia, 2010b).

El Ministerio de Agricultura se ha vuelto un actor cada vez más activo en la promoción de la CPD. El mandato de desarrollo está integrado al trabajo de Agricultura desde antes que se introdujera la PGD. En este sentido, el propio ministerio posee un proceso interno de consulta donde se comprueba, entre otras prioridades, que se incluya la perspectiva de desarrollo en los análisis y documentos públicos. Asimismo, existe un diálogo muy fluido con otros ministerios y con el Departamento de Políticas para el Desarrollo. Debido a la convergencia de intereses, existe una intensa cooperación con el Ministerio de Comercio para preparar las posiciones suecas en los foros internacionales

que se aplican para la EU y en los que se discute la posición negociadora de Europa en los foros de la OMC. Por último, el Ministerio considera que la seguridad alimentaria y el desarrollo rural deberían tener más protagonismo en los programas de cooperación, de manera de paliar los efectos negativos de las crisis alimentaria y financiera. En consecuencia, el Ministerio de Agricultura desarrolla programas en conjunto con SIDA con el objeto de comprometer una mayor participación de la AOD sueca en los temas de desarrollo agrícola.

Las agencias que trabajan con el Ministerio tienen incluido el mandato de desarrollo en sus cartas de apropiación. Luego deben informar al Ministerio acerca de los avances en PGD y en qué medida su actuación ha contribuido al desarrollo sustentable y equitativo del planeta. Cabe resaltar, en este sentido, que no siempre los ministerios han tenido las capacidades para poder sistematizar la información que reciben de las diferentes agencias con respecto a la PGD. En algunos momentos, este parece haber sido el caso del Ministerio de Agricultura.

c) Migraciones

El área de migraciones del Ministerio de Justicia es quizás, uno de los campos en donde más se ha avanzado desde 2003 —en tanto, a diferencia de los dos ámbitos analizados anteriormente, el desarrollo no era un mandato a considerar antes de que se iniciara la PGD—. En este sentido, y como se ha explicado, el mandato del desarrollo es una prioridad formal en la gestión del Ministerio desde 2009 —al adoptar el mandato de la PGD en el presupuesto anual en la política de migraciones y asilo—.

Según expresaron algunos entrevistados, la perspectiva de migración y desarrollo se ha instalado progresivamente en el trabajo de este ministerio en los últimos años. Este progreso no sólo se debe al mandato global del gobierno en PGD sino a la activa participación sueca en los Foros Internacionales sobre Migración y Desarrollo. En 2011, había tres personas en la secretaría de migraciones dedicadas exclusivamente a los temas del desarrollo y la PGD.

Los mecanismos informales son muy importantes para la coordinación entre ministerios. Con objeto de promover sinergias entre políticas e identificar posibles metas en común, se desarrollan reuniones informales entre el Ministerio de Justicia, el MAE, el *Swedish Board of Migration*, SIDA y en caso necesario, otros ministerios. Se

trata de un mecanismo informal de relevancia para mejorar la comunicación, el intercambio de comunicación y la coordinación entre agentes públicos.

Una vez más, se ha señalado el proceso sueco de toma de decisiones como un elemento relevante en la promoción de la CPD. En el caso del ámbito de las migraciones, debido al principio de responsabilidad compartida, las resoluciones deben contar con el apoyo de todos los agentes involucrados. A modo ilustrativo, Suecia es muy activa en la promoción de las migraciones circulares por su potencial aporte al desarrollo. Para que esta medida pueda llevarse a cabo es necesaria la coordinación con otros ministerios como Finanzas, Integración y Seguridad Social. El proceso de interconsulta ha sido un elemento clave para avanzar en este aspecto.

En lo que respecta a la cooperación al desarrollo, el Departamento de Políticas para el Desarrollo y la División de Migraciones y Asilo Político han desarrollado algunas iniciativas para integrar el ámbito de las migraciones a los programas de cooperación, incluyendo las Estrategias de Reducción de la Pobreza. Como se ha mencionado, se ha observado cierta dificultad por parte de los responsables de cooperación por hacer referencia explícita a la relevancia de las migraciones en sus programas de AOD. Una posible explicación es que el hecho de que la de Agenda de París se focalice en los instrumentos de la propia ayuda puede obstaculizar la necesidad de integrar otros enfoques a las estrategias de cooperación. Asimismo, la colaboración con SIDA se ha vuelto más frecuente a partir de implantación de la PGD.

Por último, los actores del área de cooperación y migraciones han empezado a trabajar en conjunto en la realización de estudios que analicen las relaciones entre migraciones y desarrollo. Así, el Departamento de Políticas para el Desarrollo, el área de migraciones y SIDA han trabajado en conjunto en 2009 para preparar el informe sobre desarrollo y migraciones que debían entregar al MAE para preparar el informe de PGD. Asimismo, el *Swedish National Board* y SIDA han desarrollado algunos estudios acerca los impactos de las remesas en las economías en desarrollo y los programas de retorno de trabajadores calificados en el desarrollo (*Swedish Migration Board*, 2011).

d) Medioambiente y cambio climático

Como se ha explicado, el compromiso del gobierno sueco con el trabajo por la preservación del medioambiente es uno de los más importantes que se ha asumido en el marco de la PGD tanto en el ámbito sueco como en el seno de la UE.

En lo que respecta al Ministerio del Medioambiente, y de acuerdo al trabajo de campo realizado, la perspectiva de desarrollo se encuentra absolutamente integrada al trabajo de este Ministerio y se ha fortalecido a partir de la introducción de la PGD. Dentro de este ministerio hay personal cualificado en desarrollo en cada departamento. En este ámbito, los temas prioritarios de la agenda son: cambio climático, gestión de residuos químicos y desarrollo urbano sustentable. Existe una estrecha cooperación entre las oficinas del gobierno, el *Swedish Environmental Protection Agency*, SIDA y el *Swedish Energy Agency*. Las embajadas también trabajan en coordinación con las agencias y ministerios. A modo de ilustrativo, el *Swedish Environmental Protection Agency* ofrece apoyo a países que se encuentran en proceso de fortalecimiento de sus capacidades medioambientales a través, por ejemplo, de la introducción de nueva legislación.

En 2007, el gobierno crea la *Comisión Internacional para el Cambio Climático y el Desarrollo*, que fue presidida por la Ministra sueca de Cooperación al Desarrollo. Esta Comisión realizó diversas investigaciones acerca de los impactos del cambio climático en diferentes partes del mundo. Los resultados fueron presentados en el reporte, *Closing the Gaps*, presentado el 29 de junio de 2007 en el seno de Naciones Unidas. Dicho informe recomienda la movilización de entre uno y dos mil millones de dólares, en concepto de fondos adicionales, para colaborar con los países más vulnerables a los impactos del cambio climático, así como la creación de un mecanismo de financiación que ayude a los países en desarrollo en sus procesos de adaptación al cambio climático a largo plazo (MAE, 2007). En su exposición final, la Comisión demandó a la Comunidad Internacional el abordar la lucha contra la pobreza y el cambio climático en forma conjunta.

Asimismo, Suecia analiza las interrelaciones entre la degradación medioambiental y los diferentes problemas que se derivan de esta realidad de las zonas empobrecidas —como los conflictos, la vulnerabilidad humana y la crisis alimentaria—. En consecuencia, el gobierno sueco ha organizado diferentes seminarios tanto en solitario como en conjunto

con la UE con objeto de profundizar el conocimiento sobre la relación entre estas áreas y discutir posibles soluciones (Gobierno de Suecia, 2008a).

e) Investigación

En la última comunicación de PGD de 2010 el gobierno identifica la investigación como una de las principales debilidades y desafíos de la PGD. A pesar de las dificultades que conlleva valorar el verdadero impacto de las políticas suecas o europeas en las posibilidades de desarrollo de los países más pobres, el aumento de la capacidad analítica es condición necesaria para avanzar en la esfera de la coherencia.

“Sólo mediante la adquisición de una mejor comprensión de las consecuencias que las políticas están teniendo en otros países, los gobiernos podrán alterar o, al menos, encontrar motivos para revisar las políticas que pudieran tener efectos adversos sobre el desarrollo de otros países” (Gobierno de Suecia, 2010b: 13).

Un posible avance en este sentido es la estrategia del gobierno *Un Impulso a la Investigación y la Innovación* (Gobierno de Suecia, 2008b). En este documento se establece una serie de desafíos globales a los que enfrenta la humanidad y que deben ser prioridades para la investigación sueca en el período comprendido entre 2009 y 2012. Uno de estos desafíos es la pobreza generalizada. Diversas líneas de investigación priorizadas en esta estrategia poseen estrecha relación con la problemática del desarrollo, como son la medicina, la salud pública, la investigación tecnológica, la investigación medioambiental, la seguridad social y el crecimiento económico (Gobierno de Suecia, 2008b).

Asimismo, desde 2004, la Universidad Sueca de Ciencias Agrícolas tiene el mandato de desarrollar y promover conocimientos en los países en desarrollo. Entre sus principales campos de investigación se pueden mencionar los sistemas de producción sustentable, la salud humana y animal, el seguimiento medioambiental, el cambio climático, la calidad en la cadena de producción alimentaria, el desarrollo rural, y la protección e investigación de recursos naturales. Asimismo, el *Swedish Biodiversity Center*, que es parte de esta universidad, ha iniciado junto con SIDA investigaciones para preservar la biodiversidad con un enfoque de lucha contra la pobreza.

f) Educación y comunicación para el desarrollo

Por último, se ha trabajado, asimismo, en dar a conocer y publicitar la PGD, dado que el apoyo de la opinión pública se considera un pilar fundamental para la configuración de un sistema estable de promoción de CPD (Gobierno de Suecia, 2010b). En este sentido, el peso de los medios de comunicación es un elemento clave en la construcción de una ciudadanía informada y crítica.

En principio, la opinión pública sueca está comprometida con los problemas del desarrollo, lo que ha sido determinante para el establecimiento de la PGD en 2003 (Gobierno de Suecia, 2003). Las campañas comunicacionales más importantes se llevaron a cabo durante la primera etapa del desarrollo de la PGD (entre 2003 y 2008). En 2003, bajo la dirección del MAE, el Ministerio de Cooperación Internacional inicia una campaña en los medios de comunicación con objeto de mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre los ODM. Los objetivos eran: incrementar el apoyo de los ciudadanos a los ODM, fortalecer el compromiso sueco con los ODM y promover una mayor contribución de la cooperación sueca a los ODM (Gobierno de Suecia, 2006a).

El punto clave de este proceso fue la campaña *The Chance of a Lifetime* que se difundió a través de los medios de comunicación masivos. La estrategia de comunicación se orientaba en dar a conocer la PGD como un instrumento fundamental para lograr los ODM. Debido a que se trató de un proceso participativo, 85 organizaciones de la sociedad civil, agencias gubernamentales y empresas colaboraron en la campaña. De acuerdo a las valoraciones gubernamentales los resultados fueron exitosos. Las evaluaciones sostienen que un 57% del público sueco entrevistado en 2005 reconocía la existencia de los ODM al tiempo que la percepción de que es posible lograr los ODM había aumentado de 10% en 2003 a 22% en 2005 (Gobierno de Suecia, 2006a).

6.4.2 El trabajo de los actores de la sociedad civil

Los actores de la sociedad civil sueca han tenido tradicionalmente un papel fundamental en la identificación, supervisión y denuncia de las posibles incoherencias en las políticas gubernamentales en Suecia.

La relación de las ONGD con el gobierno ha sido de carácter informal y relativamente fluida tanto con los actores del sistema de cooperación como con otras oficinas ministeriales. No obstante, en el último informe sobre CPD de las ONGD, éstas han

denunciado que no existe un foro estable de diálogo entre gobierno y sociedad civil (Diakona *et al.*, 2011). En tal sentido, en 2003, se había previsto el establecimiento de un Foro Ciudadano donde participarían representantes del gobierno, el Parlamento, las ONGD, las empresas y el ámbito académico. El objetivo era promover un diálogo global sobre PGD (Gobierno de Suecia, 2003). Sin embargo, para finales de 2011, esta iniciativa todavía no se había podido llevar a cabo.

Asimismo, cabe destacar que han existido importantes divergencias en cuanto a la visión del desarrollo en algunos aspectos específicos. Como caso ilustrativo, se ha destacado la polémica entre el gobierno y las ONGD sobre la importancia de la liberalización comercial —y la protección de determinadas industrias— en los PED. Esta polémica se debe a que el gobierno ha defendido tradicionalmente la liberalización comercial acelerada tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo mientras que las ONGD entienden que es necesario cierto grado de proteccionismo para que los países más pobres defiendan su producción nacional.

El aporte más interesante de las ONGD suecas a la CPD es el *Barómetro de Coherencia* que ha presentado, desde 2006, una coalición de ONGD y cuyo objeto es supervisar los logros del gobierno en este terreno. El propósito de estos informes es desarrollar una evaluación independiente sobre CPD que pueda contrastar la información que proporciona el gobierno bienalmente. Hasta el 2011 se trata de la única evaluación independiente sobre coherencia que se ha llevado a cabo en Suecia.

6.4.2.1 Barómetro de coherencia

El Barómetro de coherencia o también llamado *Shadow Report* se ha presentado en conexión con el Informe al Parlamento sobre PGD. Hasta el 2011, se han realizado tres “Barómetros” sobre CPD (2006, 2008 y 2010).

El objetivo es supervisar y contrastar los progresos de la PGD tomando como punto de partida tanto la perspectiva de los Derechos Humanos como la visión de las personas pobres en el desarrollo (Diakona *et al.*, 2006). Las áreas de trabajo consideradas en el informe se eligen sobre la base de dos criterios: en primera instancia, que sean importantes para la consecución de los ODM; por otro lado, que se trate de materias en donde las organizaciones tengan capacidades suficientes para realizar diagnósticos acertados.

Por cada área se define un grupo de trabajo donde participan representantes de las ONGD. Estos grupos trabajan durante un período considerable (entre tres y seis meses) sobre ámbitos específicos con el objeto de diagnosticar cuán coherente ha sido la acción pública. Aparte de los grupos de trabajo, hay una persona encargada de editar y coordinar el informe. En los informes han llegado a participar once ONGD y son financiados enteramente por las organizaciones que participan en su elaboración. Una vez finalizados estos “Barómetros” son presentados a la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento y se les suele brindar una importante cobertura mediática. Los resultados se expresan de manera muy ilustrativa: cuando una política es incoherente con el desarrollo se coloca una señal roja (*poor policy*), cuando la política es cuestionable una señal amarilla (*warning policy*) y cuando es convergente con el desarrollo una señal verde (*good policy*).

En el primer informe de 2006, *Sweden Policy for Global Development in Practice*, participaron seis ONGD que estudiaron cuatro áreas: seguridad y armas, comercio internacional, cancelación de deuda y cooperación al desarrollo. De acuerdo a la investigación de las ONGD, la política de exportaciones de armas, la cancelación de deuda y el espacio político para el comercio —relacionado con las demandas de la UE y de Suecia para liberalizar los mercados de los países en desarrollo y firmar acuerdos de propiedad intelectual— son las políticas suecas peor evaluadas (*poor policy*), mientras que las políticas de desarme, los flujos de AOD y las políticas de apoyo a la exportación de los países en desarrollo son los programas mejor valorados (*good policy*) (Diakona *et al.*, 2006).

En el segundo informe, publicado en 2008, *Civil Society Organization Check the Pressure in the Swedish Policy for Global Development*, participaron 11 ONGD, y se valoraron cinco ámbitos: seguridad y armas, comercio internacional, política de cooperación internacional, Instituciones Financieras Internacionales y condonación de deuda, y migraciones. En esta ocasión sólo el volumen de AOD y el apoyo a las exportaciones de los países en desarrollo se han valorado positivamente en el informe, mientras que las exportaciones de armas, el espacio para el comercio, las importaciones de los países en desarrollo y la condonación de deuda han sido evaluados de manera extremadamente negativa (Diakona *et al.*, 2008).

Por último, el informe de 2010 presenta ciertas divergencias con respecto a los dos informes anteriores debido a que el trabajo de las ONGD suecas se orienta cada vez más a analizar la CPD a escala europea que es un ámbito de influencia fundamental para la CPD (Diakona *et al.*, 2010). Se trata de un *Mini Barómetro de CPD* realizado por siete ONGD que a diferencia del resto de los informes no utiliza el sistema de señales¹⁵¹. Este informe analiza cuatro áreas: la política del medioambiente y el cambio climático, la fuga de capitales, la política comercial y la exportación de armas (Diakona *et al.*, 2010). De todas ellas, la única valorada positivamente ha sido la política de cambio climático sueca y su posición en el interior de las negociaciones europeas.

Tomando como marco la Presidencia sueca de la UE en 2009, las ONGD suecas y sus contrapartes europeas, bajo la Plataforma de CONCORD, han desarrollado el primer informe de CPD a escala europea (ver capítulo 4). El mismo ha seguido los lineamientos básicos del *Shadow Report* y se ha realizado también en 2011.

¹⁵¹ A diferencia del resto de los informes solo se puede acceder a este documento en idioma sueco.

7.5 Sistemas de evaluación y transparencia

Como se ha explicado, aun cuando la evaluación es una condición obligada para avanzar en cualquier ámbito de actuación pública, la mayoría de los donantes adolecen de mecanismos sistemáticos de valoración de CPD (OCDE, 2008f). Esta debilidad institucional limita la propia capacidad del sistema para mejorar los procesos de instrumentación y formulación de políticas. Asimismo, se observan insuficientes sistemas de análisis para medir la coordinación, complementariedad y coherencia de las acciones de los donantes de la UE (UE, 2007a).

A pesar de que Suecia ha puesto la evaluación y la rendición de cuentas como una de sus prioridades estratégicas y que dicho compromiso está expresado específicamente en la esfera de la coherencia (Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2010b), no existen, hasta el momento, dispositivos independientes para valorar la CPD en la acción de los diferentes organismos públicos (CAD, 2011c; CONCORD, 2011b).

Esta condición no es extrapolable al resto del sistema de cooperación, dado que desde 2006 Suecia cuenta con una agencia independiente de evaluación de políticas de cooperación al desarrollo, SADEV. De acuerdo a algunos de los entrevistados en el trabajo de campo, el generar una estructura independiente de evaluación de AOD ha sido un paso fundamental para promover la agenda sueca de eficacia de la ayuda.

En principio podría suponerse que SADEV sería la institución idónea para dar seguimiento y evaluar la CPD. Sin embargo, esta agencia tiene un mandato específico para valorar únicamente la actuación sueca en cooperación. Esta ha sido una decisión gubernamental y en principio podría deberse a razones tanto de índole política como técnica. En primer lugar, el valorar los progresos o deficiencias de la PGD supone analizar la actuación de todas las administraciones públicas, incluidos ministerios y agencias. Al tratarse de una agencia con un mandato tan reciente, parece razonable limitar el ámbito de actuación de SADEV a la esfera específica de la cooperación. Por otro lado, la PGD supone un compromiso global del gobierno y en cierta forma podría considerarse políticamente sensible que una agencia independiente evaluara el conjunto de la actuación estatal.

La falta de un sistema de evaluación independiente es una de las mayores debilidades que presenta la PGD (CAD, 2009a; Diakona *et al.*, 2010; CAD, 2011b; CONCORD, 2011c).

El único mecanismo sistemático que se puede desatacar es el informe que debe reportarse al Parlamento sobre la PGD, aunque, como se ha sostenido, se trata de una estructura gubernamental que se evalúa a sí misma, lo que el CAD ha denominado “autoevaluación cualitativa” (CAD, 2011b). Desde 2008, estos informes han introducido indicadores en dieciocho ámbitos específicos, lo que le ha permitido mejorar el seguimiento y la evaluación. Adicionalmente SIDA está realizando algunos esfuerzos para monitorear la PGD en el terreno. En las informaciones al gobierno, las embajadas y oficinas en terreno deben incluir los progresos en materia de CPD. Debido a que las capacidades de las embajadas son dispares, se ha desarrollado una guía donde se explicitan los términos de referencia de dicho trabajo. Sin embargo, no se trata de un sistema de evaluación propiamente dicho, sino de ciertos esfuerzos por informar sobre aspectos básicos de la CPD en los países con los que se coopera.

Asimismo, se aprecian ciertas deficiencias para conocer el verdadero impacto de las políticas suecas y europeas en los países en desarrollo. Debido a que la PGD no posee una asignación presupuestaria, en diversas ocasiones se observa cierta falta de capacidades en los ministerios y agencias para valorar los potenciales impactos de sus políticas en las posibilidades de desarrollo de los países más pobres (Diakona *et al.*, 2010; CONCORD, 2011b).

A este respecto, hasta 2007 funcionaba en Suecia el Grupo de Expertos del Gobierno sobre Desarrollo (GEGD). Su tarea principal era elaborar estudios que pudieran contribuir al análisis de la problemática del desarrollo y a la formulación de políticas. Para ello el programa de trabajo contemplaba también la realización de seminarios y conferencias. El GEGD ha hecho contribuciones significativas a la CPD al haber colocado entre sus líneas de investigación las relaciones entre migración y desarrollo, seguridad y desarrollo, y agricultura y desarrollo, entre otras. Sin embargo, debido a la falta de presupuesto —que responde también a la definición de prioridades políticas— el GEGD dejó de funcionar el 31 de mayo de 2007.

Como se ha explicado, la información técnica sobre el impacto de ciertas políticas en los PED es de fundamental relevancia a la hora de la negociación política. En este sentido, sería más sencillo integrar la CPD al proceso de toma de decisiones si se puede proporcionar evidencia empírica sobre las consecuencias de las decisiones en el mundo en desarrollo. Esto permitirá que otros ministerios entiendan la importancia de su gestión para el progreso de los pueblos más pobres.

En suma, se observa en Suecia cierto déficit en la implementación de mecanismos de evaluación tanto en lo referente al análisis y seguimiento de los instrumentos internos de promoción de CPD como en el estudio del impacto de las políticas públicas suecas en las posibilidades de progreso de los países en desarrollo.

En lo que respecta a la transparencia, cabe destacar que Suecia fue el primer país en emitir un ordenamiento para promover el acceso a la información y la rendición de cuentas a la ciudadanía (Ackerman y Sandoval, 2005). Asimismo, en Suecia existe una sólida base constitucional para la rendición de cuentas, una tradición cultural de apertura administrativa, un importante trabajo de vigilancia y supervisión de la acción pública y fuertes expectativas de transparencia que se entienden como derechos ciudadanos (Ackerman y Sandoval, 2005; Lambe, 2003).

