



Revista **Iberoamericana** de Estudios de Desarrollo

Enero-junio/January June 2017

Volumen/Volume 6

Número/Issue 1

Iberoamerican Journal of Development Studies

Acerca de la revista About the journal

CUERPO EDITORIAL / EDITORIAL BOARD

Directores / Editors-in-chief

Begoña Gutiérrez Nieto, Universidad de Zaragoza, España
José María Larrú Ramos, Universidad CEU, San Pablo

Consejo de editores / Associate Editors

Alejandra Boni Aristizábal, Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética, Universidad Politécnica de Valencia
Andrés García Inda, Departamento de Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho, Universidad de Zaragoza, España
Antonio Luis Hidalgo Capitán, Departamento de Economía de la Universidad de Huelva, España, Flacso, España
Antonio Sianes, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Universidad Loyola Andalucía, España
Beatriz Rodríguez Soria, Centro Universitario de la Defensa, España
Carlos Oya, SOAS, University of London
Chaime Marcuello Servós, Departamento de Psicología y Sociología, Universidad de Zaragoza, España
Enrique Uldemolins Julve, Universidad San Jorge, España
Karlos Pérez de Armiño, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa), Universidad del País Vasco, España
Luis María Serra de Renobales, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Zaragoza, España
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Rafael Domínguez Martín, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria
Ramón Moreno, Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza
Ricardo Álvarez, Cátedra de Cooperación para el Desarrollo, Universidad de Zaragoza

Consejo editorial / Editorial Advisory Board

Ana Marr, University of Greenwich, Reino Unido
Andrea Micangeli, Università degli Studi di Roma La Sapienza, Italia
Christian Curtis, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Suiza
Citlali Ayala, Instituto Mora, México
Felipe Gómez Isa, Universidad de Deusto, España
Gilberto M. Jannuzzi, Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Henry Mora Jiménez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica
José Ángel Velázquez, Universidad Metropolitana de Caracas, Venezuela
José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, España
Juan Antonio Senent, Universidad de Sevilla, España
José María Vera, Oxfam Intermón
Koldo Unceta, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco, España
Marek Hudon, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica
Mateo García Cabello, Oxford Policy Management, Reino Unido
Maricruz Lacalle Calderón, Universidad Autónoma de Madrid, España
Marta de la Cuesta, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Niels Hermes, University of Groningen, Países Bajos
Ricardo Wilson Cruz, Departamento de Engenharia Mecânica (EST), Universidade do Estado do Amazonas, Brasil
Robert Lensink, University of Groningen, Faculty of Economics, Países Bajos
Roy Mersland, Agder University, Noruega
Sergio Tezanos Vázquez, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria, España
Simon Maxwell, Overseas Development Institute, Reino Unido
Tom Sorell, University of Birmingham, Reino Unido
Valentina Hartarska, Auburn University, Estados Unidos

Secretaría Técnica / Administrative Staff

Emma Sánchez Pelegrina, Universidad de Zaragoza, España
Coro Jacotte Simancas, Universidad de Zaragoza, España

EDITAN / PUBLISHER

Prensas de la Universidad de Zaragoza [<http://puz.unizar.es>]
Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo [<http://www.unizar.es/cooperacion-desarrollo>]
Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes) [<http://www.reedes.org/>]

ISSN: 2254-2035

Fotografía portada / Cover photography: Chaime Marcuello

Monográfico
**La Coherencia de Políticas
para el Desarrollo
en el marco de
la agenda post-2015**

Coordinado por:

Antonio SIANES

Investigador de Fundación ETEA
para el Desarrollo y la Cooperación
Universidad Loyola Andalucía

Natalia MILLÁN-ACEVEDO

Investigadora asociada
al Instituto Complutense
de Estudios Internacionales

Special issue

**Policy Coherence
for Development in
the Framework for
the Post-2015 Agenda**

Guest editors:

Antonio SIANES

Researcher, ETEA Foundation
for Development and Cooperation,
Loyola University Andalusia (Spain)

Natalia MILLÁN-ACEVEDO

Associate Researcher,
Complutense Institute of
International Studies (Spain)

Sumario Summary

188
Objetivos
Objectives

193
Normas para los autores
Author Guidelines

4/25
Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la UE
Policy Coherence for Development within the EU
Alicia CHICHARRO

26/49
Dentro o más allá de la ayuda:
el difícil camino de la Coherencia de Políticas
para el Desarrollo
In or Beyond Aid: The Difficult Path of Policy
Coherence for Development
Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA / Natalia MILLÁN-ACEVEDO /
Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ

50/74
Políticas de desarrollo en el contexto de la migración.
Coherencias y contradicciones en el caso de
dos programas de codesarrollo de España
en Colombia y Ecuador
Development policies in the migration context.
Coherence and contradictions in a two Programme
Spanish Codevelopment in Colombia and Ecuador
Joan LACOMBA-VÁZQUEZ / Alexis CLOQUELL-LOZANO

76/101
Gobernanza, desarrollo y seguridad:
trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas
Governance, development and security:
trilemmas and implications for policy coherence
Rogelio MADRUEÑO-AGUILAR

102/127
El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo:
midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia
de Políticas para el Desarrollo
The Policy Coherence for Development Index:
measuring the Agenda 2030 from the policy
coherence for development perspective
Pablo-José MARTÍNEZ-OSÉS / María-Luisa GIL-PAYNO

128/163
La capacidad del Congreso de los Diputados español
para impulsar la incorporación del enfoque de
Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)
The capacity of the Spanish Parliament to promote
a Policy Coherence for Development
approach to the policy making processes
Javier PÉREZ-GONZÁLEZ / Míriam SEGOVIA-MORENO

164/186
La Coherencia de Políticas
para el Desarrollo en los ámbitos subestatales.
Reflexiones a la luz del caso del País Vasco
Policy Coherence for Development at sub-state level:
the case of the Basque Country
Koldo UNCETA / Irati LABAIEN

Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea

Alicia CHICHARRO
alicia.chicharro@unavarra.es
Universidad Pública de Navarra
(España)

Policy Coherence for Development within the EU

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. La CPD en el Derecho de la Unión Europea**
 - 2.1. Visión europea del desarrollo**
 - 2.2. Regulación jurídica de la CPD en la UE**
- 3. Progreso en la CPD en el seno de la UE**
 - 3.1. Áreas de aplicación de la CPD**
 - 3.2. Instituciones implicadas en la CPD**
 - 3.3. Herramientas para la aplicación de la CPD**
 - 3.3.1. Disposiciones legales que contienen herramientas para la aplicación de la CPD**
 - 3.3.2. Instrumentos disponibles en el proceso ordinario de toma de decisiones**
 - 3.4. Enfoque diferenciado para las distintas asociaciones de desarrollo**
- 4. Acción coordinada de la UE**
- 5. Propuestas de mejora de la coherencia entre las políticas de la UE**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea

Alicia CHICHARRO
alicia.chicharro@unavarra.es
Universidad Pública de Navarra
(España)

Policy Coherence for Development within the EU

Citar como:

Chicharro, A. (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 4-25

Resumen

La política europea de cooperación al desarrollo se enmarca dentro de la estructura de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, sin desplazar la competencia de los Estados miembros en este ámbito. Más bien, las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementan y refuerzan mutuamente.

Así, la UE no solo se enfrenta al desafío de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el plano horizontal, cuando sus decisiones conciernen a otros sectores competenciales que pueden afectar a los países socios, sino también en el plano vertical, cuando se trata de coordinar su labor con los Estados miembros y con las organizaciones internacionales.

Siendo la solidaridad uno de los valores en los que se fundamenta la Unión, el marco regional europeo resulta el nivel más adecuado para incrementar la eficacia de la ayuda europea gracias a la coordinación y gestión coherente de las distintas políticas.

Palabras clave: política europea de desarrollo, Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Agenda 2030, reparto competencial.

Cite as:

Chicharro, A. (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 4-25

Abstract

The European policy of development cooperation falls within the framework of the principles and objectives of the external action of the Union, without shifting the responsibility of Member States in this area, but the Union and Member States cooperation policies for the development that complement and reinforce each other.

Thus, the EU not only faces the challenge of Policy Coherence for Development in the horizontal plane, when their decisions concerning other jurisdictional areas that may affect partner countries, but also in the vertical plane, when it comes to coordinating their work with Member States and international organizations.

Being solidarity one of the values on which the European Union is founded, the European regional framework becomes the most suitable level to increase the effectiveness of European aid, assuming responsibility for coordination and management of policy coherence.

Keywords: European Development Policy, Policy Coherence, Agenda 2030, distribution of powers.

1 Introducción

En la nueva Agenda 2030 se reconoce la importancia que tienen las dimensiones regionales y subregionales, los procesos de integración económica y la interconectividad. Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional. Por ello, en el desafío al que se enfrenta la Unión Europea (UE) respecto a la Coherencia de Políticas para el desarrollo (CPD), se debe tener en cuenta el reparto competencial dentro de la propia organización, sin perder de vista los retos que le plantean los objetivos consensuados en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales.