Adicionalmente, en 2011 el gobierno sueco ha lanzado un servicio online¹⁵² que ofrece acceso a archivos no confidenciales del MAE y SIDA sobre los proyectos de ayuda, y cooperación implementados a partir de la década de los setenta. Esta iniciativa ha pretendido combinar “el principio sueco de total transparencia y el acceso público a la información con las nuevas posibilidades que ofrece la tecnología” (Ministra de cooperación sueca, Gunilla Carlsson)¹⁵³. Así, Suecia ostenta una tradición significativa en los ámbitos de la rendición de cuentas y la transparencia, entre los que se incluyen los ámbitos de la cooperación y el desarrollo.

¹⁵² Openaid.se

¹⁵³ Nota de prensa: “La Cooperación sueca al descubierto”. Disponible en: <http://www.publico.es/internacional/369586/la-cooperacion-sueca-al-descubierto>. Fecha de consulta: 10/06/2012.

7.6 Principales dificultades en la promoción de la CPD en Suecia

Si bien desde 2003 Suecia expresa un significativo compromiso hacia la CPD, ha sido más limitado el progreso en la aplicación de mecanismos que permitan potenciar este objetivo. Esta parece ser una característica común a la mayoría de los donantes del CAD; a pesar de que los países van integrando progresivamente la coherencia a su agenda de desarrollo, la complejidad de la acción pública hace más difícil su puesta en práctica y evaluación.

En la primera etapa, la principal debilidad que ha mostrado la PGD han sido los problemas de implementación (Gobierno de Suecia, 2008a). En términos generales, los entrevistados destacaron que en el proceso de adopción de la PGD se volvió bastante confuso el identificar claros mecanismos de implementación y seguimiento. Al mismo tiempo era frecuente que se vinculara el ejercicio de la PGD únicamente con la esfera de la cooperación internacional. De este modo, como lo explica Allison, la información procesada que supone un cambio en las directivas de política depende de las diferentes capacidades de las organizaciones que en ocasiones definen su comportamiento de acuerdo a las rutinas y procedimientos establecidos (Allison, 1971), así como a las identidades, intereses y valores socialmente construidos (Sanahuja, 2009c). Así, la implementación de la PGD supuso resistencias institucionales por parte de ciertos actores que se consideraban ajenos al trabajo por el desarrollo.

Adicionalmente, diversas investigaciones subrayan que, a pesar de que la PGD especificaba “cuáles” eran los objetivos, no se explicaba “cómo” se iban a lograr (ECDPM e ICEI, 2007; CAD 2005a; Odén 2009). En este sentido, en el documento original de la PGD no se especificaban plazos ni objetivos concretos que permitieran contrastar los avances alcanzados (CAD, 2009a). Así, durante el período inicial de implantación de la PGD, diversos funcionarios de otros ministerios y agencias gubernamentales no estaban adecuadamente informados acerca de lo que suponía incluir el mandato del desarrollo en su trabajo diario. Si bien los diversos ministerios y agencias han entendido paulatinamente el significado de la PGD, la segunda etapa (a partir de 2008) se enfrenta al desafío de integrar realmente esta visión a su trabajo diario, así como valorar el verdadero impacto de las políticas de cada ministerio en los países en desarrollo. En este sentido, los análisis sobre PGD que han elaborado las ONGD destacan los problemas de coordinación, implementación y articulación de

políticas públicas estableciendo que es necesario mejorar el sistema de indicadores desarrollados en 2008 (CONCORD, 2011b).

Por otro lado, la proliferación de objetivos en el marco de la PGD, combinada con la escasa capacidad técnica, ha obstaculizado la eficiente gestión de esta política en diversas áreas. En este sentido, el enfoque incorporado en 2008 supone un avance significativo dado que establece objetivos más claros y concretos para dar seguimiento a la PGD (CAD, 2011b). Como consecuencia, la nueva estrategia ha reducido el número de objetivos de 65 a 18, para tratar de promover una mayor eficiencia en la gestión de los recursos. A pesar de que estas debilidades se han ido corrigiendo paulatinamente, en 2011 todavía se observan ciertas limitaciones en las capacidades de Suecia para promover un trabajo integral con la CPD (CONCORD, 2011b). Así pues, las deficiencias en la implementación han sido destacadas por distintas evaluaciones independientes internacionales (CAD, 2005a; CAD, 2009; ECDPM e ICEI, 2007; CAD, 2011b).

Asimismo, se observan ciertas limitaciones en lo que respecta a los recursos de los que se dispone para la puesta en práctica de la CPD. En este sentido, la PGD no posee una dotación presupuestaria, lo que dificulta, en diversas ocasiones, el trabajo de los diferentes ministerios en la integración de la perspectiva de desarrollo en su trabajo diario. Asimismo, los informes de las ONGD destacan la limitada dotación de recursos humanos para el desarrollo de esta política especialmente en el seno del MAE, donde se observa cierta escasez de personal para coordinar, supervisar y evaluar la PGD (Odén, 2009; CAD, 2009a; Diakona et al, 2010).

En otro sentido, cabe analizar los desafíos y oportunidades para la cooperación al desarrollo que han supuesto los avances en CPD en Suecia. Como se ha sostenido, una cooperación consolidada y dotada de las capacidades pertinentes parece ser condición necesaria para avanzar en el propósito de la coherencia. No obstante, conforme otras entidades gubernamentales van integrando el mandato del desarrollo, es plausible que la cooperación se vea afectada por un número mayor de intereses, lo que podría incidir en la agenda del propio sistema de ayuda.

Por un lado, el hecho de que la PGD comporte un enfoque integral del gobierno podría dar paso a una comprensión ambigua de lo que significa coherencia. Es decir, en vez de interpretar que la visión del desarrollo debería permear todas las políticas estatales,

podría también argumentarse que son los programas de cooperación los que tienen la responsabilidad de considerar los intereses “nacionales” suecos construyendo su propia interpretación de lo que supone *the whole of government approach* (Sanahuja y Schuneman, 2012). A este efecto también se la ha llamado la “otra cara de la coherencia” (CAD, 2005a). En este sentido, el hecho de que otras agencias u organismos ministeriales participen en la canalización de la AOD podría promover una instrumentalización de la ayuda en sintonía con otros intereses ajenos al ámbito del desarrollo.

Adicionalmente, el progreso que Suecia ha experimentado al integrar el mandato de desarrollo al trabajo diario de otros ministerios y agencias podría generar ciertos conflictos para la agenda de la eficacia de la ayuda en términos de apropiación y armonización.

En primer lugar, la integración de nuevos agentes a los procesos de cooperación es un reto para la coordinación entre los mismos, lo que supone un desafío para el principio de armonización. En segundo lugar, de acuerdo al principio de apropiación, los objetivos de los programas de ayuda deben estar determinados por los países socios. Ahora bien, como se ha observado en el caso sueco, en la medida en que algunos ministerios van integrando la perspectiva de desarrollo a la formulación de sus políticas públicas, también van definiendo sus propias agendas en temas de desarrollo. En este punto puede surgir un posible conflicto entre las prioridades fijadas por cada ministerio y las líneas estratégicas que debieran determinar los países socios. Esto es especialmente relevante en los casos en que desde los ministerios o agencias gubernamentales se intenta influir en los programas de AOD.

A modo ilustrativo, se podría citar el caso de Ayuda para el Comercio. Suecia tiene una política muy activa y consistente en la promoción del libre comercio a escala internacional y, de acuerdo a la postura sueca, esta estrategia es totalmente favorable al desarrollo de los países empobrecidos. En consistencia con este planteamiento, desde la cooperación se intenta impulsar el instrumento de Ayuda para Comercio de manera de fortalecer las capacidades comerciales de los PED. Esta sería una forma de abordar la relación entre comercio y desarrollo desde una perspectiva holística tal cual es el mandato de la PGD. Sin embargo, cabría preguntarse si la liberalización comercial ha

sido definida como una prioridad para los PED, o si no es una agenda establecida desde la perspectiva de los donantes y en este caso en particular, desde Suecia.

7.7 Conclusiones del capítulo

Lo primero a destacar del caso sueco es que se trata de un país donde doctrinalmente existe espacio político para una concepción cosmopolita de la acción exterior, el desarrollo global y la CPD. Tanto en el análisis de los diversos documentos estratégicos suecos como en los resultados de las entrevistas del trabajo de campo, se ha establecido de forma sistemática la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva (europea y global) coherente con el desarrollo en un mundo que se ha vuelto progresivamente interdependiente y transnacionalizado. Esta concepción no sólo está presente en los documentos del MAE, sino también en las estrategias que ha suscrito el gobierno de Suecia y en las que han participado diferentes ministerios, principalmente Comercio, Agricultura, Medioambiente y Justicia y Migraciones. Esto no significa, empero, que se trate de una visión unitaria que guíe toda la actuación política sueca (Weldes, 1997; Houghton, 2007; Sanahuja, 2009c). Como se ha visto, el Estado no es un actor monolítico que actúa de manera unitaria, sino que en su seno convergen diferentes actores, motivaciones, objetivos y grupos de poder que en ocasiones responden a intereses y valores contradictorios (Allison, 1971; Sanahuja, 2007c; Sanahuja, 2012a). En consecuencia, coexiste con esta visión cosmopolita la mirada europeísta (que se considera debe estar orientada a la promoción del desarrollo global) y cierta tendencia a promover la mirada nacional que explica algunas de las incoherencias más importantes que la política sueca tiene con el desarrollo.

En segundo lugar, Suecia parece caracterizarse por una “cultura orientada hacia el consenso” (Millán, 2010b) donde son comunes los procesos horizontales de toma de decisiones basados en sesiones periódicas de consulta e intercambio de información entre ministerios y agencias gubernamentales. Como se ha explicado, esta cultura de trabajo es un pilar fundamental para generar políticas integrales y coherentes en la administración pública, al promover, de manera sistemática, la búsqueda de soluciones compartidas entre diferentes instancias de la administración pública. Esto no significa, empero, que los actores del gobierno sueco posean las mismas identidades, intereses y valores, sino que, como se ha explicado en el marco metodológico de esta tesis doctoral, es posible apreciar en Suecia distintos intereses y valores que son socialmente contruidos y, en ocasiones, divergentes (Sanahuja, 2009c).

En tercer lugar, y estrechamente vinculado con los puntos anteriores, en lo que respecta a la coherencia para el desarrollo, la PGD ha supuesto un avance doctrinal de relevancia en comparación con el resto de la comunidad internacional. La PGD se asienta sobre el fundamento de que todos los ministerios y agencias gubernamentales tienen una responsabilidad compartida para promover el desarrollo global y deben informar, de forma periódica, acerca de sus progresos en este ámbito. Doctrinalmente se trata de una visión política avanzada al otorgar responsabilidades a todos los ministerios en lo que respecta al trabajo por el desarrollo. Aun cuando este enfoque plantea metas extremadamente ambiciosas y, por tanto, más complejas de instrumentar; también parece constituirse como un compromiso sólido y estable a largo plazo, en la medida en que se transforma en una responsabilidad que concierne a todos los espacios gubernamentales.

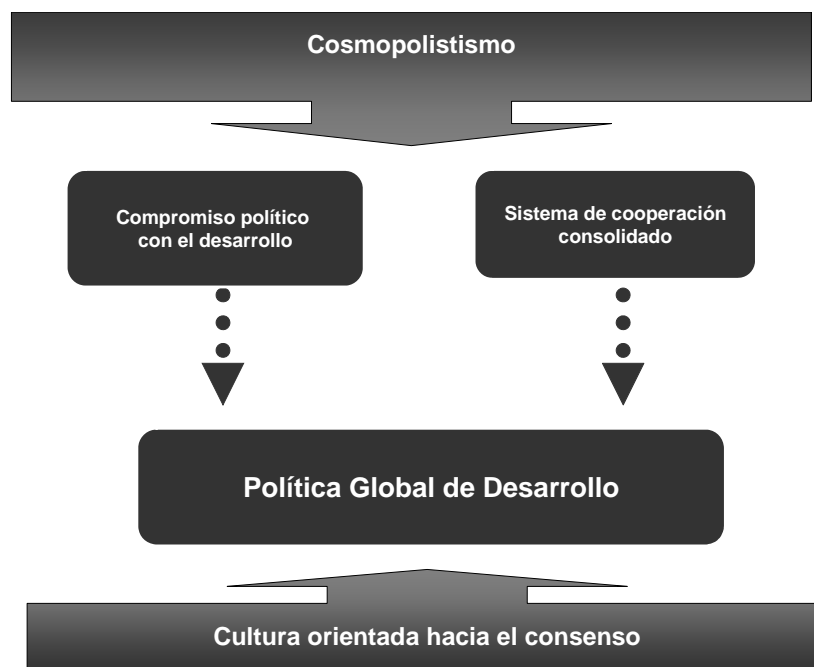
En cuarto lugar, se observa como una importante fortaleza para la promoción de la CPD el hecho de que el interés por el desarrollo global y sustentable ha trascendido a los ciclos políticos e incluso a las diferentes orientaciones de los partidos políticos. En este sentido, tanto los importantes compromisos asumidos con el sistema de cooperación como con la PGD han sido sostenidos y ratificados, aunque con matices, por las diferentes coaliciones que han asumido los gobiernos en Suecia.

En quinto lugar, la PGD ha podido trascender desde un compromiso general con la CPD a la definición de objetivos y metas concretas en diferentes ámbitos sectoriales de trabajo. Especialmente en el área de comercio, medioambiente, agricultura y migraciones se han asumido compromisos específicos y se han desarrollado estrategias para promover una mejor integración de la perspectiva de desarrollo en cada uno de estos ámbitos de trabajo. En este sentido, en el caso sueco se han podido analizar mecanismos específicos de promoción de CPD, que en algunos casos, supusieron la implantación de departamentos de desarrollo en el seno de ministerios como comercio o justicia.

En sexto lugar, uno de los factores principales en la promoción de la CPD en Suecia son las características del sistema de cooperación que poseen vasta trayectoria, experiencia y capacidad de incidencia en otros actores de la administración pública sueca. Asimismo, algunos actores de la cooperación, principalmente el Departamento de Políticas para el Desarrollo y SIDA han desarrollado un conocimiento técnico relevante

para asesorar de forma eficaz a otras dependencias gubernamentales en temas de desarrollo y CPD.

Figura 7. Factores promotores para CPD en Suecia



Fuente: elaboración propia

En séptimo lugar, si bien la PGD ha supuesto un avance doctrinal significativo tanto para Suecia como para la comunidad internacional, se trata, no obstante, de una apuesta por demás ambiciosa que ha generado serios problemas de aplicación, seguimiento y evaluación, especialmente durante el período 2003-2008. En este sentido, durante el proceso de adopción de la PGD, fue relativamente confuso para los ministerios comprender en toda su dimensión los fundamentos, características y directrices que debían guiar el trabajo por la PGD. Esto puede explicarse debido tanto a la diferencia de intereses socialmente contruidos (Sanahuja, 2009c) como a las resistencias burocráticas que marcan las pautas y rutinas de los actores.

Asimismo, uno de los retos más importantes al momento de implementar la PGD fue la necesidad de establecer una clara distinción entre coherencia y cooperación al desarrollo, debido a que era frecuente entre los funcionarios de la administración pública el entender que la CPD es un trabajo que compete únicamente al MAE. A partir

de 2008, la segunda etapa se orienta a mejorar los mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación estableciendo objetivos concretos para cada uno de los desafíos globales. Si bien en esta segunda etapa se ha avanzado en este sentido, todavía se siguen observando problemas en las fases de implementación y seguimiento (CONCORD, 2011c).

En octavo lugar, aparte de los problemas de implementación ya reseñados, existe ausencia de una evaluación independiente que analice los principales logros y desafíos de la PGD. Como se ha mencionado, los procesos evaluativos son fundamentales no sólo para mejorar las estrategias e instrumentos a favor de la coherencia, sino para analizar el impacto de las políticas de Suecia y la UE en el desarrollo de las sociedades más pobres. En tal sentido, a pesar de que existe un mecanismo de informe bienal al Parlamento, se trata de un ejercicio interno del gobierno que no cuenta con el asesoramiento de expertos independientes.

En noveno lugar, cabe destacar el mecanismo que se ha iniciado en 2009 para integrar a otras agencias públicas a los programas de cooperación. Se trata de un mecanismo novedoso que permite mejorar el conocimiento y el compromiso de las diferentes instancias gubernamentales con el desarrollo. No obstante, hay que puntualizar que este instrumento puede suponer ciertos desafíos, principalmente en dos aspectos: en primer lugar, porque la integración de nuevos actores al sistema de cooperación podría generar problemas de coordinación y armonización, lo que es incompatible con la agenda de la eficacia de la ayuda; y en segundo término, debido a que estos nuevos actores establecen una agenda en la que se contempla una multiplicidad de objetivos, con lo que se corre el riesgo de que otros intereses puedan minar el propósito del desarrollo.

Por último, cabe destacar que la progresiva introducción del mandato de coherencia en otros ministerios ha significado también un desafío para el sistema de ayuda en términos de apropiación. Esto se debe a que, en diversas ocasiones, la agenda de desarrollo de estos ministerios puede entrar en conflicto con las prioridades definidas por los países socios para los programas de AOD. En este sentido, la experiencia sueca nos enseña que el avance en CPD supone un camino en dos direcciones. Esto es, al mismo tiempo que el mandato de desarrollo va modificando las políticas de otros actores gubernamentales, esos mismos actores terminarán influyendo en el propio sistema de cooperación.

CUARTA PARTE:

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

8. Conclusiones y reflexiones finales

A continuación se exponen las conclusiones de este trabajo de investigación incluyendo algunas reflexiones finales. De acuerdo a la estructura general del trabajo, el capítulo combina conclusiones emanadas tanto del marco teórico-analítico como de las reflexiones derivadas de los análisis de los casos de estudio.

Como conclusión general, es posible afirmar que la globalización está generando cambios radicales en las dinámicas sociales, políticas, culturales, simbólicas y económicas de las organizaciones humanas. En este sentido, nos encontramos en un sistema que se vuelve progresivamente globalizado e interdependiente, por lo que los problemas del desarrollo adquieren una dimensión transnacional que afecta, inevitablemente, a todas las naciones del planeta. Así, la construcción de un mundo más estable, justo y equitativo, que amplíe las oportunidades de desarrollo de todos los países y garantice el pleno ejercicio de sus derechos a toda persona, se torna una responsabilidad global que concierne a la comunidad internacional y a todos los países, independientemente del poder e influencia que cada Estado crea ejercer (o efectivamente ejerza) en el escenario internacional.

Este contexto obliga a cuestionar el trabajo por el desarrollo desde el nacionalismo metodológico que tradicionalmente ha “contenido” tanto la conceptualización de las ciencias sociales así como la teoría y la práctica política. La mirada nacional identifica a la sociedad con el Estado considerándolo como una única unidad de análisis, homogeneizando a la sociedad como un ente cultural y socialmente uniforme. En contraposición, la mirada cosmopolita cuestiona profundamente los pilares básicos sobre los que se representa la sociedad y la política actual: el concepto de *Estado nación*. En este sentido, el cosmopolitismo metodológico permite captar realidades que escapan a las fronteras del Estado, realidades que son transnacionales y que no pueden ser explicadas desde la mirada nacional.

Existen múltiples condicionantes propias de la era global que sólo pueden ser explicadas y analizadas desde la perspectiva cosmopolita. Así, los problemas medioambientales, de paz y seguridad, estabilidad macroeconómica, migraciones, empleo, desigualdad, vulneración de Derechos Humanos y pobreza encuentran una elucidación desde la narrativa cosmopolita que permite analizar los diferentes planos en que estas problemáticas se desarrollan: globales, regionales, nacionales y locales.

Al reconocer una realidad cosmopolita se visibilizan problemas del desarrollo que se han transnacionalizado como son las desigualdades económicas, el aumento de las presiones migratorias, los antagonismos y asimetrías en los estilos de vida de personas que viven en un mismo planeta, la utilización de la distinción del factor nacional-extranjero como justificante de exclusión —y por lo tanto de la cesión de derechos ciudadanos—; de este modo, la mirada cosmopolita permite visualizar en toda su dimensión la vulneración sistemática de Derechos Humanos para una parte significativa de los ciudadanos del planeta.

En consecuencia, la mirada cosmopolita se vuelve un marco conceptual amplio que permite analizar los cambios estructurales que forman parte constitutiva de los procesos globales tanto desde la teoría de las ciencias sociales como de la propia práctica política, y es desde esta perspectiva epistemológica y ontológica que se ha estudiado el concepto de CPD —en contraposición al nacionalismo metodológico analizado asimismo en esta tesis doctoral—.

En consecuencia, el abordar el trabajo por el desarrollo, y concretamente la agenda de la CPD, supondrá la necesidad de integrar una doble perspectiva. Desde la perspectiva de un Estado nación, en primer lugar, se vuelve ineludible el incorporar la óptica del desarrollo de manera transversal en los procesos de decisiones que afectan a la acción pública; por otro lado, es necesario superar las opciones unilaterales en un mundo cuyos desafíos exigen respuestas concertadas a escala internacional si es que éstas pretenden ser eficaces. Todo ello, en definitiva, remite a la necesidad de trabajar por la CPD desde una perspectiva transnacional que se conceptualice como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de los diferentes países, desde una visión global y transnacional en un mundo crecientemente complejo e interdependiente.

i) La reconfiguración del Estado nación en el marco de la globalización

La primera conclusión de esta tesis doctoral, que se deriva tanto del marco teórico-analítico estudiado como del ejercicio realizado en ambos casos de estudio, es que se está produciendo una transformación y una reconfiguración de la naturaleza y ejercicio del poder del Estado nación (Hipótesis 1). En este sentido, resulta necesario contextualizar el análisis realizado dentro de la teoría socialconstructivista de las relaciones internacionales, en la cual el Estado se ha conceptualizado como un denso

entramado de relaciones económicas, políticas, sociales, simbólicas y culturales donde los actores construyen una realidad social (Berger y Luckmann, 1966) y una interpretación propia(y en ocasiones divergentes) de lo que se considera la "mirada nacional" (Weldes, 1996). Es decir, el Estado es en sí mismo un factor a "explicar" y no únicamente un elemento explicativo de las relaciones que se configuran en el escenario internacional (Cox, 1996). En este mismo sentido, se ha observado cómo los intereses, valores e identidades (Sanahuja, 2009c) se constituyen como variables endógenas que producen y transforman la realidad. Por tanto, como se ha advertido en los casos de estudio, los Estados distan de configurarse como actores monolíticos e inmutables que buscan únicamente maximizar sus beneficios, como lo establecen los enfoques de la escuela realista de las relaciones internacionales.

En este sentido, la globalización ha supuesto una importante transformación en la configuración del sistema internacional y ha cambiado la naturaleza, capacidad y ejercicio del poder de este Estado. Los procesos que constituyen la dinámica globalizadora están erosionando el concepto tradicional de soberanía y autonomía tanto en las interacciones entre Estados como en la relación entre este Estado y su ciudadanía. Esta reconfiguración se está produciendo tanto en sentido ascendente como descendente. En sentido ascendente, favoreciendo el protagonismo de otros actores transnacionales, transformando las relaciones de poder con otros Estados y promoviendo la conformación de organizaciones internacionales o supranacionales. En sentido descendente reforzando el protagonismo y la injerencia de actores no estatales, gobiernos locales y de la sociedad civil organizada. En definitiva, la dinámica globalizadora ha generado cambios orgánicos en diversas escalas y dimensiones de las organizaciones humanas, afectando especialmente las capacidades de los Estados para ejercer efectivamente el poder sobre su tradicional territorio.

ii) Transnacionalización del desarrollo y acción colectiva

Debido a los procesos de integración e interdependencia que se han descrito en el marco teórico-analítico, es posible afirmar que los problemas del desarrollo han adquirido una dimensión global que trasciende el territorio de los Estados y, por tanto, requiere de una acción colectiva y concertada entre todos los países del planeta (Hipótesis 1). En tal sentido, los procesos globalizadores han cuestionado algunas de las principales premisas de la modernidad basadas en el hecho de que los procesos sociales estaban delimitados

y “contenidos” dentro del tradicional Estado nación. El concepto de transnacionalización del desarrollo remite, justamente, a los procesos de desterritorialización y re-ancraje 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.

Desde esta perspectiva, la transnacionalización del desarrollo supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse, en principio, como problemáticas nacionales, éstas se han transformado y reconfigurado como respuesta a la dinámica globalizadora y que, a su vez, el proceso de integración, interconexión e interdependencia hace que estos fenómenos —que antes se podrían circunscribirse al ámbito nacional— superen también las fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación (Hipótesis 2). Esto no significa que la problemática del desarrollo no responda a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades nacionales y las coyunturas globales. Frente a la pregunta de investigación, ¿son suficientes las respuestas unilaterales y nacionales para los problemas del desarrollo que se han vuelto globales?, es posible afirmar que no hay soluciones nacionales para los problemas que se han transnacionalizado, así como tampoco existen recetas universales para las complejidades propias de cada comunidad o nación en particular.

En este sentido, la transnacionalización del desarrollo se ha suscitado en diferentes dimensiones que han traspasado los límites domésticos de las políticas nacionales. Entre estas dimensiones es posible mencionar los ámbitos económicos, medioambientales, migratorios, de seguridad y paz como ejemplos de fenómenos que traspasan las fronteras nacionales para convertirse en procesos globales que deben ser gestionados en forma colectiva. Estos fenómenos cuestionan profundamente el proyecto del Estado nación que debe gestionar de forma excluyente y competitiva sus políticas tal como lo establecen los enfoques realistas de las relaciones internacionales. En contraposición, el concepto de transnacionalización del desarrollo remite a la necesidad de avanzar hacia una gobernanza mundial que permita dar respuesta a las crisis económicas,

medioambientales y sociales de una manera colectiva. Este parece ser el único camino “realista” (Beck, 2005a) para encontrar respuestas eficientes a largo plazo tanto a escala global como local.

iii) Los procesos de interdependencia y transnacionalización han reconfigurado la agenda global de desarrollo, lo que abre una oportunidad para la agenda de la CPD

Los procesos de interdependencia y transnacionalización dinámicos y complejos que forman parte de la actual etapa globalizadora están generando una reconfiguración de la agenda de desarrollo global. En consonancia con este hecho, la conceptualización del fenómeno de globalización como un proceso multidimensional se corresponde con la ampliación de los temas prioritarios para los organismos internacionales y los Estados.

Esta nueva realidad internacional ha dado paso a la construcción de una agenda más amplia, compleja y comprensiva de las prioridades internacionales que trascienden la agenda “dura” de seguridad y las cuestiones puramente económicas donde los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda clave en el escenario internacional. Como lo han planteado diversos académicos del ámbito del desarrollo (Kaul et al, 1999; Del Arenal, 2002; Archibugi, 2005; Held y McGrew, 2004; y Alonso y Sanahuja; 2006, Sanahuja, 2007a, entre otros), los desafíos globales deben colocar en el centro de la agenda los problemas “humanos” —como la violación de los Derechos Humanos, la preocupación por las catástrofes naturales, la pobreza extrema o los riesgos medioambientales—, que se deben conformar en elementos de unión entre las diversas sociedades del planeta. Dentro de este contexto, el propósito de la CPD, especialmente en su dimensión transnacional, adquiere una renovada relevancia, dado que sólo una acción coordinada y coherente orientada al desarrollo podrá abordar con eficacia los problemas globales a los que se enfrentan todos los países del planeta.

Ahora bien, frente a la pregunta de investigación, ¿es la CPD un ámbito prioritario en la agenda internacional de desarrollo?, cabe destacar que, teniendo en cuenta el análisis realizado, es posible concluir que, si bien la CPD ha adquirido un creciente protagonismo en el entorno internacional, este protagonismo parece circunscribirse al ámbito discursivo, donde cada vez más instituciones, como la UE, la OCDE o los

miembros de Naciones Unidas, han asumido progresivos compromisos en torno a la promoción de la agenda de la coherencia. Sin embargo, estos compromisos parecen circunscribirse al marco retórico por lo que parece existir una brecha significativa entre las promesas contraídas en las esferas internacionales y nacionales y las acciones reales encaminadas a traducir esos compromisos en medidas prácticas y concretas.

iv) La dimensión transnacional de la CPD

La CPD es un mandato que debe ser integrado de manera transversal en la gestión pública de manera de incorporar el ámbito del desarrollo a todos los procesos de toma de decisiones en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de un país en particular. Teniendo en cuenta los cambios en el sistema internacional, las transformaciones en la agenda global, la difusión del poder a actores no estatales (Nye, 2010) y los cambios en el ejercicio del poder entre los Estados desarrollados y en desarrollo, es preciso ampliar el concepto de CPD, que no debe ser un mandato restringido al espacio de los países donantes sino que debería entenderse como un compromiso global concerniente a los todos los Estados del planeta, independientemente de su estadio de desarrollo.

En el mismo sentido, en el marco actual de los procesos de transnacionalización, globalización e interdependencia, la CPD debe entenderse como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo que se presentan en el actual mundo globalizado. Por tanto, es necesario integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD que promueva la acción colectiva entre los países partiendo de la premisa de que el desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados (Hipótesis 3). La construcción de un mundo más equitativo y sostenible no puede descansar en el diseño de políticas unilaterales que definen una serie de países privilegiados, sino que es necesario avanzar hacia una acción concertada, democrática e inclusiva que permita generar verdaderas oportunidades de desarrollo para todos los países y todas las personas. Este parece ser el único camino “realista” (Beck, 2005a) para afrontar los diferentes retos que derivan de la globalización y que han generado nuevas formas de interdependencia, creando un destino común para toda la humanidad.

Ahora bien, en lo que respecta a los casos de estudio analizados se han observado importantes divergencias no sólo con respecto a la cultura organizacional y el sistema institucional sino también a los actores, mecanismos y procesos en la promoción de la CPD. En el caso de España, no se ha contemplado ni en el ámbito discursivo ni en el ámbito práctico la posibilidad de integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD. En contraposición, en la experiencia sueca sí se ha contemplado la necesidad de promover la CPD con otros donantes en el seno de la UE. Si bien no implica la integración de la visión transnacional en toda su dimensión tal como se ha propuesto en esta tesis doctoral, sí ha supuesto un avance doctrinal significativo desde la perspectiva cosmopolita. Ahora bien, en el terreno práctico, la realidad es que tampoco en el caso de Suecia se han activado mecanismos concretos para promover la coordinación con otros países desde la perspectiva de la coherencia.

v) Entre la visión europeísta, la mirada nacional y el cosmopolitismo: distintas experiencias en Suecia y España.

Frente a la pregunta de investigación, ¿hay espacio para la visión cosmopolita en el Estado?, las conclusiones que se confinan a los casos de estudio han arrojado situaciones divergentes. En el caso de España, parece que diversos intereses —relacionados con la visión europeísta (Sanahuja, 2012a; Sanahuja, 2012b), la mirada nacional y la visión cosmopolita— guían el comportamiento de los actores que forman parte de la AGE. Los diferentes intereses, identidades y valores se imbrican, se superponen, se complementan y, asimismo, se confrontan y contraponen, lo que explica gran parte de los dilemas, contradicciones y problemas de (in)coherencia de políticas en España.

De ahí que la agenda del desarrollo global y sustentable concebida en clave cosmopolita no parece constituirse como una verdadera prioridad en la agenda política española más allá del ámbito retórico y discursivo. Asimismo, se observa una importante tendencia a la asunción de la visión europeísta y la defensa de los intereses europeos como forma de identificarse como actor global. No obstante, en determinados períodos algunos actores han generado espacios para la visión cosmopolita entendida como la necesidad de avanzar de forma colectiva —desde una visión europeísta— hacia la promoción del desarrollo a escala global. Como se ha concluido en este trabajo de investigación, los Estados no son unidades monolíticas sino, que en su seno, se configuran actores

subnacionales (Allison, 1971) con distintas visiones, identidades e intereses (Sanahuja, 2009c) que son socialmente construidas (Weldes, 1996; Houghton, 2007) y que influyen en la implementación de políticas públicas. Dentro de este contexto, la apuesta por la cooperación, el multilateralismo y el desarrollo global ha ocupado cierto espacio político, especialmente importante en el período 2004-2009. Sin embargo, cuando se analiza la sistematización de este mandato y la traducción en acciones reales, se diluye la importancia de la agenda del desarrollo entre los diferentes intereses que guían el comportamiento de los actores españoles.

En lo que respecta a Suecia, cabe señalar que se trata de un país donde doctrinalmente existe espacio político para una concepción cosmopolita de la acción exterior y la promoción de Europa como actor global y normativo (Sanahuja, 2010b). Tanto en el análisis de los diversos documentos estratégicos suecos como en los resultados de las entrevistas de investigación se ha establecido de forma sistemática la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva coherente con el desarrollo en un mundo que se ha vuelto progresivamente interdependiente. Esto no significa, empero, que se trate de una visión unitaria que guíe toda la actuación política sueca dado que coexiste con esta visión cosmopolita una tendencia a la mirada nacional que explica algunas de las incoherencias más importantes que la política sueca tiene con el desarrollo.

vi) La CPD es un proceso inacabado, distintos actores poseen diversas percepciones acerca de lo que significa coherencia

De acuerdo al análisis de los casos de estudio, es posible concluir que la promoción de la CPD es parte de un ámbito complejo y multidimensional que abarca diversas dimensiones del trabajo gubernamental. En consecuencia, los mecanismos de promoción de CPD afectan a diversos actores del ámbito gubernamental. A la pregunta de investigación, ¿qué se entiende por CPD?, se observa que diferentes actores ostentan percepciones un tanto divergentes en lo que respecta a este trabajo. A continuación, se categorizan distintas percepciones con respecto al trabajo por la CPD:

En primer lugar, la visión de la CPD puede identificarse como el trabajo por la búsqueda de sinergias y complementariedades explorando espacios de trabajo en común, pero sin identificar las incoherencias y contradicciones que existen entre las políticas públicas. Esta forma de entender la CPD supone un avance en el ámbito de la coordinación entre políticas, pero es un progreso extremadamente restrictivo en lo que

respecta a la CPD, dado que no pretende corregir incompatibilidades ni asumir las verdaderas contradicciones que implica el trabajo real por el desarrollo. Este enfoque ha sido asumido por buena parte de los ministerios españoles que se han mencionado en esta investigación, así como por algunos ámbitos suecos más alejados del ámbito del desarrollo y la cooperación, como podría ser finanzas.

- En segundo lugar, se ha entendido la CPD como el trabajo por la identificación de contradicciones e incoherencias entre políticas. Si bien se trata de una visión reactiva de la CPD, es un avance significativo, en tanto se requiere un importante sistema de capacidades para poder identificar las incoherencias e incompatibilidades entre políticas. En el caso de España, no es posible identificar esta visión de la CPD ni en el ámbito discursivo ni en el ámbito de la práctica real de políticas; tampoco parece ser el caso de la experiencia sueca, donde el enfoque pretende ser proactivo, apelando a una visión integral en la práctica de la CPD; en tal sentido la búsqueda e identificación de contradicciones entre políticas puede ser considerado como una práctica de tipo *reactiva*, dado que identifica las incoherencias pero no pretende integrar la dimensión del desarrollo de manera transversal en sus procesos de toma de decisiones (Millán *et al.*, 2012).

- En tercer lugar, la CPD se entiende como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que efectúa un gobierno en particular. De esta forma, la CPD supone un compromiso transversal con el desarrollo que afecta a todos los ámbitos de la acción pública. Así lo ha entendido Suecia al establecer una *Política Global de Desarrollo* que afecta a todos los ámbitos del gobierno y donde todos los ministerios y agencias gubernamentales poseen, en teoría, responsabilidades a este respecto. En este sentido, si bien no todos los ministerios y agencias exhiben la misma responsabilidad —en tanto algunos tienen el mandato explícito de trabajar en la Política Global de Desarrollo y otros no—, éste es el compromiso doctrinal que se ha asumido en Suecia con la CPD. En contraposición, en el caso de España la visión doctrinal es divergente. Si bien el III Plan Director establece que la CPD debe ser entendida como un ámbito transversal del trabajo por el desarrollo, solamente se ha podido detectar esta visión en algunos ámbitos técnicos de DGPOLDE.

- En cuarto lugar, es posible ubicar la visión cosmopolita de la CPD. Es decir, entender que es necesario integrar al concepto de coherencia una dimensión transnacional

que suponga avanzar hacia una acción colectiva y concertada que permita gestionar los problemas del desarrollo que se han transnacionalizado, tal como lo propone la presente tesis doctoral. En lo que respecta a Suecia, se ha observado que hay cierto espacio para la visión cosmopolita y que ésta se ha aplicado a la forma de entender la CPD, aunque con diversas restricciones. Se trata de una visión incipiente que apela al trabajo con otros donantes europeos en la promoción de la CPD, pero cabe destacar que no se ha apostado por una visión cosmopolita en todas las dimensiones que se han trabajado en esta tesis doctoral. En contraposición, en España la visión cosmopolita parece muy incipiente aunque, en ocasiones, el cosmopolitismo se ha entendido como una visión europeísta donde la UE debe comportarse como una “potencia civil” que promueve promoviendo valores “normativos” relacionados con la solidaridad, la democracia y la defensa de los derechos humanos (Sanahuja, 2010b).

Ahora bien, en lo que respecta a la visión y concepción de la CPD cabe realizar la siguiente precisión. En diversas ocasiones, especialmente en el caso de España, y a la luz de la crisis económica internacional, se ha planteado que la CPD debe ser un trabajo que permita generar beneficios tanto para el país donante como para el país receptor. Una suerte de estrategia *win-win* donde se desarrollen programas ventajosos para todos los sectores involucrados, especialmente para el actor que invierte en desarrollo. Así lo propone, por ejemplo, el área sueca de comercio al sostener que la eliminación de la PAC sería positiva tanto para los países en desarrollo como para la propia Suecia, o el área de comercio española al propugnar que la internacionalización de la empresa española beneficia tanto a España como a los países receptores. Sin embargo, de forma expresa se ha elegido no incluir esta visión de la CPD debido a que se trata de una concepción extremadamente cuestionable, que pudiera abrir la puerta a la instrumentalización de las políticas de desarrollo. Es decir, esta visión, que también es “posibilista” y se fundamenta en el egoísmo ilustrado, apela a los fondos públicos orientados al desarrollo para promover intereses particulares de los Estados, aduciendo que también favorecerán las posibilidades de desarrollo de los países receptores. En este sentido, se trata de una visión instrumental y realista que se encuentra muy alejada de lo que se ha conceptualizado en esta tesis doctoral como CPD (Millán, 2012).

vii) La implementación de políticas más coherentes puede generar resistencias institucionales en la acción pública debido a que supone un cambio radical de

enfoque con las premisas que guían, rigen y estructuran los comportamientos basados en la mirada nacional (Hipótesis 6).

A partir del marco teórico realizado, así como del análisis del estudio de caso, es posible concluir que la CPD supone un importante cambio de enfoque frente a la doctrina, visión, expectativas y visiones que guían el nacionalismo metodológico. Desde esta perspectiva doctrinal, parece advertirse que buena parte de las administraciones públicas y sus funcionarios asumen que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares —y en algunos momentos corporativos— de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros Estados y personas. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, supone que es el interés nacional a corto plazo el que parece estructurar el discurso y la práctica política así como las preferencias de la mayoría del electorado.

En lo que respecta a los casos de estudio, se ha observado que existen significativas divergencias entre los mismos. En España, la mirada nacional parece ocupar un espacio político y discursivo destacado en los procesos de toma de decisiones aunque, como se ha dicho hay otros intereses que influyen en la agenda pública. Asimismo, la visión europeísta adquiere cada vez más relevancia, aunque la defensa de los intereses europeos puede coincidir o contradecir las políticas de promoción del desarrollo global.

Asimismo, existe una estrecha relación entre la cultura organizacional y los procesos de toma de decisiones de los gobiernos analizados y las posibilidades de avanzar hacia una mayor CPD (Hipótesis 5).

En la experiencia española, existe una cultura organizacional que tiende a promover un sistema compartimentado y vertical en los procesos de toma de decisiones, lo que ha generado dificultades para un trabajo integrado tal como lo explica el modelo burocrático de Graham Allison (1971). La relativa autonomía y la falta de coordinación con que se lleva a cabo la gestión ministerial ha sido un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas. Esta tendencia a segmentar los objetivos y acciones por ministerios (e incluso por departamentos) entorpece la capacidad del gobierno para alcanzar acciones consensuadas que comprendan a buena parte de los actores públicos. Asimismo, los comportamientos de los actores están influenciados por

las rutinas, las normas y los procedimientos establecidos (Allison, 1971) lo que ha generado ciertas resistencias burocráticas a los cambios que suponen la integración de la CPD en la acción pública. Este hecho dificulta aún más, si cabe, la capacidad del sistema público para abordar políticas coherentes y sostenidas en el tiempo.

En lo que respecta a Suecia, este país parece caracterizarse por una “cultura orientada hacia el consenso” (Millán, 2010b) donde son comunes los procesos horizontales de toma de decisiones basados en sesiones periódicos de interconsulta e intercambio de información entre ministerios y agencias gubernamentales. Como se ha explicado, esta cultura de trabajo es un pilar fundamental para generar políticas integrales y coherentes en la administración pública, al promover, de manera sistemática, la búsqueda de soluciones compartidas entre diferentes instancias de la administración pública.

viii) Los actores del sistema de cooperación pueden desempeñar un importante rol político en la promoción de la CPD (Hipótesis 4).

Teniendo en cuenta el análisis realizado, es posible concluir que los actores del sistema de cooperación pueden desempeñar un rol fundamental en la promoción de la CPD. En este sentido, en la medida que se fortalezca en las dimensiones técnicas, humanas y financieras, tendrá capacidades institucionales para influir en otras decisiones gubernamentales y, por tanto, en el conjunto del sistema público. Es necesario recordar que el objetivo último del trabajo por la CPD es modificar las diversas políticas públicas para que éstas integren la visión de desarrollo en su diseño y puesta en práctica. En este sentido, la disposición de un sistema de cooperación consolidado es cardinal para evitar que en los procesos de interlocución y negociación se genere el efecto contrario a lo que se persigue en el trabajo por la CPD: la supeditación de las políticas de cooperación a las lógicas e intereses de otras políticas públicas —seguridad, comercio, migraciones, etc—. De esta forma, en lo que se refiere a capacidad de negociación e incidencia, la fortaleza del sistema de cooperación puede generar, en una visión de máximos, mayores oportunidades para lograr que otras políticas públicas integren la óptica del desarrollo, mientras que en una visión de mínimos reduce los riesgos de instrumentalización de las políticas de cooperación (Millán *et al.*, 2012)

En lo que respecta a la dimensión técnica, la integración de la CPD al diseño de políticas públicas requiere de un profundo y extenso conocimiento que permita asesorar a otras esferas acerca de la integración de la perspectiva de desarrollo a su trabajo

diario. En tal sentido, es el sistema de cooperación el que debe desarrollar un conocimiento experto que le permita orientar a otros ministerios sobre la manera más adecuada de integrar la perspectiva de desarrollo en la puesta en práctica de sus políticas habituales. En síntesis, un sistema de cooperación consolidado se constituye como un actor político de especial relevancia para promover la agenda de la CPD de manera transversal en el seno de un gobierno en particular.

En este sentido, los análisis de caso presentan conclusiones divergentes. En lo que respecta a España, la falta de compromiso estructural con el desarrollo se ha traducido en la ausencia de una apuesta por generar un sistema de cooperación consolidado y con capacidades técnicas y políticas para incidir en el conjunto de la AGE. En concreto, el sistema de cooperación presenta importantes restricciones en lo que respecta a la dotación de recursos humanos y técnicos, importantes problemas de articulación y coordinación entre actores, y deficiencias en los mecanismos de seguimiento, monitoreo o evaluación, todos ellos requisitos fundamentales para promover políticas más consistentes, eficaces, coordinadas y coherentes. En contraposición, en el caso de Suecia, uno de los factores principales en la promoción de la CPD es la dotación de un importante sistema de cooperación que posee una vasta trayectoria, experiencia y capacidad de incidencia en otros actores de la administración pública sueca. En este contexto, cabe destacar el rol de algunos actores de la cooperación; principalmente el Departamento de Políticas para el Desarrollo y SIDA han desarrollado un conocimiento técnico relevante para asesorar de forma eficaz a otras dependencias gubernamentales en temas de desarrollo.

ix) La voluntad y el compromiso político es el elemento cardinal en la promoción de la CPD: sin un compromiso político fuerte, sostenido y a largo plazo que resida en la más alta jerarquía política no es posible avanzar en la promoción de la coherencia.