Desde su posición de actor clave en el panorama mundial actual y donante destacado, la UE contribuye a marcar tendencias políticas a nivel global y, sin duda, su influencia en los foros internacionales de diversa índole en los que participa es muy significativa. Por ello, resulta de suma importancia su compromiso con la CPD.

Según lo dispuesto en el Tratado de Lisboa, la UE tiene la responsabilidad de eliminar la pobreza de los países en desarrollo. El apoyo a dichas naciones para erradicar la miseria es el objetivo primero de la política de desarrollo y una prioridad de la acción exterior de la UE. Trascendiendo el limitado marco de la ayuda al desarrollo, la Unión toma en consideración el impacto que el conjunto de sus políticas tiene sobre las naciones más desfavorecidas.

En un mundo interconectado como el de hoy, resulta evidente que no es posible garantizar el bienestar de los ciudadanos de la UE sin mejorar el nivel de vida de las personas que habitan en países menos prósperos. La UE no es simplemente el vigésimo noveno donante europeo; su papel va mucho más allá al actuar como coordinadora, gestora y responsable de políticas. La UE es un socio comercial y económico de primera magnitud, con lo que sus políticas de seguridad, comercio, agricultura, pesca, medio ambiente, energía o migración se cuentan entre las de mayor impacto en los países en desarrollo.

No resulta fácil desplegar todas estas políticas, atendiendo a sus objetivos propios y a la CPD, a la vez que se adaptan a cada país socio, a lo que hay que añadir la necesaria acción coordinada con los Estados miembros para lograr mejores resultados y mayor visibilidad de la cooperación al desarrollo del conjunto de la Unión.

Al incluir la CPD como un imperativo a la hora de dictar decisiones a nivel europeo, la UE está reconociendo que las ayudas y la política de cooperación al desarrollo por sí solas no pueden cubrir to-

das las necesidades de los países más atrasados. Por ello, en todos los ámbitos de actuación de la UE se deben tomar en consideración las necesidades de desarrollo de los países más desfavorecidos o, al menos, no interferir ni directa ni indirectamente, con el objetivo de erradicar la pobreza.

Este compromiso debería tener traducción tanto a nivel institucional, a fin de disponer de una base legal sólida, como a nivel operativo, lo que conlleva un análisis sistemático del impacto de las políticas para corregirlas en la práctica. Partiendo del actual contexto de crisis financiera y los continuos problemas que ocasiona en la eurozona, no se trata tanto de comprometer más recursos a la cooperación al desarrollo sino de incrementar la eficacia de la ayuda europea asumiendo la responsabilidad en la coordinación y la gestión de las políticas.

2 **La CPD en el Derecho de la Unión Europea**

2.1. Visión europea del desarrollo

El principio de CPD impele a integrar la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un Estado o, como en el presente caso, de una organización internacional de integración. Esto conlleva una aplicación transversal a todas las medidas adoptadas por las instituciones europeas de los objetivos del desarrollo.

Teniendo como fin último el avance en la erradicación de la pobreza, la CPD se erige en un compromiso integral tanto para las decisiones de las cuales es responsable la Unión como para la acción coordinada con los Estados, lo que obliga a buscar soluciones más cooperativas y coherentes orientadas a la ampliación de las oportunidades de todas las personas.

Evidentemente, la consecución de la CPD a nivel europeo acarrea numerosos inconvenientes para su implementación. Ahora bien, no se propugna una ruptura drástica con los parámetros que han venido presidiendo las decisiones en la UE sino, más bien, un cambio progresivo en las distintas políticas públicas para inyectar la perspectiva del desarrollo. El principio de CPD insiste en que la perspectiva de desarrollo humano debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones, aun cuando este enfoque no sea la prioridad de las políticas particulares.

El debate teórico sobre la CPD continúa abierto, al igual que los actores públicos ponen en práctica diversas visiones sobre lo que supone la aplicación de dicho principio.

Por una parte, hay quienes abogan por una visión cosmopolita (Millán 2014); se entiende aquí que resulta imperativo integrar al concepto de CPD la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva y concertada que permita gestionar los problemas del desarrollo que se han mundializado.¹ Sus defensores asumen que se trata de una visión extremadamente ambiciosa sobre la CPD y admiten que, de momento, no hay Estados que apuesten por promover acciones conjuntas con otros Estados para gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales.

Por otra parte, dentro de una perspectiva más tradicional se entiende la CPD como la integración del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que efectúan las instituciones de toma de decisiones. De esta forma, la CPD supone un compromiso transversal con el desarrollo que afecta a todos los ámbitos de acción pública (Millán *et al.* 2012).

Igualmente se puede reseñar una tercera forma de entender la CPD como la labor de identificación de contradicciones e incoherencias entre iniciativas gubernamentales en distintos ámbitos. Esta visión se ha calificado de enfoque «reactivo» (Ashoff 2002), que no solo requiere un trabajo ingente de análisis de todas las medidas públicas sino también una firme voluntad política para modificar las incoherencias.²

Y, por último, existe una concepción de la aplicación del principio de CPD como la promoción de sinergias y complementariedades con las cuales se exploran espacios de trabajo en común (Millán 2014). Se trata de un enfoque muy restrictivo en tanto no se pretende corregir incompatibilidades ni modificar incoherencias.

En el caso de la UE, la introducción en el articulado de los tratados constitutivos de la obligación de tomar en consideración los objetivos de la cooperación al desarrollo en sus políticas y que pudieran afectar a los países más atrasados apunta hacia una perspectiva que hemos calificado como más tradicional y que entiende la CPD como la integración del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que efectúan las instituciones europeas. Esto no significa que la Unión se haya anclado en dicha perspectiva pues, como se verá al analizar las herramientas para la aplicación de la CPD, existen algunos instrumentos que permiten la identificación de incoherencias y su corrección a través de mecanismos previstos con tal fin. Además, si la UE pretende asumir el papel que le corresponde a nivel mundial, debería tender a abrazar la concepción cosmopolita, mediante la promoción de un trabajo cooperativo multinivel que sobrepase las fronteras de la Unión.

2.2. Regulación jurídica de la CPD en la UE

La CPD se incorporó por primera vez al Derecho originario de la UE con la modificación de los tratados constitutivos que supu-

1. El cosmopolitismo se fundamenta en la idea de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política: la comunidad cosmopolita (Beck 2005). La «cosmopolitización del desarrollo» supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse, en principio, como problemáticas locales, estas se han transformado y reconfigurado como resultado de 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 (Millán 2014).
2. Este enfoque, por sí solo, está siendo descartado por la propia OCDE, la cual reconoce que hay que dar un paso adelante yendo más allá de «minimizar los impactos adversos de las políticas públicas [que] pueden tener en los países en desarrollo; esto implica la aplicación sistemática de políticas que se refuerzan mutuamente y la integración de las cuestiones de desarrollo en todos los departamentos de gobierno para situar las metas del desarrollo junto con los objetivos de política nacional» (OCDE 2012).

so el Tratado de Maastricht de 1992. El artículo 130v exigía a la entonces Comunidad Europea tener en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo en las políticas que aplicara y que pudieran afectar a los países en desarrollo. En esos años, además de tener que salvar el obstáculo de definir qué se entendía por coherencia, los Estados miembros se mostraban un tanto reticentes a ceder su protagonismo en esta materia. Sin embargo, las ONG no se rindieron al desaliento y siguieron presionando a nivel comunitario para hacer de la CPD un objetivo transversal de las acciones comunitarias.

En la actualidad el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión obliga a mantener la coherencia de las políticas de desarrollo en la UE. Esta disposición implica que todas las políticas de la UE deberán apoyar las necesidades del desarrollo o, al menos, no entrar en conflicto con el objetivo de promover la observancia de los derechos humanos y erradicar la pobreza más allá de las fronteras europeas. Sin duda, los objetivos de desarrollo, democracia, buena gobernanza, seguridad y derechos humanos se hallan estrechamente entrelazados (Comisión Europea 2011).

La observancia de los derechos humanos que la UE quiere garantizar tanto dentro como fuera de la propia organización pone de relieve la responsabilidad compartida en el proceso de desarrollo. La protección de los derechos fundamentales de las personas más marginadas y empobrecidas de la sociedad es valor y objetivo preeminente de la UE, a la vez que se erige en requisito imprescindible para avanzar en la erradicación de la pobreza. Precisamente, el enfoque de los derechos humanos aplicado a la CPD ayuda a abordar el impacto de las distintas políticas europeas sobre el desarrollo.

El Tratado de Lisboa también ha reforzado la política de desarrollo en el marco de la acción exterior de la UE. La consolidación del cargo de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de forma que se desgaje de la Secretaría General del Consejo y se ubique como vicepresidente de la Comisión, ofrece nuevas oportunidades de cara a una cooperación al desarrollo más eficaz y a la elaboración de políticas concertadas, si bien no podemos obviar que todavía depende, en gran medida, de la voluntad de los Estados miembros expresada en el seno de las instituciones europeas.