Tanto el marco teórico analizado como los casos de estudio permiten constatar que el diseño de políticas coherentes requiere un manifiesto compromiso político por parte de los gobiernos. Frente a la pregunta de investigación, ¿cuales son los elementos promotores y limitantes de la CPD?, se confirma que es la dimensión política 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.

En este sentido, una vez más los análisis de los casos de estudio presentan resultados divergentes. En España, se han observado importantes restricciones en el compromiso real que ostenta el país en la promoción de la CPD más allá del ámbito discursivo. Las diferentes restricciones en este aspecto pueden explicarse como consecuencia de las diferentes visiones sobre lo que se considera “interés nacional” (Weldes, 1996), las resistencias burocráticas y corporativas y la ausencia de compromiso político firme y sostenido con el desarrollo. De esta deficiencia se derivan los problemas de articulación y consistencia en la AGE, la supeditación de la agenda del desarrollo a otros objetivos considerados “nacionales”, la escasa implementación de mecanismos para promover la CPD o las debilidades estructurales del sistema de cooperación. En este sentido, si bien las deficiencias técnicas pueden explicar parte de las restricciones de la agenda de la CPD, parece ser la falta de compromiso político el elemento substancial que explica las debilidades descritas en España en el trabajo por el desarrollo.

Adicionalmente, en este análisis se destaca la falta de prioridad política que parece ocupar la agenda de la CPD dentro del propio sistema de cooperación. A pesar de que el principio de CPD ha sido recogido tanto en la LCID de 1998 como en diversos documentos oficiales, la agenda de la coherencia parece recibir una atención periférica y tangencial en buena parte de los actores de la cooperación. En convergencia con esto, no se han conformado equipos en ninguno de los actores del sistema (SECI, DGPOLDE, AECID) para asumir la agenda de promoción de la CPD y se observa una notable confusión de responsabilidades y tareas asociadas a este ámbito entre los diferentes actores mencionados.

En lo que respecta al caso sueco, parece detectarse un compromiso político más sostenido que el observado en España, en tanto éste ha trascendido los ciclos políticos e incluso las diferentes orientaciones de los partidos políticos. En este sentido, tanto los importantes compromisos asumidos con el sistema de cooperación como con la PGD han sido sostenidos y desarrollados, aunque con matices, por las diferentes coaliciones que han asumido los gobiernos en Suecia. Asimismo, la *Política Global de Desarrollo*

ha supuesto un avance doctrinal de relevancia en comparación con el resto de la comunidad internacional. La *Política Global de Desarrollo* se asienta sobre el fundamento de que todos los ministerios y agencias gubernamentales tienen una responsabilidad compartida para promover el desarrollo global y deben informar, de forma periódica, acerca de sus progresos en este ámbito. Doctrinalmente se trata de un compromiso político muy avanzado al responsabilizar a todos los ministerios con el trabajo por el desarrollo. Aun cuando este enfoque plantea metas extremadamente ambiciosas y, por tanto, más complejas de instrumentar; también parece constituirse como un compromiso sólido y estable a largo plazo, en la medida en que se transforma en una responsabilidad que concierne a todos los espacios gubernamentales.

x) La promoción de la CPD debe estar sustentada sobre la configuración de un “sistema” de mecanismos adaptado a las características culturales e institucionales de cada país, que sea sustentable a largo plazo y que trascienda los ciclos políticos y los cambios de gobierno.

Como se ha observado en este análisis, la CPD es un proceso complejo que requiere de múltiples mecanismos que se encuentran interrelacionados entre sí. En tal sentido, es preciso el diseño de un sistema de instrumentos que afecte de manera transversal a toda la administración pública, conformado por actores con capacidades institucionales para trabajar en temas de desarrollo. Además, es necesario que este sistema sea concebido de manera que trascienda los ciclos políticos y cambios de gobierno, en tanto la CPD supone un trabajo complejo que requiere de resultados a largo plazo.

En lo que respecta a este diseño de mecanismos, en España no parece que se haya desarrollado una arquitectura institucional sistémica de promoción de CPD adaptada a las características culturales e institucionales del sistema español. A diferencia de la experiencia de otros donantes como es el caso sueco, este país ha elegido la implantación de un diseño que se sustenta en la suma de una batería de instrumentos que no presentan canales claros de interconexión y complementariedad entre ellos. En este sentido, lo que parece caracterizar a España es la ausencia de un modelo adecuado y consistente de promoción de CPD. Adicionalmente, ha sido extremadamente limitado el avance real en la implementación de mecanismos tendientes a mejorar el compromiso del gobierno y sus políticas con la perspectiva de desarrollo. Dos son los argumentos que avalan este juicio: por un lado, las instituciones llamadas a ocupar un rol

preponderante en este ámbito, entre las que destaca especialmente la Comisión Delegada, pero también la SECI o la Conferencia Sectorial, han mostrado un compromiso y una acción significativamente restringida en lo que respecta a la CPD; por otro lado, ha sido extremadamente escasa la puesta en práctica de los mecanismos previstos por los documentos oficiales, de los cuales sólo se ha llevado a cabo un 25%.

En lo que respecta al caso de Suecia, se ha elegido un sistema de mecanismos que involucran a buena parte de ministerios y agencias gubernamentales. En este caso, sí se ha adaptado a las características particulares, aun cuando se trata de un diseño extremadamente complejo que ha supuesto importantes problemas de implementación. En este sentido, se han integrado progresivamente al sistema de promoción de CPD diversos ministerios y agencias gubernamentales y se han desarrollado mecanismos de interrelación entre estos actores.

xi) Los sistemas de evaluación son elementos fundamentales en el ámbito de la coherencia, para generar evidencia empírica que permita valorar tanto la incidencia de las políticas en el desarrollo global como la eficacia de los propios mecanismos en la promoción de la CPD.

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

Sin embargo, aun cuando la evaluación es una condición obligada para avanzar en cualquier ámbito de actuación pública, la mayoría de los donantes adolecen de

mecanismos sistemáticos de valoración de CPD, y los casos de estudio analizados no son una excepción. En el caso de España, más allá del Informe de CPD que se ha elaborado en 2011, existen importantes restricciones en los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Esta falencia se observa en dos ámbitos: en primer lugar, no se han desarrollado mecanismos para evaluar el impacto de las políticas públicas españolas o europeas en el desarrollo; en segundo lugar, tampoco se han desarrollado mecanismos de seguimiento para valorar el desempeño de estos instrumentos, así como extraer lecciones que permitan mejorar el sistema de promoción de CPD.

En lo que respecta a Suecia, también se presenta como una importante debilidad en el ámbito de la CPD la ausencia de una evaluación independiente que analice los principales logros y desafíos de la PGD. En este sentido, tampoco se han desarrollado mecanismos que permitan valorar la incidencia de las políticas suecas o europeas en el desarrollo. Al igual que en el caso de España, esta dimensión se ha trabajado de manera insuficiente, optándose por un reporte bienal al Parlamento que no deja de ser un ejercicio discrecional de autoevaluación.

En definitiva, los cambios constituyentes en el sistema internacional han generado un mundo interdependiente y transnacionalizado. Desde esta perspectiva, la agenda de la CPD —que remite al trabajo por el desarrollo— debe concebirse en clave cosmopolita asumiendo que es necesario avanzar hacia una acción colectiva que contemple una gobernanza multinivel para poder asumir los desafíos globales que superan los límites de los Estados nación. Dentro de esta perspectiva, es necesario que los Estados desarrollen mecanismos sistemáticos tanto para la promoción de la CPD en la implementación de sus políticas nacionales como en el impulso coordinado para afrontar una acción colectiva que permita gestionar los nuevos desafíos globales.

En este sentido, la pobreza y la inseguridad humana que afectan la vida de millones de personas en el mundo cuestionan la legitimidad de un sistema extremadamente desigual en el reparto de la riqueza y las posibilidades de desarrollo. En consecuencia, la puesta en práctica de políticas concertadas orientadas al desarrollo permitiría promover un marco institucional democrático cosmopolita que tendiera a garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos. Derechos que deberían estar asegurados para todas las personas del planeta sin distinción de raza, sexo, género,

orientación sexual o nacionalidad tal como lo suscribe la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ANEXO PERSONAS ENTREVISTADAS

España

Gabriel Ferrero	DGPOLDE – MAEC
Marta Pedrajas	DGPOLDE – MAEC
Rosa Castizo	DGPOLDE – MAEC
José María Fernández	DGPOLDE – MAEC
Veronique D’Andrieux	DGPOLDE – MAEC
Javier Cortez	DGPOLDE – MAEC
Carola Calabughi	DGPOLDE – MAEC
Carolina Mayeur	DGPOLDE – MAEC
Beatriz Novales	AECID
Marta Arias	Intermón Oxfam
Gonzalo Vega	AECID
Francisco Rey	IECAH
Jaime Atienza	Intermón Oxfam
Gonzalo Robles	Diputado –Portavoz Grupo Parlamentario Popular en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ana de Vicente	Vocal Asesor / DGFINT
Isabel Pastor Arenillas	MiTyC
Marta Blanco Quesada	MiTyC
Andres Salinero	MiTyC
Fernando Mudarra	SECI
Olaf Bernárdez	Asesor del Grupo Socialista en el Congreso - Comisión de Defensa
José Antonio Sanahuja	ICEI /UCM
José Antonio Alonso	ICEI- UCM

Christian Freres	Investigador asociado- ICEI
Rosa Elcarte	AECID
Francisco Yermo	Intermón Oxfam
Iliana Olivie	Instituto Elcano
Paz Valiente	MARMA
Ana Pinto	MARMA
Francisco González	DGPOLDE- MAEC
Jaime Mira	DGPOLDE- MAEC
Félix Ovejero	Comisiones Obreras
Javier Gallegos García	Ministerio de Defensa
Antonio Espinoza	Ministerio de Defensa
Carlos Jiménez Aguirre	MiTyC
David Llistar	Observatorio de la Deuda en la Globalización
Miguel Ángel Gil	Ministerio de Trabajo e Inmigración
Alejandra del Río	SECI
Pablo Martínez	Plataforma 2015 y más
Juana Bengoa	Gabinete Jurídico - Grupo Parlamentario Socialista
Ana Alcalde	Solidaridad Internacional
Manuel Iglesia Caruncho	Experto, ex Comisionado para la reforma de la AECID
Martín Rivero	Agencia Uruguaya de Cooperación
Juan Palacios	Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
Sergio Martín-Moreno	OTC Bolivia

Suecia

Lennart Nordström	National Board of Trade
Emilie Anér	National Board of Trade
Gunilla Törnqvist	SADEV
Torgny Holmgren	MAE- Departamento de Políticas de Desarrollo
Per Trulsson	MAE- Departamento de Políticas de Desarrollo
Christian Fogelström	MAE- Departamento de Políticas de Desarrollo
Stephen Dippel	División de Migración y Política de Asilo – Ministerio de Justicia
Georg Andrén	SIDA
Mia Horn af Rantzien	SIDA
Caroline Dahlbon	Ministerio de Medio Ambiente
Lovisa Curman	Swedfund
Helena Sivard Askvik	Ministerio de Agricultura
Mats Anderson	Ministerio de Agricultura
Christina Lindström	Ministerio de Agricultura
AnnaCarin Platon	MAE
Line Vikström	Ministerio de Finanzas
Peter Sörbom	CONCORD
Ulrika Grandin	MAE- Departamento de Políticas de Desarrollo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackerman, John e Irma Sandoval (2005): *Cuadernos de Transparencia 07. Leyes de acceso a la información en el mundo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF.

Aguilar, Pilar y Gonzalo Retamol (1999): *Respuesta educativa Rápida en Emergencias Complejas*, Oficina Internacional de Educación, Atar Roto Presse, Ginebra.

Adler, Emmanuel y Peter Hass (1992): “Conclusion: Epistemic Communities, World Order and the Creation of a Reflective Research Program”, *International Organization*, 46, pp. 367-390.

Aláez, Benito (2006): *Racionalidad, ciudadanía y democracia: ¿A quién pertenece la Constitución?*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Agencia Europea de Medio Ambiente (2011): *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2011*, recurso electrónico: <http://www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2011>. Fecha de consulta: 07/06/2012.

Albert, Carmen, Eva Espinar e Isabel Hernández (2010): “Los inmigrantes como amenaza. Procesos migratorios en la televisión española”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, pp. 49-68.

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

Alonso, José Antonio (2002): “Bienes públicos globales y cooperación al desarrollo”, en *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*, Intermón Oxfam, Hurope, Barcelona, pp. 127-153.

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

Alonso, José Antonio (2004): *Emigración, pobreza y desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

Alonso, José Antonio (2005): “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Potencialidades y limitaciones”, *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, pp. 11-23.

Alonso, José Antonio (2006a): “Migraciones y Desarrollo. Factores explicativos de la emigración”, *Primer Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano*, Madrid, recurso electrónico: <http://www.reduniversitaria.es/ficheros/Jos%E9%20Antonio%20Alonso.pdf>. Fecha de consulta: 07/11/2011.

Alonso, José Antonio (2006b): “La eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 76, pp. 19-76.

Alonso, José Antonio (2008): “La cooperación al desarrollo: una política en construcción”, en Tezanos, José Félix y Salustiano del Campo (dir.), *España siglo XX, Tomo 2, La política*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.

Alonso, José Antonio (ed.) (2009): *Financiación del desarrollo, Viejos recursos, nuevas propuestas*, Fundación Carolina, Madrid.

Alonso, José Antonio (2011): “Capacidades institucionales y humanas del sistema oficial de desarrollo: informe de trabajo”, Borrador presentado el 8 de febrero de 2011 al Consejo de Cooperación.

Alonso, Jose Antonio Alonso (dir.), Gloria Angulo, Jaime Atienza y Raúl Gallardo (1999): *Estrategia para la cooperación español*, MAEC, SECIPI, Madrid.

Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los libros de la Catarata, Madrid

Alonso, José Antonio, y José Antonio Sanahuja (2006): “Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo”, en *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Hurope, Barcelona, pp. 179-204.

Alonso, José Antonio, Cristián Freres y José Antonio Sanahuja (2009): *Estrategia Multilateral de Cooperación Español*, MAEC, Madrid.

Alonso, José Antonio y Freres, Christián (2010): “When volume is not enough”, *The Broker, Collective Self-interest*, 20-21, pp. 36-39.

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

ALOP (2011): *Contribución inicial de ALOP al debate sobre la política de cooperación al desarrollo de la UE*, recurso electrónico: http://observatorioueal-alop.eu/wcm/dmdocuments/Contribucion_ALOP_Libro_Verde_UE_Ene2011.pdf. Fecha de consulta: 06/07/2011.

Álvarez, Ignacio, Luis Buendía, Juan Pablo Mateo, Bibiana Medialdea, Ricardo Molero, Miguel Montanyà, María José Paz y Antonio Sanabria (2009): *Ajuste y Salario. Las consecuencias del neoliberalismo en América Latina y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Álvarez, Ignacio y Bibiana Medialdea (2009): “La influencia de la financiarización sobre el Gobierno corporativo de las empresas: el papel de los inversores

institucionales”, *Revista de Economía Mundial*, 24, Universidad de Huelva, pp. 165-191.

Amnistía Internacional, Fundación per la Pau, Greenpeace, Intermón Oxfam (2009): *¿Se está cumpliendo la ley? Análisis de las exportaciones españolas de armas en 2008*, recurso electrónico: <http://www.es.amnesty.org/uploads/media/contrainforme2009.pdf>. Fecha de consulta: 15/11/2010.

Amnistía Internacional (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

Ancos, Helena y García, Héctor (2011): *Responsabilidad Social Empresarial en las instituciones de promoción de inversiones*, ICEI, en prensa, Madrid.

Ansuátegui, Francisco, (2002): “Kant, Rawls y la moralidad en el orden internacional” en *Revista de ciencias sociales*, 47, Universidad de Valparaíso, pp. 593-631.

Appia, Kwame (1996): “Patriotas cosmopolitas” en Nussbaum, Martha y Joshua Cohen ed.), *Los límites del patriotismo: identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Editorial Paidós, Barcelona, pp. 33-42.

Appia, Kwame (2007): *Cosmopolitismo: la ética en un mundo de extraños*, Katz Editores, Buenos Aires.

Aparicio, Joaquín (1997): “El Derecho del Trabajo ante el fenómeno de la internacionalización”, *Contextos*, 1, pp. 90-112.

Archibugi, Daniele (2003): “Cosmopolitan Democracy” Daniele Archibugi (cord.), *Debating Cosmopolitics*, Verso, Londres, pp. 1-15.

Archibugi, Daniele (2005): *La Democracia Cosmopolita: una respuesta a las críticas*, Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, recurso electrónico http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15199/La_Democracia_Cosmopolita_Una_respuesta_a_las_Criticas.pdf. Fecha de consulta: 07/08/2011.

Arendt, Hannah (1983): *La Condición Humana*, Colección: Estado y Sociedad, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Arendt, Hannah (1998): *Sobre la revolución*, Alianza Editorial, Madrid.

Aristóteles (1970): *Constitución de los atenienses*, introducción, traducción y notas de Manuela García Valdés, Gredos, Madrid.

Arriola, Joaquín (2011): “Internacionalización, globalización y desarrollo desigual” Mateo, Juan Pablo, Ricardo Molero y Rodrigo Santana, *Globalización, dependencia y crisis económica*, Fundación de Investigaciones Marxistas, Madrid, pp. 59-86.

Arrow, Kenneth (1963): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.

Arrow, Keneth (1969): “The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation”, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures, The PPB System*, Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, pp. 106-149.

Ashoff, Guido (2002): *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies: The Case of Germany*, German Development Institute, Briefing Paper 1/2002, Bonn.

Ashoff, Guido. (2005): “Improving 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, Ana y Katty Casscante (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 S.L. y Fundación Alternativas, Madrid.

Bacevich, Andrew (2002): *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Harvard University Press, Cambridge.

Badie, Bertrand (1995): *La fin des territoires*, Fayard, Paris.

Balassa, Bela (1981): *The Newly Industrializing Economies in the World Economy*, Pergamon Press, Nueva York.

Banco Mundial, (2001): *Informe sobre Desarrollo Mundial. La lucha contra la pobreza*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Banco Mundial, (2004a): *Global Development Finance 2004*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington DC.

Banco Mundial, (2004b): *Global Monitoring Report 2004. Policies and Actions for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington DC.

Banco Mundial, (2006): *Informe sobre Desarrollo Mundial. Desarrollo y Equidad*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington DC.

Banco Mundial, (2009): *Remittances and Banking Sector Breadth and Depth: Evidence from Mexico*, recurso electrónico: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/30/000158349_20090630105142/Rendered/PDF/WPS4983.pdf. Fecha de consulta: 07/05/2012.

Barañano, Margarita (2005): “Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local”, en Ariño, Antonio (ed.), *Las encrucijadas de la diversidad cultural*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Barañano, Margarita (2008): *La reconfiguración multiescalar de la vida social: la perspectiva del transnacionalismo. Dos ejemplos de aplicación de esta perspectiva*, recurso electrónico: <http://docsGEDIME.files.wordpress.com/2008/02/tc-margarita-baranano.pdf>. Fecha de consulta: 04/08/2011

Barbé, Esther (2007): *Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid.

Barbé, Esther (2011): “Spain and Europe: Mutual reinforcement in Foreign Policy”, en Wong, Reuben y Christopher Hill (eds.), *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, Londres, pp. 131-148.

Barker, Ernest (1966): *The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930*, Oxford University Press, Nueva York.

Barry, Frank, Michael King and Alan Matthews (2010): “Policy Coherence for Development: Five Challenges”, *Irish Studies in International Affairs*, 21, pp. 207–223.

Baur, Peter (1972): *Dissent of development: studies and debates in development economics*, Harvard University Press, Boston.

Bauman, Zygmunt (1999): *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Bauman, Zygmunt (2001): *La Globalización: consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Bauman, Zygmunt (2005): *Vidas desperdiciadas: La modernidad y sus parias*, Paidós, Barcelona.

Baylos, Antonio (1999): “Globalización y derecho del trabajo. Realidad y proyecto” *Cuadernos de relaciones laborales*, 15, pp. 19-49.

Beck, Ulrich (1998): *¿Que es la Globalización? Falacias del Globalismo, respuestas a la Globalización*, Paidós, Barcelona.

Beck, Ulrich (1999): “Reflexive Modernisierung” *Archplus*, 146, pp. 18-19, recurso electrónico: <http://www.criterios.es/pdf/archplusbeckmoder.pdf>. Fecha de consulta: 06/05/2010.

- Beck, Ulrich (2000): *Democracia y sus enemigos: Textos escogidos*, Paidós, Barcelona
- Beck, Ulrich (2002): *La sociedad del riesgo global*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- Beck, Ulrich (2004a) “Cosmopolitan Realism: On the Distinction between Cosmopolitanism in Philosophy and the Social Sciences”, *Global Networks*, pp. 131-156.
- Beck, Ulrich (2004b): *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona.
- Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.
- Beck, Ulrich (2006a): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid.
- Beck, Ulrich (2006b): *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Paidós, Barcelona.
- Beck, Ulrich (2007): “Vivir en la sociedad del riesgo mundial”, *Documentos CIDOB, Dinámicas interculturales*, 8, Barcelona.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens y Scott Lash (1997): *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza Editorial, Madrid.
- Beneyto, Jose Vidal (2003): *Hacia una sociedad civil global*, Santillana Ediciones, Madrid
- Berger, Peter y Thomas Luckmann (2008): *La construcción social de la realidad*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Berzosa, Carlos (2002): “Los efectos negativos de la globalización y propuestas alternativas”, *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*, Cuadernos de Derecho Judicial, pp. 131-151.
- Betrán, Maria y María Ángeles Pons (2005): “¿Fue/Es la globalización causa de la desigualdad salarial?”, *Cuadernos económicos de ICE*, 70, pp. 97-126.
- Bhagwati, Jagdish (2005): *En defensa de la globalización*, Editorial Debate, Madrid
- Bigo, Didier (1994): “The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention”, en Anderson, Malcolm y Monica den Boer (eds.), *Policing Across National Boundaries*, Pinter Publishers, Londres, pp. 161-73.
- Bilbeny, Norbert (2007): *La identidad cosmopolita*, Editorial Kairós, Barcelona.

Birsdall, Nancy (2009): “La Casa Blanca y el mundo: programa de desarrollo global para el nuevo presidente de Estados Unidos”, *Claves de la Economía Mundial*, 9, pp. 53-58, Madrid.

Blanc, Cristina, Linda Basch y Nina Schiller (1995): “Transnationalism, Nation-States, and Culture’ *Current Anthropology*, 36, pp. 683-686.

Bodin, Jean (1576): *Los seis libros de la República*, (editado en 2006), Tecnos, Madrid.

Boeri, Marcelo (2003): *Los estoicos antiguos*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Boltho Andrea y Gianni Toniolo (1999): “The Assessment: The Twentieth Century: Achievements, Failures, Lessons” *Oxford Review of Economic Policy*, 4, pp.1-17.

Bonavena, Pablo y Flavian Nievas (2006): “Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos”, *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 16, pp. 335-371.

Borja, Jordi y Manuel Castells (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Grupo Santillana Ediciones, Madrid.

Bourdieu, Pierre (2003): *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Anagrama, Barcelona.

Bourguignon, François y Christian Morrisson (2002): “Inequality among World Citizens: 1820-1992”, *The American Economic Review*, 92, pp. 727-744.

Bretones, Francisco y Manuel Silva (2009): “Cultura, sociedad, educación y comportamiento emprendedor”, en Bretones, Francisco (coord.), *Comportamiento emprendedor en el ámbito universitario: personas y sociedad*, Editorial de la Universidad de Granada, pp. 93-109.

Buchanan, James (1968): *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand Mc Nally, Chicago.

Bull, Hedley (1977): *The Anarchical Society. A Study of order in World Politics*, Editorial McMillan, Londres.

Bunge, Mario (1993): *Sociología de la ciencia*, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires.

Burnside Craig y David Dollar (1977): “Aid, policies and growth” *Policy Research Working Paper*, Banco Mundial, recurso electrónico: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/117311?uid=3737952&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&id=47699077877167>. Fecha de consulta: 25/04/2012.

Bustelo, Pablo (2006): “Una nueva Arquitectura internacional a favor del Desarrollo”, en Olivie, Iliana y Alicia Sorroza (coord.), *Coherencia para el Desarrollo. Recomendaciones para España en materia económica*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 295-330.

CAD (2005a): *Sweden peer review*, OCDE, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf>. Fecha de consulta: 08/09/2011.

CAD (2005b): *Policy coherence for development: Promoting Good Practice*, OCDE Publishing, París.

CAD (2007a): *Spain Peer Review*, OCDE Publishing, París.

CAD (2007b): *Aid for Trade at a glance. Sweden*, OCDE, recurso electrónico: http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html fecha de consulta: 2/08/2011.

CAD (2009a): *Sweden peer review*, OCDE Publishing, París.

CAD (2009b): *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*. OCDE Publishing, París

CAD (2011a): *Statistics on Resource Flows to Developing Countries*. CAD. OCDE. recurso electrónico: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html fecha de consulta: 16/01/2012.

CAD (2011b): *DAC mid-term review of Sweden*, recurso electrónico: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/30/04/40322a14.pdf> fecha de consulta: 20/01/2012.

Cagoco, Josefa (2009) *Sweden Plans to Pilot-Test Nueva Aid Delivery Model*, recurso electrónico: <http://www.devex.com/articles/sweden-plans-to-pilot-test-Nueva-aid-delivery-model>

Calduch, Rafael (1991): *Relaciones internacionales*, Ediciones de Ciencias Sociales, Madrid.

Calduch, Rafael (S/F): *Teorías de las Relaciones internacionales*, recurso electrónico: <http://www.ucm.es/info/sdrelint/apunteorias.pdf>. Fecha de consulta: 28/04/2011.

Calhoun, Craig (2002): “The Class Consciousness of Frequent Travellers: Toward a Critique of Actually Existing Cosmopolitanism”, *The South Atlantic Quarterly*, pp. 869-897.

Cantos Eduard y Núria Valls (cord.) (2009): *Historia de un cambio posible. 15 años por el control del comercio de armas. Colección Cuadernos de Cooperación*. Intermón Oxfam, L'impergaf, Barcelona.

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

Carillo, Lucy (2005): “Pragmatismo y moralidad en Kant”, en Herrera, Wilson y Camila de Gamboa (ed.), *Kant: defensa y límites de la razón*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 131- 145.

Carlsnaes, Walter (2008): “Actors, structures, and foreign policy analysis”, en Smith, Steve, Amelia Hadfield y Tim Dunne (ed.), *Policy: Theories – Actors – Cases*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 85-100.

Castany, Bernat (2007): *Literatura Posnacional*, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, Murcia.

Castel, Robert (2003): “Empleo, exclusión, y las nuevas cuestiones sociales” *Desigualdad y Globalización. Cinco Conferencias*, Editorial Manantial, Buenos Aires, pp. 29-42.

Castells, Manuel (1997): *La era de la información: economía, sociedad y cultura, Voúmen I. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.

Castells, Manuel (1998): *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen 3. Fin de Milenio*, Alianza Editorial, Madrid.

Castells, Manuel (2002): “Materials from an Exploratory Theory of the Network Society”, *The British Journal of Sociology*, 51, pp. 5-24.

Castillo, Didimo (2004): “Introducción”, *Papeles de población*, Universidad Autónoma de México, recurso electrónico: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/112/11203901.pdf>

Cea D’Ancona, María Ángeles (1998): “La organización de la investigación”, en *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*, Editorial Síntesis, Madrid, pp. 81-122.

Centre d’Estudis per la Pau (2011): *Exportaciones españolas de armamento 2000-2009*, Justicia i Pau, Barcelona.

CEPAL (2002): *Globalización y Desarrollo*, Estudios Cepal, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

CEPAL (2009): *Informe Panorama Social de América Latina 2009: Pobreza golpea más a mujeres y niños en América Latina*, Estudios Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2010): *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Estudios Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPS (2006): *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward*, Bruselas, recurso electrónico: www.ceps.be fecha de consulta: 24/09/2009.

Cheneval, Francis (2007) “El cosmopolitismo de Kant”, en Castañeda, Felipe, Vicente Durán y Luis Hoyos, *Immanuel Kant: vigencia de la filosofía crítica*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 523-554.

Chernillo, Daniel (2007): “Universalismo y cosmopolitismo en la teoría de Jürgen Habermas”, *Estudios públicos*, 106, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, pp. 175-203.

Chetty Silve (1996): “The case study method for research in small- and medium – sized Firms”, *International small business journal*, recurso electrónico: <http://www.deepdyve.com/lp/sage/the-case-study-method-for-research-in-small-and-medium-sized-firms-aoLSx8VH1H>. Fecha de consulta: 13/02/2012.

CIFCA (2011): *El futuro de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Central ¿apoyo a las personas o a los negocios?*, recurso electrónico: http://www.cidse.org/uploadedFiles/Publications/Publication_repository/CIFCA_eu_Report_Spanish_Final_WEB%5B1%5D.pdf. Fecha de consulta: 08/07/2011.

Climent, Víctor (2001): *Estructura social de España y Cataluña*, Ediciones Universitat de Barcelona Publicacions, Barcelona.

Coase, Robert (1960): “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

Collier, Paul y Anke Hoeffler (1998): *On Economic Causes of Civil War*, Centre for the Study of African Economies, St Antony's College, Oxford University y Banco Mundial.

Collier, Paul y Anke Hoeffler (2000): *Greed and Grievance in Civil War*, The World Bank Policy Research Working Paper, 2355, Banco Mundial.

Collier, Paul (2007): “Seguridad en África: lo que sugieren las estadísticas”, *Papeles de cuestiones internacionales*, 96, pp. 55-64.

Comisión Europea (2003): *Informe anual 2003 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior en 2002*, recurso electrónico: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0527:ES:HTML>. Fecha de consulta: 12/05/12.

Comisión Europea. (2005): *Coherencia de las políticas en favor del desarrollo*, Unidad de Información de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, recurso electrónico: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/MDGs_depliant_004_es.pdf. Fecha de consulta: 12/05/2011.

Comisión Europea. (2007): *Evaluating Co-ordination. Complementarily and Coherence in EU development policy: a synthesis*, recurso electrónico: www.three-ca.net. Fecha de consulta: 15/07/2011.

Comisión Europea (2012): *La política pesquera común en cifras*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Bélgica.

Comisión Europea (S/F): *La reforma de la Política Pesquera Común*, recurso electrónico: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/leaflet_reform_es.pdf. Fecha de consulta: 26/05/2012.

Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005): *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. SRO-Kundig, Suiza.

Comisión Nacional de Energía (2012): *Informe sobre el sector energético español. Introducción, resumen ejecutivo, anexos y votos particulares*, recurso electrónico: http://www.cne.es/cne/Publicaciones?accion=3&id=3026&id_nodo=32. Fecha de consulta: 27/05/2012.

Commission on Human Security, (2003): *Outline of the Report of the Commission on Human Security*, recurso electrónico: <http://www.humansecuritychs.org/finalreport/Outlines/outline.pdf>. Fecha de consulta: 27/05/2012.

Comisiones Obreras (2006): *Trabajo decente para todos en el centro de la gobernanza global*, recurso electrónico: <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/857479.pdf>. Fecha de consulta: 15/03/2011.

Compés, José y María Álvarez (2009): *La reforma de la pac del 2013 y estrategias negociadoras para España*, recurso electrónico: <http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/export/sites/default/comun/galerias/galeriaDescargas/cap/politica-agraria-comun/documentos-home/raulcompesclopez.pdf>. Fecha de consulta: 24/05/2012.

Commission on Climate Change and Development (2009): *Closing the Gaps*, Edita Sverige, Estocolmo.

Comunidad Europea (1957): *Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma)*, recurso electrónico: http://www.google.es/#hl=es&q=tratado+fundacional+de+la+Comunidad+Europea+roma+art+178&aq=f&aqi=&aql=&oq=&pbx=1&bav=on.2.or.r_gc.r_pw.&fp=a5ace4758242ff30&biw=1024&bih=524. Fecha de consulta: 2/10/2011.

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

CONCORD (2010): *Update note (March, 2010) Spotlight on Policy Coherence Report*, O. Consolo, CONCORD, Bruselas.

CONCORD (2011a): *Spotlight on Policy Coherence 2011 A Lisbon Treaty provision A Human Rights obligation*, recurso electrónico: http://coherence.concordeurope.org/pdf/Concord_Report_15_AW_LORES.pdf. Fecha de consulta: 06/06/2011.

CONCORD (2011b): *AidWatch Briefing Between austerity and political will: EU MS ODA budgets in 2011.Risks that in 2011 genuine EU aid will fall for the first time since 1997*, recurso electrónico: http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internet_documents_ENG/3_Topics/Topics/Aidwatch/AidWatch-briefing-final.pdf. Fecha de consulta: 10/04/2011.

CONCORD (2011c): *Spotlight on EU Policy Coherence for Development. Country profile Sweden*, recurso electrónico: http://coherence.concordeurope.org/pdf/PCD_country_profiles_110711.pdf. Fecha de consulta: 10/08/2011.

Congreso de los Diputados (2008): *Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 127, Gobierno de España.

Congreso de los Diputados (2011): *Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 33, Gobierno de España.

Consejo de Cooperación (2006): *Informe: el cumplimiento del principio de coherencia de políticas*, recurso electrónico: www.ayudaeficaz.es. Fecha de consulta: 15/10/2009.

Consejo de Cooperación, (2008): *Documentos de consideración sobre los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española*, borrador, Madrid

Consejo de Cooperación (2010): *Informe sobre coherencia de políticas para el desarrollo y medidas contra la crisis económica y financiera (2009)*, recurso electrónico: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicaciones_ydocumentacion/Paginas/publicaciones4.aspx. Fecha de consulta: 24/08/2010.

Consejo de Cooperación (2011): *Informe sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento del fondo para la promoción del desarrollo y se reforma el estatuto de la AECID*, documento de trabajo, Madrid.

Cornia, Giovanni (1999): *Liberalization, globalization and income distribution*, recurso electrónico: http://www-3.unipv.it/cds/userfiles/file/Papers/paper_cornia_4.pdf. Fecha de consulta: 30/01/2012.

Coordinadora de ONGD (2005): *Informe de la Coordinadora sobre la percepción social de las ONGD*, Plataforma Coordinadora, Madrid.

Coordinadora de ONGD (2008): *Código de conducta de las ONGD de desarrollo*, Plataforma Coordinadora, Madrid.

Coordinadora de ONGD (2009a): *La coherencia de políticas para el desarrollo. Urge Otra Europa*, recurso electrónico: <http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Ficha%20CPD.pdf>. Fecha de consulta: 17/08/2011.

Coordinadora de ONGD (2009b): *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Grupo de reflexión de apropiación, armonización y alineamiento de la coordinadora de ONGD, Plataforma Coordinadora, Madrid.

Coordinadora de ONGD (s.f.): *Educación para el Desarrollo, estrategia imprescindible para las ONGD*, Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, recurso electrónico: http://autonomicas.congde.org/documentos/54_1.pdf. Fecha de consulta: 05/10/2011.

Coordinadora de ONGD (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo, una agenda inaplazable*, Plataforma Coordinadora, recurso electrónico: http://www.coordinadoraongd.org/uploads/documentos/20110217_130221_Coherencia.pdf. Fecha de consulta: 18/08/2011.

Corra, Benito (2005): “Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 6, recurso electrónico: <http://hc.rediris.es/06/articulos/html/Numero06.html?id=02>, pp. 29-76.

Correa, Eugenia (2010): “Confrontación competitiva y poder político, banca global, regulación y cambio institucional”, en Palazuelos, Antonio y Eugenia Corea (coord.), *Opacidad y hegemonía en la crisis global*, Los libros de la Catarata, Madrid, pp.73-92.

Costa, Oriol (2008): “La acción exterior en materia de cambio climático: de la oposición al acomodo”, en Barbé, Esther (coord.), *España en Europa*, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona, pp.52-57.

Cox, Robert (1996a): “Social Forces. States and World Orders: Beyond International Relation Theory”, *Millennium: Journal of International Studies*, 2, pp. 126- 155.

Cox, Robert (1996b): *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge.

Cubas, Joaquín (1996): *La democracia y el Tribunal Constitucional*, Edicions Alfons el Magnànim, Institució Valenciana d’Estudis i Investigació, Valencia.

Danielson, Anders y Lennart Wolgemuth (2003): *Swedish Development Co-operation in Perspective*, Department of Economics, Lund University, Estocolmo.

Das, Lella y Yiping Zhou (2007): *Towards and inclusive Development paradigm – South-South Development Cooperation*, paper presentado en el Foro sobre Desarrollo Sur-Sur organizado por la Unidad Técnica de Cooperación del PNUD.

De Oliveira, Gluacia (1995): *Estar Aquí... Estar Lá... Uma Cartografia da Vida em Dois Lugares*, M.A. thesis in Social Anthropology, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Del Arenal, Celestino (1990): *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid.

Del Arenal, Celestino (2002): “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y al política” *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2002*. Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, pp.17-86.

Del Arenal, Celestino (2005): *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial Tecnos, 2005, Madrid.

Del Arenal, Celestino (2009a): “Globalización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, pp. 182-268.

Del Arenal, Celestino (2009b): “Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina”, en Del Arenal, Celestino (coord.), *España y América Latina 200 Años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 21-87.

Del Arenal, Celestino (2010): “Globalización y humanización en las relaciones internacionales”, en Rodríguez Virgili, Jordi (ed.) *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*, EUNSA, Pamplona, pp. 223-237.

Del Arenal, Celestino (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Siglo XXI/Fundación Carolina, Madrid.

Deleuze, Gilles y Félix Guatari (1997): *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Pre-Textos, Valencia.

Derrida, Jacques (1997): *Cosmopolitas de tous les pays, encore un effort!*, Editorial Galilée, París.

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

Diakona, Africa Groups of Sweden, Fellowship of Reconciliation, Swedish Mission Council, The Swedish peace and Arbitration Society (2006): *Sweden's Policy for Global Development in Practice*, recurso electrónico: http://www.diakonia.se/Documents/public/IN_FOCUS/Social_Economic_Justice/PRSP/Swedens_Policy_for_Global_Development_Report2006.pdf. Fecha de consulta: 15/09/2009.

Diakona, Actionaid, Africa Groups of Sweden, Church of Sweden Forum, Kvinna Till Kvinna, Plan Sweden, Save the Children Swedish, Fellowship of Reconciliation, Swedish Mission Council, The Swedish Peace and Arbitration Society (2008): *The Coherence Barometer from Swedish NGOs*, recurso electrónico: <http://www.concord.se/upload//Barometer%202008%20eng.pdf>. Fecha de consulta: 08/10/2009.

Diakona, Afrikagrupperna, Forum Syd, Hela världen, Svenska kyrkans internationella arbete, Kristna fredsrörelsen, Svenska missionsrådet (2010): *Mini-Barometern 2010 Folkrörelser mäter trycket på Sveriges politik för global utveckling*, recurso electrónico: http://concord.se.loopiadns.com/upload/Minibarometer_2010%281%29.pdf. Fecha de consulta: 10/010/2011.

Diakona y Amnistía Internacional (2011): *Export till priset av mänskliga rättigheter?* Diakona y Amnistía Internacional Suecia, recurso electrónico: http://www.diakonia.se/documents/public/ABOUT_DIAKONIA/Reports/110225_Sammanf_Export_MR_rapport.pdf. Fecha de consulta: 08/06/2012.

Díez del Corral, Luis (1958): “Historicismo y ciencia política en Meinecke”, *Revista de Estudios Políticos*, 101, pp. 25-46.

Diez-Picazo, Luis (2008): “La naturaleza de la Unión Europea”, *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, Número 4, pp. 1-67.

Duffield, Mark (2001) : *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Libros de la Catarata, Madrid.

ECDPM e ICEI (2006): *EU Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development. A Scoping Study*, Askant Academic Publishers, Amsterdam.

ECDPM e ICEI (2007): *Evaluation study on the EU institutions and member state mechanism for promoting policy coherence for development*, Askant Academic Publishers, Amsterdam.

Economist Intelligence Unit (2011): *The Democracy Index 2011: Democracy under stress*, recurso electrónico: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011. Fecha de consulta: 15/04/2011.

ECOSOC (2010): *Coherent Development Cooperation: Maximizing Impact in a Changing Environment*, Closing statement, recurso electrónico: http://www.un.org/en/ecosoc/Nuevafunct/pdf/closing_helsinki-sha.pdf. Fecha de consulta: 10/08/2011.

Epstein, Gerald (2005): *Financialization and the World Economy*, Edward Elgar Publishing, Londres.

Escrivá, José Luis y Mayte Ledo (2009): “Disciplina de mercado y estabilidad financiera”, en Alonso, José Antonio, Santiago Fernández y Federico Steinberg (coord.), *La reforma de la arquitectura financiera internacional*, Ediciones Empresa Global, Madrid, pp.157-178.

Espinosa, Julia (2011): *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

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

Faist, Thomas (2000): “Transnationalization in international migration: Implications for the study of citizenship and culture”, *Ethnic and Racial Studies*, 23, pp. 189-222.

Falk, Richard (2002): *La globalización depredadora. Una crítica*, Siglo XXI, Madrid.

Fana, María (dir.), Natalia Carfi, Luis Cornelio, Luis Fernández, Valeria Franco, Juan Wills (2010): *Migración, Dignidad Humana y Soberanía estatal*, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

FAO (2005): *Políticas de la UE: reforma de la PAC y comercio de la UE de carne de bovino y leche con los países en desarrollo*, recurso electrónico: http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/es/pplpi/docarc/execsumm_wp18.pdf. Fecha de consulta: 24/05/2012.

FAO (2007): *Resumen informativo sobre la pesca por países – El Reino de España*, recurso electrónico, <http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/es/ESP/profile.htm>. Fecha de consulta: 28/05/2012.

FAO (2010): *Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta*, Nota de prensa FAO, recurso electrónico: <http://www.fao.org/docrep/012/al390s/al390s00.pdf>. Fecha de consulta: 10/04/2009.

Farré, Juan (2001): “Inmigración y seguridad ciudadana en España”, Conferencia Internacional, *La seguridad europea en el siglo XXI*, Granada, recurso electrónico: <http://www.ugr.es/~ceas/cise.htm>. Fecha de consulta: 15/10/2011.

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

Ferenczi, Imre y Walter Willcox, (1929): *International Migrations*, National. Bureau of Economic Research, Social Science Research Council, Committee on scientific aspects of human migration, Nueva York.

Fitzgerald, Valpy (2003): “Fallos en el mercado internacional de capitales y países menos desarrollados”, en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds.), *Financiación*

del desarrollo y coherencia de políticas de los donantes, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp.19-48.

Fitzgerald, Valpy (2007): “Los nuevos “colosos” emergentes y su efecto sobre la economía mundial”, *Claves de la Economía Mundial*, 7, pp. 23-28.

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

Florido, David (2002): “Políticas globales y desigualdades locales: efectos socioeconómicos de la política pesquera comunitaria”, *Revista de Estudios Regionales*, 62, pp.79-119.

Flynn, Michael y Cecilia Cannon (2009): *The Privatization of Immigration Detention: Towards a Global View A Global Detention Project Working Paper*, recurso electrónico: http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/GDP_Privatization_Paper_Final5.pdf fecha de consulta: 06/06/2012.

FMI (2007): *Perspectivas de la economía mundial: desbordamientos y ciclos de la economía*, División de Español Departamento de Tecnología y Servicios Generales del FMI, Washington DC.

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

Foucault, Michael (1992): *Microfísica del poder*, Las Ediciones de la Piqueta, Madrid.

Foucault, Michael (1998): *Un diálogo sobre el poder*, Altaza, Barcelona.

FRIDE (2007): *Los recursos Humanos en la cooperación española*, Foro AOD, recurso electrónico: http://www.fride.org/uploads/recursos.humanos_Documento.base_ES.pdf fecha de consulta: 20/ 06/2009.

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

Fundación Carolina (2008): *Barómetro de Coherencia. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Documento de Trabajo, Fundación CEALCI, Madrid.

Fundación Carolina (2010): *Barómetro de Coherencia. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española*, Documento de Trabajo, Fundación CEALCI, Madrid.