Fuera de los tratados constitutivos, el compromiso político con la CPD ha quedado plasmado en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 (Unión Europea 2006) y se reafirmó en el Programa para el Cambio de 2011 (Comisión Europea 2011). El primero de estos instrumentos establece que es necesario integrar la agenda de la CPD en tres niveles de decisión: *a)* en los Estados miembros, con el impulso de una mejora en las prácticas y políticas orientadas al ámbito de la CPD; *b)* en el Consejo, a través de la promoción de

una integración efectiva de aspectos relacionados con el desarrollo en los trabajos de los grupos sectoriales, y c) en la Comisión, mediante el análisis de los impactos de las políticas desde la perspectiva del desarrollo.

En 2010, la Comisión elaboró un Libro Verde sobre la mejora del impacto de la política de desarrollo europea, donde se reconocía que la ayuda al desarrollo por sí sola nunca logrará terminar la pobreza que afecta a millones de personas en el mundo (Comisión Europea 2010). Por tanto, se planteaba la necesidad de desarrollar políticas globales coherentes orientadas al crecimiento inclusivo y sostenible (Comisión Europea 2010).³

En 2014, la Comisión Europea publicó lo que será el programa de la UE posterior a 2015 para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible, donde se insistía en la necesidad de una nueva alianza mundial. La eficacia de la ayuda continúa siendo una prioridad, para lo cual parece imprescindible instaurar un control más riguroso de los progresos hechos y un sistema de rendición de cuentas (Comisión Europea 2014).

Del análisis de estos documentos podemos inferir las principales dimensiones que la Unión deberá tener en cuenta en la aplicación del principio de CPD: en primer lugar, como ya hemos adelantado, la UE tiene el reto de asumir una visión cosmopolita orientada a promover una acción colectiva, concertada y democrática de todo el sistema internacional; la segunda dimensión hace referencia a la coherencia horizontal entre las diferentes áreas de políticas públicas en las que la UE posee competencias propias; en tercer lugar, la dimensión vertical abarca los distintos niveles de decisión de medidas públicas, pero también podrían incluirse las acciones de otros actores de desarrollo como empresas, ONGD, *lobbies*,⁴ etc. y, por último, existe una coherencia temporal que apunta a resultados en desarrollo humano a largo plazo.

3. Cabe destacar que el Libro Verde 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 sobre todo si se toman en cuenta las políticas de austeridad promovidas desde Europa que sitúan en el centro de los análisis algunas magnitudes macroeconómicas, al considerarlas al margen de consideraciones de carácter político o social (Unceta 2014).
4. Se calcula que en Bruselas operan 2500 *lobbies*, de los cuales dos tercios trabajan para defender los intereses empresariales, mientras que una minoría son representantes de la sociedad civil y de los sindicatos.

3 Progreso en la CPD en el seno de la UE

Resulta complicado analizar desde un punto de vista global el aporte de la UE a la promoción del desarrollo humano. Esto se debe a la coexistencia dentro del entramado institucional europeo de una compleja superposición de agendas que parecen representar a diferentes actores e intereses.

El proyecto de integración a nivel europeo se ha revelado un marco positivo para progresar en la CPD hacia el exterior de sus fronteras aunque, hacia el interior, la UE ha impulsado políticas muy perjudiciales para los derechos de la propia ciudadanía. Las denominadas «políticas de austeridad» que abogan por el crecimiento económico fundamentado en recortes sociales, control presupues-

tario, reducción del déficit y estabilidad macroeconómica están incidiendo muy negativamente en el desarrollo humano.

Si bien estas políticas de corte neoliberal han hecho retroceder los derechos de la ciudadanía europea, más allá de las fronteras de los países de la UE se ha llevado a cabo un trabajo apreciable en la aplicación del principio de CPD.

3.1. Áreas de aplicación de la CPD

Con los años, la UE ha ido reforzando los procedimientos, instrumentos y mecanismos de la CPD. Como hemos apuntado, en un principio se trató de un objetivo sin perfilar en el que la sociedad civil tuvo que insistir. Sin embargo, en 2005 se acordó realizar un seguimiento del progreso de la CPD en 12 áreas de competencia comunitaria: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, dimensión social de la globalización, empleo y trabajo digno, migración, investigación e innovación, sociedad de la información y transporte y energía (Consejo de la UE 2005).

Con la intención de conseguir un enfoque más operativo y dirigido a la CPD, en 2009 la UE decidió incluir las 12 áreas de competencia mencionadas en los siguientes cinco ámbitos prioritarios en relación con la CPD (Consejo de la UE 2005):

1. Incidir en el comercio y las finanzas.
2. Abordar el cambio climático.
3. Garantizar la seguridad alimentaria mundial.
4. Convertir la migración en una herramienta de desarrollo.
5. Reforzar los vínculos y las sinergias entre seguridad y desarrollo en el contexto de una agenda global para la paz.

En 2010, la Comisión puso en marcha una consulta sobre la política de desarrollo de la UE que reveló la necesidad de apoyar los derechos humanos, la democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza y en un crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano. Para garantizar un buen uso de los fondos, ello debería ir acompañado de colaboraciones diferenciadas en materia de desarrollo, una acción coordinada a nivel europeo y una mejor coherencia entre las políticas de la UE.

En su Programa para el Cambio (Comisión Europea 2011), la Comisión proponía, entre otras modificaciones, ofrecer unas estrategias de respuesta conjunta de la Unión y de los Estados miembros basadas en las propias estrategias de desarrollo de los países socios, con una división sectorial del trabajo. En cuanto a la CPD, la Comisión apuntaba a su mejora, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre los intereses generales y la erradicación de la pobreza.

En 2014, teniendo en cuenta los debates mantenidos en el seno de las Naciones Unidas, la Comisión identificó toda una serie

de posibles objetivos y ámbitos prioritarios para la consecución de un desarrollo sostenible: pobreza, desigualdad, salud, educación, igualdad de género, agua, empleo pleno, derechos humanos, buena gobernanza, etc. Para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos, consensuados en la UE pero dentro del contexto del trabajo de la ONU, se busca agruparlos en función de las estrechas conexiones existentes entre los ámbitos prioritarios y los objetivos temáticos relacionados, en virtud de su contribución a la erradicación de la pobreza y al desarrollo sostenible (Comisión Europea 2014).

3.2. Instituciones implicadas en la CPD

Si bien es cierto que la Comisión Europea es la promotora del grueso de las medidas que se adoptan en las distintas políticas europeas, su adopción final corresponde, en un ejercicio compartido, al Consejo y al Parlamento Europeo.

La Comisión, sin duda, posee un papel destacado en el análisis del impacto de cualquiera de sus políticas sobre los objetivos comunitarios en materia de desarrollo. Un activo control *ex ante* de sus propuestas normativas abocaría a modelar el conjunto de la acción de la Unión en armonía con las prioridades de cooperación con terceros países. A ello pueden contribuir los informes que, dependiendo de la medida que se vaya a adoptar, se soliciten tanto al Consejo Económico y Social como al Comité de las Regiones. El primero valorará los efectos de los actos europeos en su sección de relaciones exteriores, mientras que, en el segundo, la encargada de esta tarea es la comisión de ciudadanía, gobernanza y asuntos institucionales y exteriores.

Pero el protagonismo de la Comisión no se reduce a la valoración previa de cualquier medida en las diversas áreas de competencia europea, pues esta institución también supervisa los avances de la CPD en la UE y sus Estados miembros en un informe bienal (Comisión Europea 2007, 2009, 2011, 2013, 2015).⁵

Para seguir promoviendo la CPD, la Comisión se reúne dos veces al año con un grupo informal de puntos de contacto de los Estados miembros de la UE para la CPD, con el fin de compartir información en cuanto a prioridades y buenas prácticas a nivel de la Unión.

Por su parte, el Consejo y el Parlamento Europeo en el ejercicio conjunto del poder legislativo ordinario deberían tener en cuenta el impacto de cualquier política europea sobre el desarrollo y su proyección más allá de las fronteras de la UE. No basta con que la Comisión analice dicho efecto y lo haga constar en su propuesta, los responsables de la toma de decisiones no pueden desinteresarse de la CPD cuando expresan su consentimiento para aprobar medidas

5. También se ha realizado en 2012 un estudio independiente sobre el impacto de la política de biocombustible en los procesos de desarrollo de los países del Sur, en el que se llegó a la conclusión de que dicha política está impactando negativamente en el acceso a los recursos naturales, como la tierra y el agua, para las personas más pobres del planeta (AETS Consortium 2013).

que, directa o indirectamente, puedan afectar a la cooperación al desarrollo.

En este sentido, el Consejo aborda la CPD en sus conclusiones con relativa periodicidad (Consejo de la UE 2005, 2012, 2013, 2015) y el Parlamento Europeo, desde 2010, cuenta con un ponente permanente para la CPD, encargado de la presentación bianual de informes (Parlamento Europeo 2012, 2014, 2016).

Como parte de la acción exterior, la UE también promueve debates sobre la CPD a escala internacional, en sus diálogos con los países asociados y en el seno de la OCDE al valorar sus compromisos en este ámbito. Igualmente, la UE destaca como voz única en el seno de la ONU y sus distintos organismos con responsabilidades en materia de desarrollo (Naciones Unidas 2013).

La competencia orgánica para desarrollar esta labor, así como la coordinación con los Estados miembros representados en estas instituciones, la asumen tanto el presidente del Consejo Europeo como el alto representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Nótese que el primero representa a la UE en el exterior, sin perjuicio de las atribuciones del segundo, pues el alto representante, quien, a su vez, es vicepresidente de la Comisión, debe velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión, según el artículo 18.4 del Tratado de la UE.

3.3. Herramientas para la aplicación de la CPD

La UE debe disponer de mecanismos para sistematizar la implementación de la CPD. La labor de las autoridades europeas en este campo ha ido alcanzando diversos éxitos, aunque cabría diseñar nuevos instrumentos, al mismo tiempo que los ya existentes son susceptibles de mejora. También se podría sacar provecho de herramientas no exclusivas del área de la CPD, como las reclamaciones ante el defensor del pueblo europeo o el tratamiento en un número cada vez mayor de comisiones parlamentarias.

En cualquier caso, las instituciones europeas competentes tienen a su disposición una serie de mecanismos para dar satisfacción a la CPD, cuya utilización, examen y perfeccionamiento atañe a la Unión, lo mismo que el liderazgo para coordinar los distintos niveles de decisión y ejecución de políticas para el desarrollo.

3.3.1. Disposiciones legales que contienen herramientas para la aplicación de la CPD

Además del artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), hay varias disposiciones legales incluidas en instrumentos europeos de diversa índole que sirven a la promoción de la CPD.

En primer lugar, en el artículo 12 del Acuerdo de Cotonú se hace mención a la CPD y prevé consultar con los países ACP (Áfri-

ca, Caribe y Pacífico) en una fase temprana, «siempre que la Unión pretenda [...] tomar una medida que pudiera afectar [sus] intereses». Los países ACP también cuentan con la posibilidad de «transmitir sus preocupaciones por escrito [...] y presentar propuestas de modificaciones».

Como se constata, el mecanismo existe, pero raras veces se ha utilizado. El motivo puede residir en la falta de concienciación y capacidad de la contraparte, esto es, de los países socios de África, Caribe y Pacífico. Sin duda, se debería dar a conocer esta posibilidad, acompañada de un cauce simple y directo para que los países ACP alerten de que una medida europea perjudica sus intereses, por lo que se debería garantizar que se investigarán las potenciales denuncias de los afectados por casos de incoherencia.

En segundo lugar, los acuerdos comerciales y de asociación que firma la UE con terceros países contienen cláusulas de derechos humanos que condicionan las relaciones comerciales y prevén la suspensión de preferencias en caso de violaciones graves y sistemáticas de dichos derechos. Cuando estas cláusulas incluyen estándares de protección bien definidos, constituyen un instrumento muy valioso para aumentar la eficacia de la ayuda europea.

Y, por último, las salvaguardas son una herramienta diseñada para preservar los intereses clave en caso de acontecimientos imprevisibles, que también pueden esgrimirse cuando las políticas desplegadas afectan negativamente a los países más desfavorecidos.

3.3.2. Instrumentos disponibles en el proceso ordinario de toma de decisiones

En la fase inicial del proceso de toma de decisiones existen instrumentos suficientes que podrían utilizarse para evaluar si las políticas son contradictorias entre sí, si existen incoherencias o, por el contrario, hay sinergias que se podrían promover.

Con carácter previo a cualquier propuesta de acto europeo, la CPD debe ser considerada en los Documentos de Estrategia País y las Directrices para la Programación de la Comisión. A través de estos documentos se realiza un examen minucioso de la CPD en el ejercicio de la programación. El diálogo entre las distintas direcciones generales de la Comisión, con los Estados miembros y con los países socios facilita la presentación de recomendaciones concretas sobre cómo mejorar dicha programación. Bien es cierto que estos documentos suelen sufrir revisiones a lo largo del período para el que fueron planificados, por lo que cualquier revisión intermedia de programación debe incluir un mandato específico para verificar de nuevo el impacto y las políticas con el fin de garantizar la CPD.

Ya en el terreno de las propuestas normativas concretas, existen varias evaluaciones de impacto a la hora de plantear un deter-

minado acto de la Unión, por ejemplo, sobre gobernanza conducida por la Dirección General de la Comisión, sobre medio ambiente y sostenibilidad dirigida por la Dirección General de Comercio o sobre los derechos humanos que se desarrolla en todos los casos de negociación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Por tanto, hoy día muchas propuestas legislativas y no legislativas de la Unión deben ir acompañadas de evaluaciones de impacto, que se publican junto al texto presentado.

Las pautas para la evaluación de impacto publicadas en 2009 establecen que cada examen «deberá determinar si las opciones políticas propuestas tienen un impacto en las relaciones con terceros países» (Comisión Europea 2009a). En particular, deben tener en cuenta el impacto sobre los países en desarrollo y aquellas iniciativas que lo puedan tener deben ser analizadas para diagnosticar si son coherentes o no con los objetivos de la política de desarrollo de la UE. Esto incluye estudiar las consecuencias (o efectos indirectos) más a largo plazo en política económica, medioambiental, social y de seguridad.

El Comité de Evaluación de Impacto de la Secretaría General de la Comisión Europea estudia todas las evaluaciones de impacto y emite dictámenes al respecto.

Por otro lado, las consultas interservicios se realizan entre los distintos servicios de la Comisión en cada etapa del proceso de formulación de las políticas con el fin de sopesar todas las opciones. Se trata de un mecanismo clave para garantizar que las cuestiones de desarrollo se plantean lo antes posible durante el proceso y que la CPD está en la agenda de las distintas direcciones generales, además de en la de Desarrollo y Cooperación.

Se han asignado puntos focales de CPD en determinadas direcciones generales de la Comisión, así como en el Servicio de Acción Exterior de la UE. Estos puntos apoyan a la Dirección General de Desarrollo y Cooperación en procesos como las evaluaciones de impacto y las consultas interservicios.

Con posterioridad a la adopción de actos legislativos, ya hemos mencionado que la Comisión elabora un informe bienal sobre los progresos realizados para mejorar la CPD. El informe lo dirige la Dirección General de Desarrollo y Cooperación y está basado en las respuestas de los Estados miembros y del Parlamento Europeo a un extenso cuestionario. Sin duda, la detección de las incoherencias y su reflejo por escrito contribuirán a ajustar las políticas europeas.

Por lo que respecta al Parlamento Europeo, en 2010 se creó en su seno la figura del relator permanente para la CPD (Parlamento Europeo 2010). Este relator es miembro de la Comisión Parlamentaria para el Desarrollo y su misión consiste en promocionar la CPD dentro del Parlamento Europeo, de modo que se fomenta una ma-

yor interacción entre la comisión de desarrollo y las demás comisiones parlamentarias para las cuales las cuestiones de desarrollo no son centrales. Las comisiones sobre comercio internacional, pesca y derechos humanos tienen una dimensión internacional clara y directa que debería llevar aparejada la preocupación por el desarrollo sostenible y la justicia global. Pero también las comisiones parlamentarias que se centran en temas domésticos, como las de agricultura, medio ambiente e industria, deberían tomar en serio la CPD en sus respectivas áreas debido al impacto directo o indirecto sobre los países en desarrollo.

Por otra parte, y continuando en el seno del Parlamento, el defensor del pueblo europeo parece que también tiene un rol que cumplir en materia de CPD. Aunque su cometido tiene que ver con el amparo de los ciudadanos y residentes europeos en los casos de mala administración por parte de las instituciones y otros órganos de la UE, el propio defensor ha interpretado que toda denuncia de violación de un derecho fundamental entra dentro de sus competencias; aquí se incluyen también las reclamaciones por incumplimiento del principio de CPD.

En un dictamen emitido en 2011 frente a una reclamación por un caso de prácticas desleales de comercio que incumplía con la CPD, se reconoció que caía dentro de su ámbito de actuación siempre que tenga que ver con una mala administración que el defensor pueda ayudar a aclarar, pero también puntualizó que él no es un defensor institucional de objetivos de desarrollo ni de la CPD y que su intervención tampoco implica que su juicio respecto a los temas de políticas sustituya al de la Comisión ni a ninguna otra institución.

3.4. Enfoque diferenciado para las distintas asociaciones de desarrollo

La orientación de recursos hacia donde más necesarios son para combatir la pobreza y contribuir al desarrollo sostenible coadyuva de forma muy positiva a la CPD. Las situaciones de los países en desarrollo son muy diferentes entre sí; por ello requieren distintas combinaciones de políticas y acuerdos de cooperación.

Para asignar de forma diferenciada la ayuda al desarrollo, la UE atiende, en primer lugar, las necesidades del país. Tomando en consideración varios indicadores, se trata de verificar la efectiva situación económica, social y humana del país, así como la tendencia, sostenida o no, al crecimiento.