G20 (2011): *2011 Report of the Development Working Group*. recurso electrónico: http://www.boell.org/web/group_of_20-638 fecha de consulta: 20/06/2012.

Gamboa, Camila (2005): “El carácter empírico e inteligible de las acciones humanas” Herrera, Wilson y Camila de Gamboa (ed.), *Kant defensa y límites de la razón*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, Pp. 83- 98.

García-Arias, Jorge (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 Segura, Caterina (2008): “El orden internacional amenazado. Retos y oportunidades para fortalecer la seguridad en la sociedad internacional contemporánea” García Segura, Caterina y Ángel Rodrigo, (ed.), *La seguridad comprometida*, Editorial Tecnos, Madrid.

García Segura, Caterina y Ángel Rodrigo (2008): *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional en el siglo XXI*, Los libros de la Catarata, Madrid.

García, Manuel (1996): *La filosofía de Kant. Una introducción a la filosofía*, Fundación Caja Madrid, Madrid.

García, María (2003): “Ciudadanía cosmopolita” *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 8, recurso electrónico: <http://www.uv.es/CEFD/8/garciac.pdf> fecha de consulta: 15/05/2011

Garrido, Manuel (2005): “Introducción” *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, (editado en 2005), Ediciones Cátedra, Madrid, Pp. 9- 19.

Garrigues, Juan (2003): “La responsabilidad de proteger: De un principio ético a una política eficaz” *La Realidad de la Ayuda 2007- 2008*, Intermón Oxfam, Hurope, Barcelona.

Gauttier, Pascal (2004): “Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union” *European Law Journal*, 10, Pp. 23-41.

GEA (2011): *Informes sobre Coherencia de Políticas hacia África*. Serón, Gemma, Audrey Jolivel, Maria Serrano, Martin de Vidales y José Luis Gázquez, recurso electrónico: http://www.uam.es/otros/gea/Documentos%20adjuntos/INFORME_MIGRACIONES_FULL_OK.pdf fecha de consulta: 21/06/2012.

George, Susan (2007): *El pensamiento secuestrado*, Icaria, Barcelona.

George, Susan (2010): *Sus crisis, nuestras soluciones*, Icaria, Intermón Oxfam, Barcelona.

Giddens, Anthony (1967): *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu editores, Buenos Aires.

- Giddens, Anthony (1999): *Consecuencias de la modernidad*, Alianza editorial, Madrid.
- Giddens, Anthony (2000): *Un Mundo desbocado*, Taurus, Madrid.
- Giddens, Anthony (2003): “Ciencias sociales y globalización” *Desigualdad y Globalización. Cinco Conferencias*, Editorial Manantial, Buenos Aires
- Gilpin, Robert (1990): *La economía política de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy*. Princeton University, Nueva Jersey.
- Gimeno, José (2004): “Inmigración, derechos de ciudadanía y estado de bienestar en España” en SOS Racismo *Informe anual 2004 sobre el racismo en el Estado español*, Icaria Editorial, Pp. 275- 283.
- Glick, Nina, Linda Basch y Cristina Szanton-Blanc (1990): *The making of a Transnational Community*, Columbia University Press, Nueva York.
- Globkom (2001): *A More Equitable World Without Poverty*, Report By the Parliamentary Committee on Sweden’s Policy For Global Development. MAE. Estocolmo.
- Gobierno de España (1998): *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*.BOE número 162.
- Gobierno de España (2008): *Plan de Derechos Humanos*, Aprobado por el Consejo de Ministros, recurso electrónico: http://www.mpr.es/uploads/media/pdf/2/ddhhes_1260787618.pdf fecha de consulta: 23/06/2012
- Gobierno de Suecia. (2003): *Shared responsibility: Sweden’s Policy for Global Development*, Estocolmo, recurso electrónico: <http://www.regeringen.se/sb/d/3428/a/24520> fecha de consulta: 18/06/2011.
- Gobierno de Suecia (2005): *A National Action Plan for Human Rights 2006–2009*. recurso electrónico: http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/docs/Swedish2.pdf fecha de consulta: 06/06/2012
- Gobierno de Suecia (2006a): *Together towards 2015. Sweden’s report on the Millenium Development Goals*, Estocolmo, recurso electrónico, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/97303> fecha de consulta: 19/06/2011.
- Gobierno de Suecia. (2006b): *Sweden’s policy for global development*, MAE Estocolmo, recurso electrónico: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/14232> fecha de consulta: 27/06/2011.

Gobierno de Suecia. (2007): *Summary of the Country focuses process*, MAE, Estocolmo, recurso electrónico: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/65/95/c70b05d5.pdf> fecha de consulta: 30/06/2011.

Gobierno de Suecia. (2008a): *Global challenges. Our responsibilities*, MAE, Estocolmo, recurso electrónico: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/32/83/778a0c48.pdf> fecha de consulta: 29/06/2011.

Gobierno de Suecia. (2008b): *A Boost for Research and Innovation*, MAE, Estocolmo.

Gobierno de Suecia. (2009): *Prioridades en Política de Desarrollo. Durante la Presidencia Sueca de la UE*. MAE. Estocolmo.

Gobierno de Suecia (2010a): *Shared Responsibility for Global Development*. MAE. Estocolmo, recurso electrónico: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.pdf> fecha de consulta: 1/07/2011.

Gobierno de Suecia (2010b): *Meeting Global Challenges – communication on policy coherence for development*, MAE, Estocolmo, recurso electrónico: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5358/a/152791> Fecha de consulta: 2/07/2011.

Gobierno de Suecia (2010c): *Policy for environmental and climate issues*, MAE, Estocolmo, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/156498> fecha de consulta: 3/07/2011.

Gobierno de Suecia (2010d): *The reform of the Common Fisheries Policy*, Ministerio de Agricultura, Estocolmo, recurso electrónico: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm fecha de consulta: 5/05/2012.

Gobierno de Suecia (2011a): *Report for Sweden on assessment of projected progress in accordance with article 3.2 under Council Decision No 280/2004/EC on a Mechanism for Monitoring Community Greenhouse Gas Emissions and for Implementing the Kyoto Protocol*, recurso electrónico: http://www.naturvardsverket.se/_upload/05_klimat_i_forandring/prognos/projection-ghg-Sweden-2011-EU.pdf. fecha de consulta: 07/06/2012.

Gobierno de Suecia, (2011b): *UD:s rapporter om mänskliga rättigheter* recurso electrónico: http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=33&module_instance=1&action=pod_show&navid=33 fecha de consulta: 08/06/2012.

Goldman, Sachs (2001): *Building Better Global Economy. BRICs*, Goldman Sachs, Global Economics Group.

Goldman, Sachs (2003): *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman Sachs Global Economics Group.

Goldman, Sachs (2007): *Brics and Beyond*, Goldman Sachs Global Economics Group.

Goldmann, Lucien (1967): *Las ciencias humanas y la filosofía*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

Gómez - Galán, Manuel y José Antonio Sanahuja (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid.

Gómez Espelosín, Javier (2001): *Historia de Grecia Antigua*, Ediciones Akkal, Madrid.

Gómez, Manuel y Antonio Jaime (2005): “Desafíos del servicio social en el marco de las nuevas políticas sociales” *Papers: Revista de Sociología*, 78, Barcelona, Pp. 169-193.

González, Juan Carlos (2000): *Historia de la filosofía*, Editorial EDAF, Madrid.

Carmen González y Alicia Sorroza (2009): *¿Hacia una política europea de inmigración? Un desafío para la Presidencia Española de 2010*, recurso electrónico: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTENT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009. Fecha de consulta: 08/07/2012.

Grasa, Rafael (1995): “El Mediterráneo desde una perspectiva globalizadora de la seguridad”, *Papers*, 46, pp. 25-41.

Greenpeace (2010): *La pesca en España. Una lección no aprendida*, recurso electrónico: <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/reportoceanos/100430.pdf>. Fecha de consulta: 26/05/2012.

Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha contra el Hambre y la Pobreza (2004): *Iniciativa contra el hambre y la pobreza. Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha contra el Hambre y la Pobreza*, recurso electrónico: <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=3562> fecha de consulta: 20/06/2012

Guibernau, Montserrat (1996): *Nationalisms: the Nation-state and Nationalism in the Twentieth Century*, Cambridge, Londres.

Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of law and democracy*, MIT Press, Cambridge.

Habermas, Jürgen (1999): *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós.

Habermas, Jürgen (2000): *La constelación postnacional*, Barcelona, Paidós.

Haesbaert, Rogerio (2004): *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade*, Bertrand, Rio de Janeiro.

Haver, Frederick (2008): *Policy Coherence for development*, recurso electrónico: http://www.dpwg-lgd.org/cms/upload/pdf/policy_coherence_for_development.pdf fecha de consulta: 3/09/2011.

HEGOA (2011): *Pagina Web Educación*, recurso electrónico: <http://www.hegoa.ehu.es/es/educacion> fecha de consulta: 26/07/2011.

Held, David (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona.

Held, David (2004): *Un pacto Global*, Editorial Taurus, Madrid.

Held, David y Anthony McGrew (2002): “Globalización: tendencia y opciones” *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, pp. 155-188.

Held, David y Anthony McGrew (2003): *Globalización, Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional*, Editorial Paidós, Barcelona.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton (1999): *Transformaciones globales: política, economía y cultura*, Stanford University Press, California.

Herner, María Teresa (2009): “Territorio, desterritorialización y reterritorialización: un abordaje teórico desde la perspectiva de Deleuze y Guattari”, *Huellas*, 13, pp. 158-171.

Herrera, Rafael (2008) *Un largo día (Globalización y crisis política)*, Tres Fronteras Ediciones, Murcia.

Herrera, Wilson (2005): “Introducción”, en Herrera, Wilson y Camila de Gamboa (ed.), *Kant: defensa y límites de la razón*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 9-25.

Hess, Charlotte y Elinor Ostrom (2006): “Studying the Knowledge Commons” Hess, Charlotte y Elinor Ostrom (eds.) *Understanding Knowledge as a Commons*, The Mit Press, Cambridge, Pp. 1-26.

Hettne, Bjorg (2002): “El Nuevo regionalismo y el retorno a lo político” *Comercio Exterior*, 52, México DF, Pp. 954-965.

Hill Charles y Gareth Jones (2001): *Strategic Management*, 5th Edn. Houghton Mifflin, Means Business, Inc, Boston.

Hobbes, Thomas (1651): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* Fondo de Cultura Económica, México D.F.

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

Hoebink, Paul (2011): *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Amsterdam University Press, EADI, Amsterdam.

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

Hollinger, David (2001): “Not universalists, not pluralists: the New cosmopolitans find their own way” *Constellations*, 8(2), Pp. 236-248.

Hombrado, Angustias (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, OPEX, Fundación Alternativas, Madrid.

Horrach, Juan Antonio (2009): “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos” *Revista de filosofía Factótum*, 6, Pp.1-22.

Houghton, David (2007): “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach”, *Foreign Policy Analysis*, 3, Pp. 24-45.

Humboldt, Wilhelm von (1791): “Ideas sobre el régimen constitucional del Estado sugeridas por la nueva constitución francesa” *Escritos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México (primera edición 1943), Pp. 77 - 154.

Human Rights Watch (2012): *Resumen de país. Guinea Ecuatorial*, recurso electrónico: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/eqguinea_sp_2012.pdf. fecha de consulta: 24/05/2012.

Hveem, Helge. (1999): “Political Regionalism: Master or Servant of Economic Internationalization?”, Hettne, Bjorn, Andreas Inotai, y Osvaldo Sunkel (eds.), *Globalism and the Nueva Regionalism*, Macmillan, Londres, Pp 85 - 115.

Hyden, Goran (1999) “The Shifting Ground of Policy coherence in development cooperation”, Jacques Forster y Oliver Stokke (ed.), *Policy coherence in Development Cooperation*, EADI Books, Londres. Pp.16-57.

Ibáñez Angulo, Mónica (2008) “De la identidad nacional a la ciudadanía transnacional: Procesos migratorios y espacios transnacionales” *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, recurso electrónico: <http://docsgedime.files.wordpress.com/2008/02/monicaibanez.pdf> fecha de consulta: 4/06/2011

IECAH (2012): *España realizó transferencias preocupantes de armas a Bahréin, Arabia Saudí y Egipto en plena primavera árabe*, Campaña Armas Bajo Control, Comunicado de prensa 26/04/2012, fecha de consulta: 28/05/2012.

IFAD (2011): *Informe sobre la pobreza rural en el año 2011*, recurso electrónico: <http://www.ifad.org/rpr2011/s/index.htm> fecha de consulta: 2/10/2011.

Iglesia-Caruncho, Manuel (2005): *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Los libros de la Catarata, Madrid.

Iglesia-Caruncho, Manuel de la (2011): “The Politics and Policy of Aid in Spain”, *IDS Research Report*, 65, Institute of Development Studies, Londres.

Instituto Sueco (2004): *Los partidos políticos en Suecia*, recurso electrónico: “The official Gateway to Sweden” www.sweden.se fecha de consulta: 05/08/2009.

Instituto Sueco (2005): *El Sistema del Gobierno Sueco*, recurso electrónico: “The official Gateway to Sweden” www.sweden.se , fecha de consulta: 05/08/2009.

Intermón Oxfam (2005): *Goliat contra David-. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*, Campaña Comercio con Justicia, recurso electrónico: http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/0_2970_170305_Goliat_contra_David.pdf fecha de consulta: 24/05/2012.

Intermón Oxfam, (2006a): *La Unión Europea pagó a los 2.460 mayores productores agrícolas un total de 1.300 millones de euros en subsidios*, recurso electrónico: <http://www.oxfam.org/fr/node/818> fecha de consulta: 23/05/2012.

Intermón Oxfam, (2006b): *Renovarse o morir ¿Por qué la reforma de los créditos FAD no puede esperar?*, recurso electrónico: <http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/InformeFAD%20030406.pdf> fecha de consulta: 2/05/2012.

Intermón Oxfam, (2007a): *La Realidad de la Ayuda 2006- 200*, Hurope, Barcelona.

Intermón Oxfam, (2007b): *100 días. Las negociaciones comerciales amenazan el compromiso de España con África*, recurso electrónico: http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/070921_100%20dias.pdf. fecha de consulta: 25/05/2012.

Intermón Oxfam, (2007c): *Puertas al mar Por qué todos deberíamos estar interesados en una política migratoria más justa e inteligente*, recurso electrónico: http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/071022_Puertas_al_mar_def.pdf fecha de consulta: 26/05/2012

Intermón Oxfam, (2007d): *Nuestro futuro por la borda. Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres*, recurso electrónico: <http://www.mtnforum.org/sites/default/files/pub/6624.pdf> fecha de consulta: 19/06/2012

Intermón Oxfam, (2008): *Puente sobre Aguas Turbulentas: El papel de España en la negociación de los Acuerdos de Asociación de la UE con Centroamérica y la Comunidad Andina*, recurso electrónico: http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/081027_aguasturbulentas.pdf fecha de consulta: 25/05/2012.

Intermón Oxfam, (2009): *Promesas vacías. ¿Qué ha sido del “desarrollo” en la Ronda de Doha de la OMC?*, recurso electrónico: <http://www.oxfam.org/es/policy/promesas-vacias> fecha de consulta: 23/05/2012.

Intermón Oxfam (2010): *Con prisa y sin pausa. Una hoja de ruta para rescatar la cooperación española*. Informe Intermón Oxfam, 28, recurso electrónico: http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/101202_conprisa.pdf fecha de consulta: 13/11/2011

International Task Force on Global Public Goods (2006a): Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest, Department for Development Policy, MAE, Erlanders Infologistics Väst AB, Estocolmo.

International Task Force on Global Public Goods (2006b): Expert Paper One Infectious Disease, Department for Development Policy, MAE, Erlanders Infologistics Väst AB, Estocolmo.

International Task Force on Global Public Goods (2006c): Expert Paper Five. Peace and Security, Department for Development Policy, MAE, Erlanders Infologistics Väst AB, Estocolmo.

Jaeger, Werner (1967): *Paideia. Los Ideales de la Cultura Griega*, Fondo de Cultura Económica, México.

Jain, Baniyas (1990): “The role of bourocreacy in Policy Development and Implementation in India” *International Social Science Journal*, 123, Pp. 31-47.

Jamil, Ishtiaq (1998): “La cultura administrativa: una forma de comprender la administración publica en distintas culturas” *Gestión y Política Pública*, 1, Pp. 61- 82.

Jervis, Robert (1970): *The Logic of Images in International Relations*. Princeton University Press. Nueva Jersey.

Juárez, Rodrigo (2009): “Ciudadanía cosmopolita y globalización. Una revisión del pensamiento kantiano” *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 9, Pp.5-20.

Kaldor, Mary (2001): *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets Editores, Barcelona.

Kaldor, Mary (2005): *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*, Tusquets Editores, Barcelona.

Kaldor, Mary (2010): *El poder y la fuerza*, Tusquets Editores, Barcelona.

Kant, Immanuel (1784a) “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.

Kant, Immanuel (1784b) “Que es la ilustración”, *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita* (editado en 2005), Ediciones Cátedra, Madrid, Pp. 21- 32.

Kant, Immanuel (1785) “Recensiones de las Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad” *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, (editado en 2005), Ediciones Cátedra, Madrid, Pp. 51- 76.

Kant, Immanuel (1786) “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*, (editado en 2005), Ediciones Cátedra, Madrid, Pp. 95-140.

Kant, Immanuel (1795) “Sobre la Paz Perpetua” *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, (editado en 2005), Ediciones Cátedra, Madrid, Pp. 141- 188.

Kant, Immanuel (1797): *La metafísica de las costumbres*, (editado en 1989), Editorial Tecnos, Madrid.

Kant, Immanuel (1798a) “Replanteamiento de la cuestión sobre si el género humano se halla en continuo progreso hacia lo mejor” *Ensayos sobre la Paz, el progreso y el ideal cosmopolita*, (editado en 2005), Ediciones Cátedra, Madrid, 195- 211.

Kant, Immanuel (1798b): *Antología en sentido pragmático*, (editado en 1955), Editorial Alianza, Madrid.

Kaplan, Marcos (1998): “La crisis ambiental: análisis y alternativas” *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, Pp. 87- 122.

Kaplan, Marcos (2002): *Estado y Globalización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Ciudad de México.

Kapstein, Ethan (1999): “Justicia distributiva como bien público internacional: Una perspectiva histórica” Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*, Oxford University Press, Pp 92-121.

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

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (1999): *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*, PNUD, Oxford University Press, Oxford.

Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell Le Goulven, and Ronald .Mendoza (2003): *Providing public goods, managing globalization*, PNUD, Oxford University Press, Oxford.

Kaul, Inge y Pedro Conceição (2005): *Las nuevas finanzas públicas. Respondiendo a los desafíos globales*, PNUD, Oxford University Press, Oxford.

Keane, Jhon (2003): "Reflexiones sobre la sociedad civil global" Beneyto, Jose Vidal, *Hacia una sociedad civil global*, Santillana Ediciones, Madrid, Pp. 69-117.

Keane, Jhon (2008): *La sociedad civil global y el Gobierno del mundo*, Editorial Hacer, Barcelona.

Keohane, Robert y Joseph Nye, (1988): *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, GEL, Buenos Aires.

Khan, Mahmood (2001): "La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública" *Temas de economía*, FMI, Washington D.C.

Kliksberg, Bernardo (1999): *Desigualdad y Desarrollo en América Latina: El debate postergado*, Conferencia. Buenos Aires sin Frontera, Buenos Aires.

KOF Swiss Economic Institute (2011): *KOF Index of Globalization 2011 Economic Crisis Slows Down Globalization*, Zurich, recurso electrónico: <http://scienceofsciencepolicy.net/publication/kof-index-globalization-2011-economic-crisis-slows-down-globalization> fecha de consulta: 04/ 08/2011.

Kosakof, Bernardo y Sebastián Cmapanario (2007): "La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina" *Claves de la Economía Mundial*, 7, Madrid, Pp. 28-34.

Koumi, Helena (2006): *La Cooperación para el desarrollo: El caso de Suecia – un país donante*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Europa, Buenos Aires.

Kostova, Miroslava (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, recurso electrónico: http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/252/252_kostova_regularizacion_extranjeros_espana.pdf fecha de consulta: 20/06/2012

Kozlarek, Oliver (2007) (coord): *Entre cosmopolitismo y "conciencia del mundo" hacia una crítica del pensamiento atópico*, Siglo XXI Editores, México.

Krasner, Stephen (2001): *Soberanía. Hipocresía organizada*, Paidós, Barcelona

Krieger, Anne (1996): *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza, Madrid,

Krippner, Greta (2005): "The Financialization of the American economy" *Socio-Economic Review*, Oxford University Press, Oxford, Pp. 170- 208.

Krugman, Paul (2009): *Después de Bush: el fin de los neocons y la hora de los demócratas*, Editorial Crítica, Barcelona.

Lamble, Stephen. (2003) "Foi as a United States foreign policy tool: a carrot and stick approach" *Freedom of Information Review*, 5, Law Faculty, Monash University, Pp. 38 - 43.

Laffont, Jean Jacques (2008) : "Externalities", Durlauf, Steven y Lawrence Blume (eds.), *Nueva Palgrave Dictionary of Economics*, Segunda Edición, Palgrave Macmillan, Hampshire.

Laquer, Walter(1987): *The Age of Terrorism*, Little Brown, Boston.

Larru, José María (2011): *Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad. Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo*, CIECODE, Madrid.

Latouche, Miguel Ángel (2003): "Elementos para la revisión de la agenda internacional neoeconómica" *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, 002, Universidad Central de Venezuela, Pp. 11- 26.

Lefebvre, Henri (1974). *La production de l'espace*, Éditions Anthropos, Paris.

Little, David (1950): *A Critique of Welfare Economics*, Oxford University Press, Oxford.

Llopis, Ramón (2007): "El "nacionalismo metodológico" como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales" *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 13, Pp. 101-120.

Lorente, Manuel y Marta Arias (2004): "Créditos FAD: de nuevo, en el punto de mira" *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*, 2004-2005, Hurope, Barcelona, Pp. 81-114.

Lucas, Javier (2008): *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Fundación BBVA, Madrid.

Lukes, Steven (1985): *El poder un enfoque radical*, Siglo XXI Editores, Madrid.

Lynch., Enrique (1980): “El punto de vista cosmopolita”, *Enrahona*, 3, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, Pp. 55-66.