En segundo lugar, parece conveniente examinar las capacidades del país para generar suficientes recursos financieros, especialmente recursos nacionales, y su acceso a otras fuentes de financiación como los mercados internacionales, la inversión privada o

la disposición de recursos naturales. También deberían tenerse en cuenta las capacidades de absorción.

Por otro lado, la UE valora si el país en cuestión invierte sus recursos en educación, salud y protección social; esto es, si cumple con sus compromisos obteniendo buenos resultados, se considera un punto a su favor a la hora de recibir la ayuda europea. Igualmente se premian los avances en medio ambiente, democracia y buena gobernanza, así como la solidez de sus políticas económicas y fiscales, incluida la gestión financiera.

Y, por último, se analiza el impacto potencial de la intervención de la UE a través de dos objetivos horizontales: el primero se refiere a aumentar el grado en que la cooperación europea podría fomentar y apoyar reformas políticas, económicas, sociales y medioambientales en los países asociados; con el segundo, se busca aumentar el efecto multiplicador que la ayuda de la UE puede tener sobre otras fuentes de financiación del desarrollo, en particular la inversión privada.

Mediante un diálogo político general con todos los países socios, la Unión debería definir la forma más apropiada de cooperación con el fin de adoptar decisiones fundamentadas y objetivas sobre la combinación más eficaz de políticas, niveles de ayuda, regímenes de asistencia y utilización de instrumentos financieros nuevos o existentes, y basándose en la propia experiencia en la gestión de transición (Comisión Europea 2011).

Para algunos países esto puede significar una reducción de las subvenciones europeas al desarrollo o, incluso, su desaparición, que puede ir acompañada del establecimiento de una relación de desarrollo diferente basada en préstamos, cooperación técnica o apoyo a la cooperación trilateral.

Obviamente, en situaciones de fragilidad, deberían precisarse formas específicas de apoyo que permitan la recuperación y consolidación, especialmente mediante estrecha coordinación con la comunidad internacional y una correcta articulación de las actividades humanitarias. El objetivo debe ser optimizar la asunción nacional, tanto a nivel estatal como local, a fin de garantizar la estabilidad y de satisfacer las necesidades básicas a corto plazo pero, al mismo tiempo, reforzar la gobernanza, la capacidad y el crecimiento económico, manteniendo como elemento central la construcción del Estado.

Este proceso de toma de decisiones con respecto a cada país daría a la UE flexibilidad para responder con mayor efectividad a hechos inesperados, especialmente catástrofes de origen natural o humano (Comisión Europea 2011).

Un enfoque diferenciado de la UE a la asignación de ayudas y a las asociaciones con países en desarrollo resulta clave para conseguir la máxima eficacia y rentabilidad de las políticas europeas.

4 Acción coordinada de la UE

La fragmentación y proliferación de la ayuda sigue siendo un problema de relevancia en el contexto europeo, y ello a pesar de los esfuerzos recientes de la Unión por coordinar y armonizar las actividades de los donantes. Evidentemente, la UE, como organización supranacional, se encuentra en una posición más adecuada para promover medidas que mejoren la eficacia de la ayuda europea.

El artículo 4 del TFUE enmarca la cooperación al desarrollo entre las competencias compartidas por la Unión y los Estados miembros. Sin embargo, esta misma disposición asegura que, en este ámbito, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que su ejercicio pueda impedir a los Estados miembros ejercer la suya. Precisamente, la virtualidad de toda competencia compartida reposa en que, cuando la Unión ejerce sus poderes, imposibilita que los Estados sigan actuando en el área en cuestión. Y, aunque el artículo 5 del TFUE no la menciona entre los ámbitos en los que debe garantizarse una coordinación de políticas, el artículo 210 del mismo texto legal, apelando a la complementariedad y la eficacia, exige que la Unión y los Estados miembros coordinen sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concierten sus programas de ayuda. Para ello, añade esta disposición, podrán emprender acciones conjuntas.

Al tratarse de una competencia compartida, a la hora de determinar el nivel más adecuado para actuar, habrá que estar a la aplicación del principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). En virtud de este principio, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala europea.

Si bien queda claro que la UE no ha querido despojar a los Estados de su competencia en este sector, el efecto de la subsidiariedad secunda la intervención de la Unión para preservar la eficacia y estimula las acciones conjuntas para evitar solapamientos y garantizar una auténtica complementariedad.

La programación conjunta de la ayuda de la UE y de los Estados miembros reduce la fragmentación y aumenta su impacto proporcionalmente a los niveles de compromiso. De nuevo aquí es imprescindible tener en cuenta la situación de cada Estado socio, sobre todo cuando haya países que han presentado sus propias estrategias. Siempre que no existan claros inconvenientes, con apo-

yo en esas estrategias la UE desarrollará documentos plurianuales conjuntos de programación con los Estados miembros. Pero también, en los casos en los que no exista iniciativa por parte de los países socios, la UE debe asumir un papel de liderazgo y hacer todo lo posible para consensuar una estrategia conjunta con los Estados miembros.

Desde el punto de vista operativo, tanto la Unión como los Estados miembros tienen a su disposición diferentes modalidades de ayuda que facilitan la actuación conjunta, como son el contrato único UE para el apoyo presupuestario, los fondos fiduciarios de la UE o la cooperación delegada.

En consonancia con el marco operativo sobre la eficacia de la ayuda, la UE trabaja con los Estados miembros, los países asociados y otros donantes para llegar a enfoques globales de la responsabilidad mutua y la transparencia; en particular, a través de la creación de capacidades estadísticas (Consejo de la UE 2011). Precisamente, en cuanto a la transparencia, que se erige en piedra angular de una ayuda eficaz y responsable, la Comisión ha adoptado una norma sobre la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (AITI 2008), de forma que se ha convertido en uno de los donantes más transparentes. Por lo que respecta a la responsabilidad mutua a escala nacional, la UE fomentará el establecimiento de un marco conjunto de supervisión de los respectivos compromisos conjuntos,⁶ con marcos más integradores que faciliten una participación más intensa de los países socios, incluidas sus autoridades locales, Parlamentos, sociedad civil y sector privado (Concord 2013). A escala internacional, la UE y los Estados miembros coordinarán sus posiciones en los diversos foros de debate sobre responsabilidad mutua, como el Foro de Cooperación para el Desarrollo de la ONU, el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda y el Comité de Ayuda al Desarrollo (Sanahuja 2008).

5 Propuestas de mejora de la coherencia entre las políticas de la UE

Si bien el último informe disponible (2013) elaborado por la Comisión es bastante optimista acerca del progreso llevado a cabo en materia de CPD, lo cierto es que todavía existe una necesidad urgente de apoyar la CPD reforzando la capacidad y los mecanismos de los procedimientos, herramientas e instrumentos que traducen los compromisos de la CPD en acciones.

Se afirma que la UE ha realizado grandes avances en esta agenda —tanto a escala comunitaria como nacional—, lo que la coloca en una posición de líder mundial en la integración del principio de CPD en el diseño e implementación de políticas públicas (Comisión

6. Aquí puede servir de modelo la experiencia extraída del estudio sobre el seguimiento de la Declaración de París, así como se podría aprovechar la Iniciativa relativa al Gasto Público y Rendición de Cuentas (Public Expenditure Financial Accountability, PEFA), que proporciona información sobre los resultados de los sistemas de gestión financiera pública. En el caso de países candidatos a la adhesión a la UE, existen los informes anuales de la Comisión sobre el Instrumento Estructural de Preadhesión y los comités de supervisión conjuntos, que sirven a la evaluación conjunta de la actuación de esos Estados. Estos instrumentos, adaptados a los países socios, pueden proporcionar de modo más sistemático información pertinente, como análisis financieros y datos relativos a los compromisos en materia de eficacia de la ayuda.

Europea 2013). Igualmente, se destacan los avances de los Estados nacionales en dicha implementación, así como la mejora en el diálogo con los países socios.

Ahora bien, más allá de los indiscutibles avances de la UE en el plano discursivo, el trabajo en la promoción del desarrollo debe ser valorado en función de las acciones reales que desarrollen los Estados e instituciones, así como las consecuencias de la implementación de estas políticas para los derechos humanos de la ciudadanía global. En este sentido, las políticas europeas desarrolladas en el último lustro no solo han tenido algunas consecuencias manifiestamente negativas para otros países y personas, sino que han precarizado de manera notable las condiciones de vida de una parte importante de la población que vive en Europa. Por tanto, parece existir una brecha más que significativa entre los compromisos políticos en CPD asumidos por las instituciones comunitarias y los Estados miembros, y las acciones reales encaminadas a promover (o limitar) una mayor CPD en ambos niveles, comunitario y nacional (Millán 2013).

Teniendo en cuenta los compromisos que la UE tiene en aplicación de los artículos 3.5 del TUE y 208 del TFUE, esta debería adoptar como punto de partida en la toma de decisiones el principio general de no perjudicar a los países en desarrollo. En su Programa para el Cambio, la Comisión apuntaba a la mejora de las CPD, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre intereses generales y la erradicación de la pobreza.

Para el caso de los instrumentos que ya existen, como el mecanismo de alerta temprana del Acuerdo de Cotonú, las cláusulas de derechos humanos y las salvaguardas, el problema radica en su desconocimiento y complejidad burocrática. La UE debería fomentar que se conozcan y que se garanticen cauces sencillos para su utilización por parte de los países socios.

La UE ya evalúa el impacto de sus políticas sobre el desarrollo aunque, evidentemente, aún hay cuestiones que deberían mejorarse. No estaría de más poner a disposición del público en general las evaluaciones con suficiente antelación para que, reforzando el diálogo con los países socios, los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones internacionales que también luchan contra la pobreza, se puedan advertir los riesgos para los países más desfavorecidos antes de presentar la propuesta definitiva.

Aplicar el enfoque de los derechos humanos para evaluar el impacto de las decisiones europeas sobre el desarrollo es también uno de los puntos clave para abordar la CPD.

Asimismo, tomar como ejemplo la experiencia del tratamiento prioritario que se le ha venido dando en las políticas europeas a

la perspectiva de género puede ofrecer una valiosa lección sobre cómo aplicar el enfoque de la CPD, sus riesgos y sus oportunidades.

La formación adecuada del personal al servicio de la Comisión y, en particular, de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación, así como la inclusión de expertos en el Comité de Evaluación de Impacto, en otras direcciones generales y en el Servicio de Acción Exterior de la UE, garantizaría una mejor toma en consideración de la CPD en las propuestas de medidas europeas (Portela y Raube 2009).

Partiendo de la situación de cada país, sobre todo cuando haya países que han presentado sus propias estrategias y siempre que no existan claros inconvenientes, la Comisión debería desarrollar un documento único de programación conjunta con los Estados miembros, que debería indicar la división sectorial del trabajo y las asignaciones financieras por sector y donante. La UE y los Estados deberían seguir el documento al elaborar sus propios planes de ejecución. En este punto, podría ser interesante abrir la participación a otros donantes de fuera de la Unión comprometidos con el proceso en un país determinado.

Igualmente sería recomendable reforzar la figura del relator permanente del Parlamento Europeo para la CPD con un equipo de apoyo, compuesto por miembros de todas las comisiones parlamentarias para no dejar fuera ninguna política que, directa o indirectamente, pudiera socavar la coherencia y, en último término, el objetivo más ambicioso de acabar con la pobreza. Este equipo ayudaría al relator a llevar a cabo su tarea de monitoreo de la CPD y, a su vez, canalizaría esta preocupación hacia las demás comisiones que no tienen como punto central el desarrollo, lo que ayuda a crear sinergias entre las políticas para abordar los desafíos de la CPD.

El defensor del pueblo europeo, por su parte, debería ver bien perfiladas sus atribuciones en materia de desarrollo. Hay quienes abogan por la creación de un defensor del pueblo específico para la CPD (Concord 2011). No parece que esta sea una iniciativa esencial, en primer término, porque ya existe un defensor a quien se le pueden atribuir de una manera clara y precisa competencias para conocer de las quejas presentadas por motivo de incoherencia. En segundo término, nos movemos en el marco del Parlamento Europeo, una de las instituciones implicadas en la toma final de decisiones pero no la única. Recordemos que, sin el voto favorable del Consejo, no es posible adoptar ningún acto europeo. Consideramos más razonable, dado que ya se cuenta con un relator permanente y el defensor del pueblo europeo, fortalecer los medios a su disposición para hacer frente también a este desafío y, sin embargo, ahorrar presupuesto y energía para extremar los controles que tiene que ver más con el paso previo, la propuesta de medidas por parte de la Comisión.

El Consejo evaluará los mecanismos e instrumentos internos existentes para fortalecer la integración efectiva de los aspectos de desarrollo en sus procedimientos decisorios relativos a políticas distintas de las de desarrollo. Sin embargo, el Consejo apunta a la Comisión, por una parte, y a los Estados miembros, por la otra, como las instancias más adecuadas para reforzar la coherencia de sus medidas en materia de procedimientos, instrumentos y mecanismos de desarrollo, lo que garantiza que sus Administraciones respectivas dispongan de los recursos adecuados, si se tienen en cuenta las buenas prácticas desarrolladas por algunos Estados miembros (Consejo de la UE 2005).

Sin duda resulta importante identificar posibles problemas en la fase inicial de la formulación de las políticas, pero la UE no se puede quedar ahí. Muchas de las políticas se pondrán en marcha, por tanto, aunque se haya detectado un desacierto con respecto a la CPD. En este sentido, la UE tiene que disponer de mecanismos que garanticen que esos problemas no se materialicen y, en caso de que esto suceda, asegurar medidas correctivas en cuanto el impacto sea denunciado. Lo esencial aquí es la garantía de que, una vez detectadas las incoherencias, se disponga de un cauce rápido e imperativo para corregir las políticas europeas. Si no se aprovechan las lecciones aprendidas, corrigiendo políticas incoherentes o mejorando sistemas de control y evaluando los impactos *ex ante*, la utilidad de este ejercicio será muy limitada (Concord 2011).

El debate post-2015 puede ofrecer nuevas oportunidades para la CPD en la UE, de forma que se renueve el ímpetu en pos de una ayuda eficaz (Martínez 2013). Gracias a la CPD se podrán trazar nuevos esquemas de cooperación para el desarrollo que se destaquen del aporte económico como único medio para poner en práctica la Agenda 2030. El desarrollo sostenible necesita aproximaciones integrales transversales y ahí, sin duda, el proceso de integración regional que protagoniza la UE tendrá un papel trascendental (Unceta 2013).

6 Conclusiones

En un mundo interconectado, mejorar los estándares de vida en los países en desarrollo responde a los intereses de la UE tanto como velar por la prosperidad de los ciudadanos europeos. Está claro que, junto a la política de desarrollo y la ayuda eficaz, la CPD supone una herramienta importante y complementaria que podría tener un impacto significativo en el desarrollo sostenible, en la erradicación de la pobreza y en el respeto de los derechos humanos.

La propia Unión asegura que, con la CPD, se intenta tener en cuenta los objetivos de desarrollo en todas aquellas políticas que

puedan repercutir en los países en desarrollo. Pero lo cierto es que no se trata solo de intentarlo; la UE está obligada a alcanzar una coherencia en todas sus políticas a favor del desarrollo, de modo que se hagan desaparecer las contradicciones y se creen sinergias entre los diversos ámbitos de ejercicio de sus competencias para beneficiar a los Estados más desfavorecidos y aumentar la eficacia de su propia política de cooperación al desarrollo.

Tal y como reconoce la OCDE, la «metodología de evaluación de la CPD permanece en un estado preliminar y la visión de conjunto de los posibles criterios de evaluación, métodos e instrumentos está aún trabajándose» (OCDE 2012).⁷

Si bien no debemos desdeñar el esfuerzo que supone para la UE alinear y armonizar sus políticas para cumplir con los objetivos de la CPD, quizá es hora de cambiar el planteamiento al abogar por diseñar desde el principio unas políticas que promuevan el desarrollo sea cual sea el ámbito de actuación.

La Comisión, como proponente de las medidas europeas, y el Consejo y el Parlamento Europeo como responsables de su adopción, están comprometidos con la CPD. Sin embargo, en la práctica cualquier análisis del impacto de sus políticas acaba desacreditado cuando, por ejemplo, se mantienen por sistema los subsidios a la exportación de los productos de la Unión que hacen la competencia a los de los países en desarrollo.

Sigue habiendo una brecha enorme entre las intenciones declaradas y la realidad de las políticas de la UE y de su impacto sobre las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza en los países en desarrollo. Es evidente que no basta con disponer de una base legal sólida para la CPD. Un paso importante para lograr dar más peso a los objetivos del desarrollo y al respeto de los derechos humanos en las distintas políticas de la UE sería fomentar una mayor conciencia de estos temas y generar voluntad política (Concord 2011).

Los retos que plantea el actual contexto de crisis financiera dentro de la eurozona no deberían obstaculizar el avance en cuestiones de cooperación y desarrollo, ya que un presupuesto para superarla es, sin duda, la estabilidad económica y social de otros países y, sobre todo, de los países en desarrollo.

También los Estados miembros deberían contribuir a la CPD en la UE; por eso es una lástima que, en el caso de España, la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado no mencione en ningún momento la coordinación o el ajuste de la acción exterior en materia de cooperación para el desarrollo con los compromisos que deriven de las estrategias europeas, cuando sí se hace, por ejemplo, respecto a la educación o a la política agroalimentaria y pesquera.

7. En el ámbito de la UE se podría realizar un análisis combinando reflexiones sobre los impactos e incoherencias de las políticas comunes con efecto en el desarrollo. Basado en impactos, aunque también incluye reflexiones sobre los aspectos normativos de las políticas, existen estudios de algunas organizaciones europeas, como Concord (Concord 2009, 2011 y 2013) y el Instituto Marqués de Valle Flôr (IMVF 2012). La OCDE también está desarrollando una serie de indicadores sobre compromisos de CPD. Igualmente, desde el año 2003, se publica el índice de Compromiso con el Desarrollo por parte del Center of Global Development. Se trata de lo más parecido a un índice de coherencia de políticas que existe en la actualidad.