Maddison, Angus (1995): *La economía mundial 1820-1995, Análisis y estadísticas*. OCDE, Francia.

Maddison, Angus (2001): *The World Ecobomy, A Milennian perspective*, OCDE, París, recurso electrónico: <http://www.theworlddeconomy.org/> fecha de consulta: 26/03/2008.

MAE (2005): *The Government Humanitarian Aid*, Davidsons Tryckeri, Estocolmo.

MAE (2007): *Strategy for Multilateral Development Cooperation*, Davidsons Tryckeri, Estocolmo

MAE (2010a): *Research for development*, Davidsons Tryckeri, Estocolmo.

MAE (2010b): *On Equal Footing*, Edita Västra Aros, Estocolmo.

MAE (2010c): *Change for Freedo*. Edita, Estocolmo.

MAEC (2001): *I Plan Director de la Cooperación Española 2001- 200*, DGPOLDE.

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

MAEC (2005b): *Plan Anual de Cooperación internacional 2005, (PACI Seguimiento)* DGPOLDE.

MAEC (2006): *Plan África*, MAEC, Gobierno de España.

MAEC (2007): *Hacia los Objetivos del Milenio. Una apuesta coherente en la lucha contra la pobreza Informe del Gobierno Español sobre el objetivo 8*, DGPOLDE.

MAEC (2009a): *Plan África*, MAEC, Gobierno de España.

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

MAEC (2009c): *Plan Anual de Cooperación internacional 2009, (PACI Seguimiento)*, DGPOLDE.

MAEC (2009d): *Estrategia multilateral de la cooperación española*. Gobierno de España.

MAEC (2010a): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2010*, DGPOLDE.

MAEC (2010b): *Informe de cooperación multilateral 2009*. AECID

MAEC (2011a): *Plan Anual de Cooperación Internacional 2011*, DGPOLDE.

MAEC (2011b): *Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País. Metodología*, DGPOLDE, recurso electrónico: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/publicacionesydocumentacion/Documents/19072011%20Manual_MAP_NIPO502-11-010-2.pdf fecha de consulta: 20/10/2011

MAEC (2011c): *Informe Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Periodo enero – diciembre 2010*, Gobierno de España.

MAEC (2011d): *Hoja de ruta. Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País*, recurso electrónico: http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/HojaRuta_MAP_NIPO502-11-010-2.pdf fecha de consulta: 27/06/2012

Mannheim, Karl (1936). *Ideology and utopia. An introduction to the Sociology of Knowledge*, Routledge, Londres.

Maquiavelo, Nicolás (1513): *El príncipe*, (editado en 1988) Editorial Ercilla, Santiago de Chile.

Marín, José y Javier García- Verdugo (2008): *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, Editorial Ariel, Barcelona.

Martín Seco, Juan Francisco (2010): *La Trastienda de la crisis. Lo que el poder económico quiere ocultar*, Ediciones Península, Barcelona.

Martínez González Tablas, Ángel (2002): “Aspectos más relevantes de la globalización económica” *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, Pp. 69- 130.

Martínez González-Tablas, Ángel (2007): *Economía Política Mundial. Las fuerzas estructurantes*, Ariel Económica, Madrid.

Martínez, Ignacio (2011): “La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil?” *La Sociedad Civil en la Cooperación al Desarrollo del Siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*, Fundación Cideal, Madrid, Pp. 63-120.

Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja, (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada en España*, Fundación Carolina, Madrid.

Martínez, Ignacio y Martínez, Pablo (2011): “Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política” Plataforma 2015 y más, *Las políticas globales importan. Análisis de los retrocesos y rupturas en la práctica de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en 2010*, Octavo informe anual de la Plataforma 2015 y más, recurso electrónico: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/ANUARIO2010_v6_INTERIOR.pdf fecha de consulta: 15/04/2011.

Martínez, Julio y Mercedes Fernández (2006): “Inmigración y exclusión social” Fernando Vidal (ed.) *La exclusión social y el estado de bienestar en España*, Icaria Editorial, Barcelona, Pp. 409-440.

Martínez Rolland, Miguel Ángel (S/F): *El papel del Sector Público en la facilitación de las Remesas. La Iniciativa de Lucha Contra el Hambre y la Pobreza (IHP)*, Dirección General de Financiación Internacional, Ministerio de Economía y Hacienda, recurso electrónico: <http://www.milespps.com/45253/el-hambre/> fecha de consulta: 20/06/2012.

Mascareno, Aldo y Elina Mereminskaya (2005): *Hacia una consolidación de la Equidad: un Defensor del Pueblo para Chile*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Mc Millan, Jhon: “The Free Rider Problem: A Survey”, *The Economic Record*, 55 (2), Pp. 95-107.

Medialdea, Bibiaba (2010): “La economía mundial en imágenes” *Claves de la Economía mundial*, 10, Pp. 212 – 245.

Meinecke, Friedrich (1908a): *Cosmopolitanism and the national state*, (editado en 1970) Princeton University Press, Nueva Jersey.

Meinecke, Friedrich (1908b): *Nazione, Stato e Cosmopolitismo nello svolgimento dell'idea di Stato nazionale*, (editado en 1930), La nuova Italia, Perugia, Venezia.

Meinecke, Friedrich (1924): *La idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*, (editado en 1983), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Meinecke, Friedrich (1936): *El historicismo y su génesis*, (editado en 1943), Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Melgarejo, Méndez, Ricardo y Fernando Molinero (1984): *Geografía y Estado. Introducción a la Geografía Política*, Cincel, Madrid.

Mesa, Manuela (2003): “Educar para la ciudadanía global y la democracia cosmopolita” *Educar para la ciudadanía y la participación: De lo local a lo global, Guías didácticas de educación para el desarrollo*, CIP-FUHEM, Madrid..

Mesa, Manuela (2007): “Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas” Manuela Mesa (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI. Anuario 2007-2008*, CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz, Icaria, Pp. 39-61.

Mesa, Manuela (2008): “La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes” Rojas, Francisco y Manuela Mesa (coord.) *(In)Seguridad y violencia en América Latina. Pensamiento Iberoamericano*, 2, Investigación Gráfica, Madrid, Pp. 95-124.

Mesa, Manuela (Dir.) (2001): *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid: tendencias y estrategias para el siglo XXI*, Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid, Madrid.

Metcalfé, Stanley y Jason Potts (2007): “La internacionalización de los servicios: la perspectiva evolutiva” *Claves de la Economía mundial*, 7, Pp. 79 – 87.

Meyer, Klaus (2007): “Estrategias empresariales bajo las presiones de la globalización: globalfocusing o la especialización global”, *Claves de la Economía Mundial*, 7, Madrid, Pp.68- 77.

Milanovic, Branko (2005): *La era de las desigualdades*, Editorial Sistema, Madrid.

Milanovic, Branko, (2006): *La desigualdad mundial de la renta: que es y porqué es importante*, Fundación Sistema, recurso electrónico: http://www.fundacionsistema.com/media/PDF/PPios5_%20Branko%20Milanovic.pdf fecha de consulta: 15/04/2009.

Milanovic, Branko (2009): *Desigualdad entre países y personas*, Conferencia en Fundación Ramón Areces, impartida el 7 de mayo de 2009.

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

Millán, Natalia (2010a): “El caso de España”, Alonso, (dir.), *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Efca S.A, Madrid, Pp.145- 172.

Millán, Natalia (2010b): “El caso de Suecia” en Alonso, (Dir.): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Efca S.A, Madrid, Pp. 23- 56.

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

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

Ministerio de Agricultura sueco (2007): *Changes to EU agricultural policy*, Gobierno de Suecia, recurso electrónico: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/sweden/agriculture.pdf> fecha de consulta: 23/05/2012

Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio (2012): *Política Comercial de la Unión Europea*, recurso electrónico: <http://www.comercio.mityc.es/en/comercio->

exterior/politica-comercial/introduccion/pages/politica-comercial-union-europea.aspx
fecha de consulta: 23/05/2012.

Ministerio de Comercio sueco (2008): *The Government Declaration on Trade*, recurso electrónico: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/102033> fecha de consulta: 09/09/2011.

Ministerio de Comercio sueco (2010): *The Government Declaration on Trade*, recurso electrónico: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/10368> fecha de consulta: 09/09/2011.

Ministerio de Justicia. Sueco (2009) *Budget Proposition for 2009*, Gobierno de Suecia, recurso electrónico: <http://www.regeringen.se/sb/d/10169/a/111679> fecha de consulta: 25/09/2011.

Mintzberg. Henry (1979): *The Structuring of Organizations: A Synthesis of Research*, Prentice-Hall, Nueva Jersey.

Missiroli, Antonio (ed.) (2001): *Coherence for Security Policy. Occasional Paper 27*, Institute for Security Studies, Paris.

Mold, Andrew, Annalisa Prizzon, Emmanuel Frot y Javier Santiso (2010): “Aid flows in time of crisis”, *Conference on Development cooperation in time of crisis and achieving the MDGs*, recurso electrónico: <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/wp-content/uploads/Mold-Aid-Flows-in-times-of-crisis.pdf> fecha de consulta: 04/08/2011.

Molina, Ignacio (1988): *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid.

Moraes, Natalia (2009): “Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad: una revisión conceptual a partir de la migración uruguaya” *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 28, Pp. 61- 70.

Morcillo, Álvaro (2011): “El debate entre transnacionalismo y nacionalismo metodológico para la comprensión del papel del empleo en la gobernabilidad de la inmigración en España” *Papers 2011*, Pp. 757-780.

Morgenthau, Hans (1986): *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo de editores latinoamericanos, Buenos Aires.

Mowle, Thomas (2003) “Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflicts”, *Political Psychology*, 24, Pp.561-592.

Moyo, Dambisa (2009): *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Penguin Books, Reino Unido.

Naciones Unidas (2000): *Declaración del Milenio*, recurso electrónico: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> fecha de consulta: 05/01/2011.

Naciones Unidas (2002): *Consenso de Monterrey sobre financiación del desarrollo*, recurso electrónico: http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11_sp.pdf fecha de consulta: 05/02/2011.

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> fecha de consulta: 05/08/2011.

Naciones Unidas (2005): *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*, recurso electrónico: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/resources1.html> fecha de consulta: 05/08/2011.

Naciones Unidas (2010): *Human Security. Report of the Secretary General*, recurso electrónico: http://hdr.undp.org/en/media/SG_Human_Security_Report_12_04_10.pdf fecha de consulta: 05/08/2011.

Naciones Unidas (2011): *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Madrid.

Naim, Moisés (2006): *Ilícito*, Debate, Barcelona.

National Board of Trade (2009): *Open Trade or Protectionism? Developments in trade policy since 1995*, Gobierno de Suecia, recurso electrónico: <http://www.ceps.eu/event/open-trade-vs-protectionism-developments-trade-policy-1995> fecha de consulta: 12/09/2011.

Navarro, Vicenc (2010): “Las desigualdades de riqueza y renta: causas y consecuencias de las crisis” *Revista Sistema Digital*, recurso electrónico: <http://www.vnavarro.org/?p=5080> fecha de consulta: 23/07/2010.

Negri, Antonio (2006): *Movimientos en el Imperio: pasajes y paisajes*, Paidós, Barcelona.

Nieto, José Antonio (2001): *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Pirámide, Madrid.

Nietzsche, Frederich (1882): *La Gaya Ciencia*, Editorial Edad, Madrid.

Noya, Javier y Beatriz Rodríguez (2010): *Teorías sociológicas de la globalización*, Editorial Tecnos, Madrid.

Nugent, Guillermo (1999): “La segunda modernidad: individuos civiles” *Revista Quehacer*, recurso electrónico: http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/beck03pdf fecha de consulta: 24/08/2010.

Nussbaum, Martha (1996): "Patriotismo y cosmopolitismo" Nussbaum, Martha y Joshua Cohen, *Los límites del patriotismo: identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*, Editorial Paidós, Barcelona, Pp. 13-21.

Nussbaum, Martha (2008): *Paisajes del pensamiento*, Paidós, Barcelona.

Nye, Joseph (2003): *La paradoja del poder norteamericano*, Santillana, Madrid.

Nye, Joseph (2010): *Conferencia*, recurso electrónico: http://www.ted.com/talks/lang/spa/joseph_nye_on_global_power_shifts.html fecha de consulta: 05/02/2011.

Ocampo, José Antonio (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Cepal, Santiago de Chile.

Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España (2010): *Informe sobre Energía y Sostenibilidad en España 2010*, recurso electrónico: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/spain/STAGING/home_assets/downloads_pdfs/i/InformeComillas_2010.pdf fecha de consulta: 27/05/2012.

OCDE (2002): *OECD Action for a Shared Development Agenda*, recurso electrónico: http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html fecha de consulta: 10/02/2011.

OCDE (2003a): *Policy Brief: Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/43/2955711.pdf> fecha de consulta: 15/02/2011.

OCDE (2003b): *Policy Brief: Poverty and Health in Developing Countries: Key Actions*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/62/18514159.pdf> fecha de consulta: 17/02/2011.

OCDE (2003c): *Policy Brief: Integrating Information and Communication Technologies in Development Programmes*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/57/20611917.pdf> fecha de consulta: 20/02/2011.

OCDE (2005): *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*, The Development Dimension Series, OECD, Paris.

OCDE (2008a): *Policy Brief: Agriculture: Improving Policy Coherence for Development*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/41356745.pdf> fecha de consulta: 1/03/2011

OCDE (2008b): *Fisheries: Improving Policy Coherence for Development*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/52/48295853.pdf> fecha de consulta: 1/03/2011.

OCDE (2008c): *Policy Brief: Policy Coherence for Development – Lessons Learned*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/41866464.pdf> fecha de consulta: 1/03/2011.

OCDE (2008d): *Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development*, recurso electrónico: http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_18532957_45238928_1_1_1_1,00.html fecha de consulta: 3/03/2011.

OCDE (2008e): *Are growing unequal?*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/48/56/41494435.pdf> fecha de consulta: 10/03/2011

OCDE (2008f): *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*, Ediciones OCDE, Paris.

OCDE (2009a): *2009 OECD Report on Division of Labour, Addressing fragmentation and concentration of aid across countries*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/52/44318319.pdf> fecha de consulta: 1/03/2011

OCDE (2009b): *Política fiscal y desarrollo en América Latina: en busca del vínculo*, Ediciones OCDE, Paris.

OCDE (2009c): *Internet Access for Development*, Ediciones OCDE, Paris.

OCDE, (2009d): *Annual Report on OECD Work on Policy Coherence for Development*, Ediciones OCDE, Paris.

OCDE, (2009e): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/53/44704030.pdf> fecha de consulta: 7/03/2011.

OCDE (2010a): *Perspectives on Global Development. Shifting wealth*, . Ediciones OCDE, Paris.

OCDE, (2010b): *Recommendation of the Council on good institutional practice in promoting policy coherence for development*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/54/46159783.pdf> fecha de consulta: 8/03/2011.

OCDE (2011a): *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*, recurso electrónico: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf> fecha de consulta: 11/03/2011.

OCDE (2011b): *Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives it and How Can Policy Tackle it?*, Ediciones OCDE, Paris.

OCDE (2011c): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Risin*, Ediciones OCDE, Paris.

Odén. Bertl (2009): "The Swedish Policy for Global Development. Implementation and Changes" *Perspectives*, 12, Center for African Studies, Universidad de Gotemburgo, Pp. 1-16.

Ohmae, Kenichi (2005): *El Próximo Escenario Global: Desafíos Y Oportunidades en Un Mundo Sin Fronteras*, Ediciones Granica, Barcelona.

Organización Internacional de las Migraciones (Coord.) (2006): *World Migration Report 2006*. Ginebra recurso electrónico: http://www.un.org/esa/population/publications/2006_MigrationRep/report.htm fecha de consulta: 02/07/2011

Organización Internacional de las Migraciones (2008): *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, Imprimerie Courand et Associés, Francia.

Organización Internacional de las Migraciones (2010): *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, Imprimerie Courand et Associés, Francia.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1997): *Informe sobre el empleo en el mundo, las políticas nacionales en la era de la globalización*, Publicaciones de la OIT, Ginebra.

OIT (2004): *Por una globalización justa: El papel de la OIT*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

OIT (2007): *Trabajo decente para una globalización justa*, Publicaciones de la OIT, Ginebra.

OIT (2010): *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil - Informe global sobre trabajo infantil 2010 de la OIT*, Publicaciones de la OIT, Ginebra.

OIT (2011a): *The Employment Relationship: A comparative overview*, Publicaciones de la OIT, Ginebra.

OIT (2011b): *Tendencias mundiales del empleo de 2011*, Publicaciones de la OIT, Ginebra.

OIT (2011c): *From the Great Recession to labour market recovery: Issues, evidence and policy options*, Publicaciones de la OIT, Ginebra.

Olivié, Iliana (2007): *¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?* DT Número 5, Real Instituto Elcano, Madrid.

Olivie, Iliana y Alicia Sorroza (2006): *Coherencia para el Desarrollo. Recomendaciones para España en materia económica*, Real Instituto Elcano, recurso electrónico: http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe_Elcano_5_Coherencia_Politiclas_Developmento.pdf fecha de consulta: 7/06/2009.

Olivié, Iliana y Carlos Oya (2009): *Desarrollo, coherencia y concentración. Algunos comentarios al Plan África 2009-2012*, Boletín Número 115, Real Instituto Elcano, Madrid.

ONUDD (2007): *World Drug Report*, Naciones Unidas, recurso electrónico: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR.html> fecha de consulta: 10/10/2011.

Onuf, Nicholas: *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia University of South Carolina Press, Carolina del Sur.

Orti, Juan (2005): “Introducción: en Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional”, *Terrorismo internacional: enfoque y percepciones*, Centro Superior de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid. Pp. 1- 17.

Ortiz, Renato, (2002) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo.*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Buenos Aires.

Ostrom, Elinor (1990): *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ovejero, Anastasio (2008): “Desigualdad, subdesarrollo y pobreza en la actual globalización ultraliberal”, *Eikasía. Revista de Filosofía*, 18, Pp. 107-177.

Oxfam Internacional (2007): *Nuestro futuro por la borda*, Oxford, recurso electrónico: http://www.nalacc.org/fileadmin/Documents/Resources/nuestro_futuro_por_la_borda-ESPANOL.pdf fecha de consulta: 10/05/2010.

Oxfam Internacional (2011): *Cultivar un mundo mejor*, Campaña CRECE, recurso electrónico: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf fecha de consulta: 1/04/2011.

Pagden, Anthony (2000): *El ideal cosmopolita, la aristocracia y el triste sino universalismo europeo*, The Johns Hopkins University, recurso electrónico: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2000-15-4442&dsID=pdf> fecha de consulta: 10/06/2011.

Parada, Claudia (2009): *Hacia un nuevo concepto de ciudadanía global*, recurso electrónico: dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3293442&orden=0 fecha de consulta: 3/3/2011.

- Partido Popular (2011): *Programa electoral Pp, Súmate al cambio*, España.
- Partido Socialista Obrero Español (PSOE), PP, IU, CIU, ERC, PNV, CiU, CC, ICV, BNG, CHA, EA, NaBai (2007): *Pacto de Estado contra la pobreza*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, España.
- PSOE (2008): *Programa Electoral. Elecciones generales 2008*, España.
- PSOE (2011): *Programa Electoral. Elecciones generales 2011*, España.
- Picciotto, Robert (2004) *Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches*, OECD Policy Workshop, Paris.
- Pigou, Arthur (1920): *The economics of welfare*, Macmillan, Londres.
- PNUD (1994): *Nueva dimensiones of human security*, Oxford University Press, Nueva York.
- PNUD (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2009): *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUD (2011): *Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- PNUMA (2007): *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-4*, Phoenix Design Aid, Copenhague.
- PNUMA (2010): *Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad 3*, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, PNUMA, Montreal.
- PNUMA (2011): *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*, PNUMA, Francia.
- Pogge, Thomas (2005): *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Editorial Paidós, Barcelona.
- Popper, Karl (1973): *La lógica de la investigación científica*, Editorial Laia, 1986 (Edición original 1934).

Portela, Clara; Kolja Raube (2009): *(In)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies*, recurso electrónico: http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/portela_11B.pdf, fecha de consulta: 22/07/2011.

Portes, Alejandro (1999): "Conclusion: Towards a Nueva world: The origins and effects of transnational activities", *Ethnic and Racial Studies*, 22, Pp. 463-477.

Portes, Alejandro (2001). "Introduction: the debates and significance of immigrant transnationalism", *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, 1 (3), Pp. 181-194.

Pries, Ludger (1998): "Las migraciones laborales internacionales y el surgimiento de espacios sociales transnacionales: Un bosquejo teórico-empírico a partir de las migraciones laborales México-Estados Unidos", *Sociología del trabajo*, 33, Pp. 103-130.

Prieto, Fernando (1996): *Manual de historia de las teorías políticas*, Unión Editorial, Madrid .

Pritchett, Lant (1997): "Divergence, Big time", *Journal of Economic Perspectives*, 11, Pp3-17.

Psimmenos, Iordanis (1999): *Globalization and employee participation*, Ashgate Ediciones Hunts, Londres.

Pulido, Julia (2005): "Los Estados y el terrorismo", *Terrorismo internacional: enfoque y percepciones*, Centro Superior de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, Pp. 8- 17.

Putman, Robert (1973): "The political attitudes of senior civil servants in Brittan, German and Italy", *British Journal of Political Science*, Pp 257-290.

Quah, Danny (1996): "Twin Peaks: Growth and Convergence in Models of Distribution Dynamics", Centre for Economic Performance, Discussion paper, 280, Londres.

Ramírez, Teodoro (2007): "El cosmopolitismo intercultural de Martha Nussbaum", Kozlarek, Oliver (2007) (coord): *Entre cosmopolitismo y "conciencia del mundo" hacia una crítica del pensamiento atópico*, Siglo XXI Editores, México D.F.

Ramos, Gonzalo (2001): "La Nueva Arquitectura Financiera Internacional", *Boletín Económico ICE*, 2686, Pp. 18-38.

Rao, Mohan, (1999): "Equidad en el marco de los bienes públicos mundiales", Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern, *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*, Oxford, Pp. 70-91.

Real Alcalá, Alberto (2004): "Estado cosmopolita y Estado nacional. Kant vs. Meinecke", Castro, Alfonso, Fernando Llano y José Panea. (eds.): *A propósito de Kant*.