La nueva Agenda 2030 tiene que proyectar las políticas de la UE en la cooperación al desarrollo y la ayuda para erradicar la pobreza. La UE se verá abocada a intensificar un enfoque coordinado con los Estados miembros; en caso necesario, adaptando sus bases jurídicas y procedimientos. Partiendo de la distribución de competencias interna y aceptando los retos que plantean los objetivos consensuados en el seno de la ONU, la UE pretende garantizar una transición fluida desde la ayuda humanitaria y la respuesta a crisis hacia la cooperación al desarrollo a largo plazo. En este punto, la necesidad de apoyar la CPD reforzando la capacidad y los mecanismos que la traducen en acciones se hace absolutamente urgente.

7 Bibliografía

- AETS CONSORTIUM, EUROPEAN COMMISSION (2013). Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development. Final Report.
- AITI (2008), International Aid Transparency Initiative. AITI Standard. <http://iatistandard.org/> (consultado el 7 de marzo de 2016).
- ASHOFF G (2002). Improving Coherence between Development Policy and Other Policies. The Case of Germany. German Development Institute. Briefing paper.
- BECK U (2005). La mirada cosmopolita o la guerra es la paz. Barcelona: Paidós.
- COMISIÓN EUROPEA (2007, 2009, 2011, 2013 y 2015). Informes de la UE sobre coherencia de las políticas en favor del desarrollo. <https://ec.europa.eu/europeaid> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- COMISIÓN EUROPEA (2009a). Pautas de evaluación de impacto, SEC (2009) 92.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). 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, de 10 de noviembre, COM (2010) 629 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). Incremento del impacto de la política de desarrollo en la UE: Programa para el Cambio, de 13 de octubre, COM (2011) 637 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2014). Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva, de 2 de junio, COM (2014) 335 final.
- CONCORD (2009). La coherencia de políticas para el desarrollo de la UE en el punto de mira. Bruselas: Concord Europe.
- CONCORD (2011). La coherencia de políticas para el desarrollo de la UE en el punto de mira. Bruselas: Concord Europe.
- CONCORD (2013). Spotlight on Policy Coherence for Development. <http://concord-europe.org/publications/item/259-spotlight-on-eu-policy-coherence-for-development>.
- CONSEJO DE LA UE (2005). Conclusiones. Objetivos del Milenio: Contribución de la UE al estudio de los Objetivos del Milenio en la reunión de alto nivel de las Naciones Unidas de 24 de mayo de 2005.
- CONSEJO DE LA UE (2011), Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, de 11 de enero. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2018239%202010%20INIT> (consultado el 8 de marzo de 2016).
- CONSEJO DE LA UE (2012). Conclusiones del Consejo sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- CONSEJO DE LA UE (2013). Conclusiones del Consejo sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs> (consultado el 9 de marzo de 2016).
- COUNCIL OF THE EU (2009). Conclusions on Policy Coherence for Development (PCD), 18 de noviembre.

- IMVF (2012). Policy Coherence for Development Manual: From policy coherence to fair politics. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr.
- MARTÍNEZ P (2013). Un índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo como agenda post 2015. En: La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición? *Dosieres EsF* 11:11-17.
- MILLÁN N (2013). El papel «dual» de la Unión Europea en la promoción del desarrollo humano. *Anuario 2013. Hacia 2015: visiones del desarrollo en disputa*, pp. 47-52.
- MILLÁN N (2014). Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones. *Papeles 2015 y más* 17:1-17.
- MILLÁN N, SANTANDER G, AGUIRRE P GARRIDO A (2012). *Coherencia de Políticas para el desarrollo en España*. Madrid: Editorial 2015 y más.
- NACIONES UNIDAS (2013). Una nueva alianza global. Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del grupo de Alto Nivel de personas eminentes sobre la agenda de desarrollo post 2015. http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf (consultado el 5 de marzo de 2016).
- OCDE (2012). Policy Framework for policy coherence for development. Working paper 1:1-32.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010). Resolución de 18 de mayo de 2010 sobre la Coherencia de las Políticas de la UE para el Desarrollo y el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo, 2009/2218 (INI). <http://www.europarl.europa.eu> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- PARLAMENTO EUROPEO (2012). Resolución de 25 de octubre de 2012. <http://www.europarl.europa.eu> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- PARLAMENTO EUROPEO (2014). Resolución de 13 de marzo de 2014. <http://www.europarl.europa.eu> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- PORTELA C, RAUBE K (2009). (In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies. http://aei.pitt.edu/33122/1/portela._clara_%282%29.pdf (consultado el 5 de marzo de 2016).
- SANAHUJA JA (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. En: AA. VV. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco, pp. 297-383.
- UNCETA K (2013). Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 33:125-136.
- UNCETA K (dir.) (2014). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*. Bilbao: Universidad del País Vasco/Hegoa.
- UNIÓN EUROPEA (2006). Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», 2006/C 46/01 (DO C 46, 24 de febrero de 2006).

Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

In or Beyond Aid: The Difficult Path of Policy Coherence for Development

Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA
jorge.gutierrez@ehu.es
Universidad del País Vasco (UPV/
EHU) (España)

Natalia MILLÁN-ACEVEDO
Instituto Complutense de Estudios
Internacionales (España)

Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ
Universidad del País Vasco
(UPV/EHU) (España)

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. El debate teórico sobre la CPD:
surgimiento y evolución**
- 3. La reflexión del CAD y la OCDE
sobre la coherencia de políticas**
- 4. La consideración de la CPD en las conferencias
y declaraciones promovidas por el CAD
en los últimos años**
 - 4.1. De la declaración de París a
la Agenda de Acción de Acra**
 - 4.2. La Cumbre de Busan
y la creación de la Alianza Global**
 - 4.3. Los primeros pasos de la Alianza Global**
- 5. Los retos de la CPD en el nuevo marco
del desarrollo y la cooperación**
 - 5.1. El debate sobre la Agenda del Desarrollo
y los objetivos de la cooperación**
 - 5.2. El debate sobre los actores
y los instrumentos de cooperación**
 - 5.3. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible:
¿punto de encuentro para la CPD
y la reforma del sistema de ayuda?**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

In or Beyond Aid: The Difficult Path of Policy Coherence for Development

Jorge GUTIÉRREZ-GOIRIA
jorge.gutierrez@ehu.es
Universidad del País Vasco (UPV/
EHU) (España)

Natalia MILLÁN-ACEVEDO
Instituto Complutense de Estudios
Internacionales (España)

Ignacio MARTÍNEZ-MARTÍNEZ
Universidad del País Vasco
(UPV/EHU) (España)

Citar como:

Gutiérrez-Goiria, J., Millán-Acevedo, N., Martínez-Martínez, I. (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 26-49

Resumen

Desde que, hace más de dos décadas, comenzaron a plantearse en la OCDE los análisis sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), estos han ido evolucionando, al tiempo que lo hacían los debates sobre la necesaria reforma del sistema de cooperación internacional. Sin embargo, las sucesivas reuniones de Roma, París, Acra o Busan, que dieron forma a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, se centraron en una visión tecnocrática y unilateral de la eficacia, alejada del enfoque de CPD. Posteriormente, la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo no ha supuesto tampoco un cambio de rumbo en esta cuestión. En el artículo se muestra la llamativa ausencia de la CPD en las reuniones y declaraciones, lo que contrasta con su notable evolución en el plano doctrinal y plantea las potencialidades que presenta la Agenda 2030 para la CPD.

Palabras clave: Coherencia de Políticas para el Desarrollo, OCDE, Ayuda Oficial para el Desarrollo, cooperación al desarrollo.

Cite as:

Gutiérrez-Goiria, J., Millán-Acevedo, N., Martínez-Martínez, I. (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 26-49

Abstract

Analyses of Policy Coherence for Development (PCD) began to arise in the OECD more than two decades ago. These approaches have evolved while the discussions about the necessary reform of the system of international cooperation were taking place. However, the meetings in Rome, Paris, Accra and Busan, and the Aid Effectiveness Agenda, focused on a technocratic and unilateral vision of efficiency, away from the approach of CPD. Subsequently, the creation of the Global Partnership for Effective Development Cooperation has not meant a change of course on this issue. The article shows the striking absence of the CPD at conferences and declarations, which contrasts with its remarkable evolution in the doctrinal level, and raises the potentialities of the 2030 Agenda for the CPD.

Keywords: Policy Coherence for Development, OECD, Official Development Assistance, Development Cooperation.

1 Introducción

A lo largo de las dos últimas décadas la noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha ocupado un lugar relevante en los debates sobre la agenda del desarrollo y las políticas de cooperación. Ello se ha puesto de manifiesto tanto en el plano académico como en el ámbito de los estudios e informes realizados por algunos organismos internacionales.