Estudios conmemorativos en el bicentenario de su muerte. Editorial Grupo Nacional de Editores, Sevilla, Pp. 307-340.

Refugee Council of Australia (2000): *Alternatives to Detention: The Swedish Model of Detention*, recurso electrónico: <http://www.refugeecouncil.org.au/current/alt-swedish.html> fecha de consulta: 06/06/2012.

Reinares, Fernando (2003): *Terrorismo Global*, Taurus, Madrid.

Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2009): *This time is different*, Princeton University Press, Nueva Jersey.

Remedi, Gustavo (2004): “La ciudad Latinoamericana S.A. (o el asalto al espacio público)”, *Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos*, Subsecretaría de Planeamiento, Buenos Aires, Pp. 15-25.

Ricken, Friedo (2007): “Inmanuel Kant: razón y revelación” Castañeda, Felipe, Vicente Durán y Luis Hoyos, *Immanuel Kant: vigencia de la filosofía crítica*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Pp. 417- 461.

Rico Perez, Graciela (2008): *Coherencia de políticas de desarrollo y migración: El caso del África subsahariana y España*, FRIDE, Madrid.

Ridao, Susana (2010): “La regularización de inmigrantes de 2004: Análisis discursivo de los grupos parlamentarios en el Debate español sobre el Estado de la Nación de 2005”, *Sociedad y Discurso*, 17, Pp. 21-43.

Rodrik, Dani (2012): *Las paradojas de la globalización*, Antoni Bosch, Barcelona.

Robertson, Roland (2000): *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad heterogeneidad*, Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales, <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/R%20Robertson.pdf> fecha de consulta: 18/06/2011.

Rodríguez, Roberto (1996): “La versión kantiana de la mano invisible (y otros alias del destino)”, Rodríguez, Roberto, Javier Muguerza y Fernando Quesada (eds.), *La paz perpetua y el ideal cosmopolita de la Ilustración. A propósito del bicentenario de Hacia la paz perpetua de Kant*, Editoriales Tecnos, Madrid, Pp. 117-118.

Rojas, Francisco (2006): *El crimen organizado internacional. II Informe del Secretario General de FLACSO*, recurso electrónico: <http://www.flacso.org/uploads/media/II-informeSG.pdf> fecha de consulta: 7/10/2011.

Romeva, Raúl (1999): “Exportación de armas convencionales”, *Papeles de cuestiones internacionales*, 67, Pp.95-102.

Rosenau, James (1990): *Turbulence in World Politics. A theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Nueva Jersey.

Rossi, Miguel Ángel (2002): “Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant” Boron, Atilio, *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, CLACSO, Buenos Aires, Pp. 189-212.

Rousseau Jean-Jacques (1762): *El contrato social o Principios de Derecho Político*, recurso electrónico: <http://www.laeditorialvirtual.com.ar> fecha de consulta: 7/04/2011.

Rouquayrol, Leda y Santiago Herrero (2007): *Guía sobre la cooperación Unión Europea- América Latina*, recurso electrónico: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regionalcooperation/documents/guide_cooperation_eu_la_es.pdf fecha de consulta: 11/05/2012.

Royo, Josep María (2011): “La internacionalización de los conflictos en África: el caso de la República Democrática del Congo”, Mesa, Manuela (coord.) *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*, Anuario 2010-2011, CEIPAZ, Icaria, Madrid, Pp. 253-270.

Rufino, Salvador y Javier Zamora, (1999): *La razón del Estado en la edad moderna. Razones sin razón*, recurso electrónico: http://www.uv.es/rseapv/Anales/99_00/A_257_La_razon_de_estado.pdf fecha de consulta: 04/03/2011.

Ruggie, Jhon Gerard (1995): “At Home Abroad: International Liberalisation and Domestic and Domestic Stability in the World Economy”, *Millenium*, 24, Pp. 507-526.

Ruipérez, Javier (2008): *Libertad civil e ideología democrática De la conciliación entre democracia y libertad a la confrontación liberalismo-democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F.

Ruiz, Eduardo (2005): *Minorías inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

Ruiz, Susana (2008): “La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España- Nicaragua”, *Historia Actual Online*, 15, Pp. 107-120.

Sabine, George (2006): *Historia de la Ciencia Política*, FCE Libros, México.

Sachs, Jeffrey (2008): *Economía para un planeta abarrotado*, Editorial Debate, Madrid.

Sala-I-Martin, Xavier, (2002): *The Disturbing “Rise” of Global Income Inequality*, recurso electrónico: <http://www.nber.org/papers/w8904> fecha de consulta: 7/072011.

Sala-I-Martin, Xavier, (2005): *The World Distribution of Income*, Universidad de Columbia, recurso electrónico: http://www.columbia.edu/~xs23/papers/pdfs/World_Income_Distribution_QJE.pdf fecha de consulta: 16/62011.

Salama, Pierre (2009): “Desarrollo y desigualdades” *Revista CIFE*, 14, Pp. 17-24.

Salazar, Mauricio (2008): “Espacios transnacionales, migración y globalización”, *Revista Electrónica Teoría de la Educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 9, recurso electrónico: http://campus.usal.es/~teoriaeducacion/rev_numero_09_02/n9_02_salazar.pdf fecha de consulta: 8/08/2011.

Sampedro, José (2002): *El mercado y la globalización*, Destino, Barcelona.

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

Sanahuja, José Antonio (2000): “Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización”, Aguirre, Mariano, Teresa Filesi y Mabel González Bustelo (Coords.), *Globalización y sistema internacional*, Icaria, Barcelona, Pp. 37-67.

Sanahuja, José Antonio (2003): “De Doha a Bagdad. La fuerza contra la cooperación internacional”, Aguirre, Mariano y Mabel González Bustelo (coords.), *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internaciona*, Anuario CIP 2003, Madrid, Pp. 237-260.

Sanahuja, José Antonio (2004a): “Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización” *Papeles de cuestiones internacionales*, 87, Pp. 35-41.

Sanahuja, José Antonio (2004b): “Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización”, Mesa, Manuela y Mabel González (coord.) *Escenarios de conflicto Irak y el desorden mundial. Anuario 2004.*, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, Pp. 217-243.

Sanahuja, José Antonio (2005): “Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española”, *La realidad de la ayuda 2005-2006*, Intermón Oxfam, Hurope, Barcelona, Pp 113-158.

Sanahuja, José Antonio (2006): “Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de cooperación española, de 2004 a 2006”, *Plataforma 2015 y más, Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas*, Los libros de la Catarata, Madrid, Pp. 69-104.

Sanahuja, José Antonio (2007a): “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, Mesa, Manuela (cord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, CEIPAZ, Madrid, Pp. 71-101.

Sanahuja, José Antonio (2007b): “La política española de cooperación a partir de 2008: el reto de culminar las reformas” *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 19, Pp.37-55.

Sanahuja, José Antonio (2007c): “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana” Freres, Christián, Susan Gratius, Tomas Mallo, Anne Pellicer y José Antonio Sanahuja (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina. CEALCI. Efcá, S.A. Pp.1-42.

Sanahuja, José Antonio (2008a): “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria, Pp. 297 -383.

Sanahuja, José Antonio (2008b): “El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural”, Mesa, Manuela (coord.), *El sistema internacional en Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional, Anuario 2008-2009*, CEIPAZ, Icaria, Madrid, Pp 85-103.

Sanahuja, José Antonio (2009a): “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo”, Mesa, Manuela (coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global, Anuario 2009-2010*, Madrid, Pp 27-62.

Sanahuja, José Antonio (2009b): “Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean”, IPC, *South-South Cooperation. The Same Old Game or a Nueva Paradigm? Poverty in Focus*, 20, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia, Pp. 17-19.

Sanahuja, José Antonio (2009c): “Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, Del Arenal, Celestino (dir), *España y América Latina 200 Años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano, Madrid, Pp.193-241.

Sanahuja, José Antonio (2010a): *La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, Fundación CEALCI, Madrid.

Sanahuja, José Antonio (2010b): “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras”, *Nueva Sociedad*, 226, Pp. 125-144.

Sanahuja, José Antonio (2011a): “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe” en Arenal, Celestino y Mónica Hirst (coord.) *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina. Pensamiento Iberoamericano*, 8,, (2), Madrid, Pp. 195-222.

Sanahuja, José Antonio (2011b): “La Unión Europea y la promoción del regionalismo y al integración regional en 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.

Sanahuja, José Antonio (2012a): "Spain: Double track Europeanization, and the search for bilateralism", Ruano, Lorena (ed.) *The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America*, Routledge, Londres.

Sanahuja, José Antonio (2012b): "Un Brasil suramericano y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano" *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, Pp. 245-261.

Sanahuja, José Antonio, Julia Espinosa y Esther Lopez Barrero (2005): "Multilateralismo, y desarrollo en la cooperación española", *La Realidad de la Ayuda 2005- 2006*, Intermón Oxfam, Hurope, Barcelona, Pp. 113-158.

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

Santos, Andrés (2007): "Ciudadanía europea y ciudadanía cosmopolita: convergencias y divergencias", *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 15, recurso electrónico: http://www.uv.es/CEFD/Index_15.htm fecha de consulta: 21/08/2011.

Santos, Boaventura de Sousa (1997) "Hacia una concepción multicultural de los Derechos Humanos", *Revista Análisis Político*, 31, Pp 3-16.

Santos, Boaventura de Souza (2005): *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. Editorial José Martí, La Habana.

Sartorius, Nicolás (dir) (2011): *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*, Fundación Alternativas, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid.

Sassen, Saskia (2003a): *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Traficantes de sueños, Madrid.

Sassen, Saskia (2003b): *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.

Sassen, Saskia (2007): *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Buenos Aires.

Sassen, Saskia (2008): "The many scale of the global: implication for theory and politics", Revathi, Krishnaswamy and Jhon Hawley (ed.), *The postcolonial and the global*, University of Minesota Press, Pp. 82-92

Sassen, Saskia (2010): *Territorio, autoridad y derechos*, Katz Editores, Buenos Aires.

Schister, Liza (2000): "A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments", *Journal of Refugee Studies*, 13(1), Pp. 118-132.

Schlesinger, Philip (2008): "Una tentación cosmopolita", *Cuadernos de información y comunicación*. Numero 13. Pp. 25-37.

Schünemann, Julia (2006): *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista*, Working Paper, ICEI. Madrid.

Secretaría de Estado de Comercio (2008): *La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2007*, Ministerio de Turismo, Industria y Comercio, Gobierno de España.

Secretaría de Estado de Comercio (2011): *Exportaciones españolas en material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso. Primer semestre de 2011*, recurso electrónico: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/informacion-sectorial/material-de-defensa-y-de-doble-uso/PDF/publicaciones/XMDDU2011I.pdf>. fecha de consulta: 29/05/2012.

Self, Peter (1972): *Administrative theories and politics: an inquiry into the structure and processes of modern government*, Allen and Unwin, Londres.

Sen, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid.

Sen, Amartya (1996): "Humanidad y Ciudadanía", Nussbaum, Martha y Joshua Cohen, *Los límites del patriotismo: identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*, Editorial Paidós, Barcelona, Pp. 135-144.

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

Sen, Amartya (1999b): "Justicia mundial: Mas allá de la equidad internacional, Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern, *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford, Pp. 122-131.

Sen, Amartya (2007): *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Katz Editores, Buenos Aires.

Séneca, (56 d.C.): *Sobre la clemencia* (editado en 1988), Editorial Tecnos, Madrid.

Shannon, Alexander (2010): "Humanitarian Bottom League? Sweden and the Right to Health for Undocumented Migrants", *European Journal of Migration and Law*, 12, Pp. 215-240.

SIPRI (2011): *SIPRI Yearbook 2011, Armaments. Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Yearbook Series Estocolmo.

Smircich, Linda (1983): "Concepts of culture and organization análisis", *Administrative Science Quarterly*, 28, Pp. 339-358.

Smith, Michael y Luis Guarnido (eds.) (1998): *Transnationalism from Below*, Transaction Publishers, Londres.

Snyder, Richard, Bruck, H.W. y Burton Sapin (1954): *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Foreign Policy Analysis Project Series, Princeton University Press, Princeton.

Snow, Charles y James Thomas (1994): “Field Research Methods in Strategic Management: Contributions to Theory Building and Testing”, *Journal of Management Studies*, 31 (4), Pp. 457-480.

Sodupe, Keka (2003): *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del Siglo XXI*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Gipuzkoa.

Soja, Edward (1996): “Los Angeles, 1965-1992: From Crisis Generated Restructuring-Generated crisis” en Scott Hall y Edward Soja (eds.), *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*, University of California Press. Berkeley.

Sooge, David (1999): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria, Barcelona.

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

Soros, George (2002): *Globalización*, Planeta, Barcelona.

Soros, George (2008): *The Nueva Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What it Means*, Public Affairs, Nueva York.

Spykman, Nicholas (1944): *Estados Unidos frente al mundo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Starke, Linda (2004) (ed.): *State of the World 2004: a Worldwide Institute Report on Progress toward a sustainable society*, Editorial Norton, Londres.

Steinberg, Federico (2008): “El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial”, *ARI*, 4, Real Instituto Elcano, recurso electrónico:http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI4007_Steinberg_potencias_emergentes.pdf
fecha de consulta: 21/07/2011

Steinberg, Federico (2003): “El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial”, *ARI*, 107, recurso electrónico: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b682ed804f01871cbc30fc3170baead1/ARI-107003-.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b682ed804f01871cbc30fc3_170baead1 fecha de consulta: 23/06/2012.

- Steinberg, Federico (2010): *La agenda de la gobernanza global y el papel del G20*, Documento de Trabajo 39/2010, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Stern, Nicholas (2007): *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz, Joseph y Carl Walsh (2009): *Microeconomía*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Stokke, Olav (2003); ‘Coherencia de Políticas en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos, y oportunidades’, Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los libros de la Catarata, Madrid, Pp. 181- 211.
- Strange, Susan (1986): *Casino Capitalisms*, Manchester University Press, Londres.
- Strange, Susan (1988): *States and Markets*, The Tower Building, Londres.
- Strange, Susan (2001): *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria, Barcelona.
- Streeten, Paul (2001): “Globalización, interdependencia e integración”, *Finanzas y desarrollo*, 38 (2), FMI, Washington, Pp 34-37.
- Stromquist, Nelly (2009): “Teorizando la Ciudadanía Global: Discursos, Desafíos e Implicaciones para la Educación”, *Revista interamericana de Educación para el Desarrollo*, 2(1), recurso electrónico: www.ried-ijed.org fecha de consulta: 13/06/2011.
- Summers, L.arry (1999): “Reflections on Managing Global Integration”, *The Journal of Economic Perspectives*, 13, Pp. 3-18.
- Sutcliffe, Bob (2002): *¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX*, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, 32.
- Sutcliffe, Bob (2004): “Migración y equidad”, Alonso, José Antonio (ed.), *Migración, pobreza y desarrollo*, Los libros de la Catarata, Madrid, Pp.211-230.
- Swedish Migration Board (2011): *The Swedish Migration Board’s International Strategy*, Gobierno de Suecia, Estocolmo.
- Tallberg, Jonas (2007): “El Nuevo Gobierno de centro- derecha de Suecia: Cambio y estabilidad en la Política Exterior”, Ypung, Richards (ed.), *Nuevos Gobiernos: ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas*, FRIDE, Documento de trabajo número 32, Madrid.
- Tezanos, José Félix, (2001): “Globalización, poder y democracia”, *Sistema*, 165, Pp 3-21.

Tezanos, Sergio (2006): “Un Plan para África al Sur del Sahara”, *Revista Temas para el debate*, 144, Madrid.

Tezanos, Sergio (2008) *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Torreblanca, José (2001): “La Europeización de la política exterior española”, Closa, Carlos (ed.), *La Europeización del Sistema político español*, Ediciones Istmo, Madrid, Pp. 486-512.

Tortosa, José María (2000): “Guerras por la identidad: de la diferencia a la violencia”, Aguirre, Mariano, Teresa Filesi y Mabel González Bustelo (coords.) *Globalización y sistema internacional*, Icaria, Barcelona, Pp. 99-112.

Tortosa, José María (1999): “Pobreza y desigualdad social”, Tezanos, José Felix (ed.), *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Fundación Sistema, Pp. 57-78.

Touraine, Alan (2003): “El fin de la ola liberal” Castel, Robert, *Desigualdad y Globalización*, Editorial Manatí, Buenos Aires, Pp. 29-42.

Triandafyllidou, Anna (2005): “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 69, Pp 39-59.

Tugores Ques, Joan (2008): *I després de la globalitzacio*, Eumo Editorial, Vic Barcelona.

Turner, Bryan. (1986): *Citizenship and capitalism, The debate over reformism*, Allen & Unwin, Londres.

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

UNCTAD (2008): *World Investment Report. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*, Naciones Unidas, Ginebra.

UNCTAD (2009): *Informe sobre el comercio y el desarrollo*. Naciones Unidas. Ginebra.

UNCTAD (2011): *Informe sobre el comercio y el desarrollo*. Naciones Unidas. Ginebra.

UNDG (2006): *The chance of a lifetime. an evaluation on Swedish Millennium Campaign*, recurso electrónico: http://www.undg.org/archive_docs/8151Swedish_Millennium_Campaign_A_Chance_of_a_Lifetime_Evaluation.pdf fecha de consulta: 8/12/2009.

UNESCO (2008): *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*, Programa Internacional para el Desarrollo de la Comunicación, Paris.

Unión Europea (2005a): *Consenso Europeo de desarrollo*, recurso electrónico: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:031_1:FIN:ES:PDF fecha de consulta: 22/01/2010.

Unión Europea (2005b): *Coherencia de Políticas para el Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, recurso electrónico: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_es.htm fecha de consulta: 13/11/2009.

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

Unión Europea (2007b): *Preparation of the EU Report on Policy Coherence for Development. Questionnaire Sweden*, Comisión Europea, Bruselas.

Unión Europea (2007c): *Tratado de Lisboa*, recurso electrónico: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/es_lisbon_treaty.pdf fecha de consulta: 15/04/2010.

Unión Europea (2009): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Comisión Europea, Bruselas.

Unión Europea (2010a): *LIBRO VERDE. Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE.*, recurso electrónico: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_ES.PDF fecha de consulta: 8/06/ 2011.

Unión Europea (2010b): *Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*, Comisión Europea, recurso electrónico: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF. fecha de consulta: 8/06/2011.

Unión Europea (2011): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Comisión Europea, Bruselas.

Union United Nations Trust Fund for Human Security (2009): *Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humano*, recurso electrónico: <http://ochaonline.un.org/humansecurity/Reports/tabid/2186/language/en-US/Default.aspx> fecha de consulta: 14/08/2011.

Urry, Jhon (2003): *Sociology between societies. Motilities between for the twenty first century*, Routledge, Londres.

Vallejo, Noelia (2011): “Biodiversidad: un recurso insustituible en la lucha contra la pobreza”, Fundación IPADE, *Cuatro grandes retos*, Pp.194 -204.

Velasco, Juan Carlos (2007), “Ayer y hoy del cosmopolitismo kantiano”, *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, 16, Pp, 91-117.

Vertovec, Steven y Robin Cohen (ed.) (2002): *Conceiving Cosmopolitanism: Theory, Context and Practice*, Oxford University Press, Oxford.

Vilches, Amparo. Daniel Gil Perez, Juan Carlos Toscazo y Oscar Macias (2011): *Gobernanza universal. Medidas políticas para la sostenibilidad*, OEI, recurso electrónico: <http://www.oei.es/decada/accion.php?accion=16> fecha de consulta: 20/08/2011.

Wade, Robert (2001): *Inequality of World Incomes: What should be done?* recurso electrónico: <http://www.opendemocracy.net/node/257> fecha de consulta: 17/08/2011.

Waltz, Kenneth. (1988): *Teoría de la política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Water Aid (2007): *Libro de consulta sobre incidencia política*, recurso electrónico: http://www.wateraid.org/documents/plugin_documents/spanish_advocacy_sourcebook.pdf fecha de consulta: 13/08/2011.

Watkins, Kevin (1999): “Background paper”, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York.

Weber, Max (1922): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México D.F..

Weldes, Jutta (1996): “Constructing National Interest”, *European Journal of International Relations*, 2(3), Pp. 275-318.

Wendt, Alexander (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.

Wendt, Alexander. (1994): “Collective identity formation and the international state”, *American Political Science Review*, 88, Pp. 384 – 396.

Westin, Charles (2006): *Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism*, Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations Stockholm University, recurso electrónico: <http://www.migrationinformation.org/sfocus/display.cfm?ID=406> fecha de consulta: 06/06/2012.

Wicksell, Knut (1958): “A Nueva Principle of Just Taxation” en Musgrave, Richard y Alan Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance* Mcmillan,Londres, Pp.72-118.

Williams, Marc (1996): “Rethinking sovereignty, Kofman Eleoneore and Gillian Youngs (eds.), *Globalization, Theory and Practice*, Pinter Editors, Londres.

Williamson, Jeffrey y Timothy Hatton (2005): *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*. MIT Press,Cambridge.

Williamson, Jhon (1990): *What Washington Means by Policy Reform*, recurso electrónico: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486> fecha de consulta: 10/03/2011.

Wimmer, Andreas. y Nina Schiller (2002): “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences” en *Global Networks: A Journal of Transnational Affair*. Número 2 (4). Pp. 301-334.

WWF (2008): *Informe Planeta Vivo 2008*, recurso electrónico: http://assets.wwf.es/downloads/informe_planeta_vivo_2008.pdf. fecha de consulta: 15/08/2011.

WWF y ECOFYS, (2011): *EU Policy Tracker 2011*, recurso electrónico: <http://www.climatepolicytracker.eu/sweden> fecha de consulta: 07/05/2012.

Wypzlosz, Charles (1999): “Inestabilidad financiera internacional”, Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern, *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*, Londres, Pp. 161- 202.

Yin, Robert (1994): *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Zamora, José Antonio (2003): “Globalización y migraciones: Una mirada desde Europa solidaria con el Sur”, *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Pp.623-647.

Zapata- Barrero, Ricardo (2004): *Multiculturalidad e inmigración*, Editorial Síntesis, Madrid.

Zapata-Barrero, Ricardo (2001): *Ciudadanía, democracia y pluralismocultural: Hacia un nuevo contrato social*, Anthropos, Barcelona.

Zolo, Danilo (2000): *Cosmópolis. Perspectivas y Riesgo*, Paidós, Barcelona.