La importancia de la CPD radica en la capacidad de esta aproximación teórica para cuestionar e incidir en la totalidad de las políticas implementadas por los Gobiernos (y también crecientemente por un amplio conjunto de actores de naturaleza no estatal). De este modo, su rol de transformación es potencialmente muy superior al enfoque basado en la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), que se ha manifestado insuficiente para responder a los retos que se plantean. El propósito de la CPD supone un compromiso integral y global del Gobierno en la promoción del desarrollo humano, algo que, sin duda, se desvela como ambicioso y no exento de problemas de implementación. Se trata, en definitiva, de una aproximación sugerente a los problemas 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 del desarrollo humano. Avanzar en CPD implica promover Gobiernos más sensibles a la problemática del desarrollo, que sean capaces de poner en el centro de su planificación el cuidado y la protección de la vida.

Adicionalmente, en tanto las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y la agenda adquiere una dimensión «interméstica» (Evans *et al.* 1993), la visión de la CPD deberá afectar tanto a las políticas domésticas como a las internacionales; se asume que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas (Millán 2014).

Por último, cabe destacar que la amplitud de los problemas de desarrollo recogidos en la Agenda 2030, donde se incluyen bienes (o males) públicos que se han vuelto globales, y que se enmarcan en un mundo globalizado, requieren necesariamente respuestas cooperativas y coherentes como las que este enfoque promueve.

Sin embargo, existen dudas razonables sobre el alcance y la consideración real de las propuestas sobre CPD que han venido siendo planteadas y discutidas hasta el momento y sobre la forma en que Gobiernos y cumbres las tienen en cuenta. En esta línea, la cuestión clave que el trabajo plantea es: ¿qué reflejo han tenido las preocupaciones asociadas a la CPD en el debate oficial sobre la Agenda del Desarrollo y la reforma del sistema de cooperación?

Nuestro análisis parte de constatar que se ha producido una evolución contradictoria en la manera de tratar la CPD y de incorporarla —o no— al debate internacional sobre la reforma del sistema de ayuda, lo que apunta a posibles aspectos que dificultan la aceptación de la CPD como elemento básico para reformar y ofrecer más consistencia al sistema de cooperación al desarrollo.

Para abordar estos temas, se ha realizado un análisis en profundidad de la bibliografía sobre CPD y se ha analizado y contrastado críticamente el contenido de las declaraciones y cumbres internacionales relacionadas con la reforma del sistema de cooperación. Hemos optado por centrar nuestro estudio en el ámbito institucional en el que la CPD ha tenido una mayor difusión, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) forma parte.

Con este objetivo, se comienza por examinar brevemente los aspectos más relevantes de la reflexión teórica sobre la CPD y su evolución, al objeto de identificar las distintas aproximaciones existentes y su influencia en el debate internacional. Posteriormente, hemos analizado tanto los trabajos y las propuestas de la OCDE sobre CPD como la realidad del tratamiento otorgado en las cumbres promovidas por el CAD, órgano perteneciente a dicha organización. El siguiente epígrafe aborda de forma más amplia los retos de la CPD y su tensión frente al enfoque de eficacia, en el marco de los debates recientes sobre desarrollo, sus objetivos y agentes y los cambios en cuanto al sistema de cooperación y la nueva agenda. Finalmente se presentan algunas conclusiones que tratan de arrojar luz sobre las cuestiones mencionadas.

2 El debate teórico sobre la CPD: surgimiento y evolución

Ya en 1991, en el marco de una reunión de alto nivel del CAD, se planteaba la necesidad de que cuestiones referidas a la gestión macroeconómica, las finanzas, el comercio o la AOD se trataran de manera integrada para avanzar en el desarrollo internacional. Esto llevó a una posición favorable a que la coherencia de políticas fuera un elemento característico para las futuras estrategias (DAC-OECD 1992). Posteriormente, la propia OCDE (1996) publicaría el relevante documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation* donde, además de inspirar algunos de los debates que condujeron a la adopción de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) (Hulme 2007), se fijarían algunas líneas que han marcado los debates sobre la AOD desde entonces. La CPD ocupa un papel importante en este documento.

De manera paralela, se abrían paso reflexiones sobre la CPD en ámbitos académicos. Es el caso de Box y Koulaïmah-Gabriel (1996), quienes remarcan la necesidad de la CPD para cualquier acción de Gobierno, o de Forster y Stokke (1999), quienes hacen aportes en la línea de proponer planos diversos en el análisis de la CPD. También se plantean los trabajos de Fukasaku *et al.* (1995), en el marco de la OCDE.¹ En el siglo XXI, y en línea con los replanteamientos en cuanto a los objetivos de desarrollo y el sistema de cooperación, el debate sobre la CPD ha ido ampliándose.

De un modo amplio, la coherencia de políticas se entiende necesaria para una buena acción gubernamental; se evitan también efectos negativos y pérdidas de eficacia, eficiencia, así como posibles incongruencias de base (Ashoff 2005). Aún sin disponer de una definición ampliamente compartida sobre el concepto de CPD, se cuenta con un creciente marco doctrinal, que se ha ido construyendo desde los años noventa. Así, partiendo de las políticas de cooperación, hay consenso en la necesidad de estudiar otras políticas y su impacto con el desarrollo, tanto en términos globales y de sostenibilidad como en lo que se refiere a su relación con lo que ocurre en los países de menor renta (Alonso 2003; Picciotto 2004; Carbone 2009).

Con todo, se observan diferentes aproximaciones teóricas, que implican formas diversas de entender la CPD (Picciotto 2005), en el marco de una progresiva ampliación de perspectiva en lo que esta coherencia supone.

En un primer enfoque se estudiaría la coherencia entre las políticas de cooperación y otras políticas desde una lógica de impactos o resultados de políticas. Se trataría de una concepción de carácter restrictivo para limitar las incoherencias o inconsistencias, de forma que otras políticas no perjudiquen los resultados de la cooperación (Hoebink 2003; Ashoff 2005). Esto pudo suponer un inicio para el trabajo en este campo (Barry *et al.* 2010).

Desde una perspectiva más ambiciosa, la CPD se plantearía en relación con los objetivos de la política (y no tanto con sus resultados o impactos). Las políticas de cooperación y desarrollo podrían así compartir objetivos con otras políticas y la CPD se basaría en la búsqueda de complementariedades y sinergias entre ellas (Gauttier 2004; Portela y Raube 2009). En esta línea, en ocasiones se distingue entre consistencia y coherencia: «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» (Hoffmeister 2008, p. 161). Por su parte, Forster y Stokke (1999), también en esta línea y de forma más completa, asocian la coherencia de las políticas a la formulación de objetivos, instrumentos y a su consecuencia en los resultados que se esperan.

En otras visiones se plantea universalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción del Gobierno, de forma que se integre en

1 Buena parte de las publicaciones sobre CPD en las últimas décadas han sido promovidas por el CAD/OCDE, por lo que sus documentos cobran especial relevancia. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que algunos de estos estudios publicados por estas instituciones son, en realidad, obra de diferentes autores que no siempre representan el punto de vista institucional.

todo su proceso desde el diseño a la evaluación, a partir de la cosmopolitización de los problemas del desarrollo (Millán 2011).

3

La reflexión del CAD y la OCDE sobre la coherencia de políticas

Tal como se ha explicado, la OCDE y el CAD han tenido un papel fundamental en el debate sobre el concepto y la práctica de la CPD. Cabe destacar que la importancia de la CPD radica en la capacidad que tiene esta aproximación teórica para cuestionar la totalidad de las políticas desarrolladas por los Gobiernos y, por tanto, su rol de transformación es potencialmente muy superior al enfoque basado en la AOD. En este sentido, tanto la OCDE como el CAD han hecho diversas aportaciones a la reflexión sobre la CPD, que no siempre han sido coincidentes.

En primer lugar, veíamos que, ya en 1996, se planteaba la necesidad de ir más allá de la mejora en términos de funcionamiento de la AOD (su coherencia interna o sus instrumentos) para adentrarse en la relación entre la política de ayuda y el resto de políticas. Sin embargo, desde finales de la década de los noventa, es la OCDE, y no tanto el CAD —más centrado en el desarrollo del marco de políticas e instrumentos para la gestión de la AOD—, la que asume el principal impulso doctrinal en materia de CPD.

En esta línea, en el documento ministerial *The OECD Action for a Shared Development Agenda* (OECD 2002), se plantea trabajar para el desarrollo con un enfoque transversal, donde se incluiría el estudio de los impactos en los países en desarrollo de las políticas de la OCDE, la reorientación de políticas que puedan perjudicar su desarrollo y competitividad y el impulso de la CPD en todos los países miembros. Posteriormente, se pondría en marcha un programa orientado a mejorar el compromiso de los países miembros con el desarrollo y los ODM.

Ya en 2008, se formulaba la Declaración Ministerial sobre CPD donde, además de asumir los compromisos de 2002, se fijaban ámbitos concretos de avance (políticas agrícolas y pesqueras, medioambientales, comerciales, financieras, de seguridad, energía, etc.). Igualmente se señalaba la necesidad de dialogar sobre estas cuestiones con los países socios, mediante la promoción de un esfuerzo coordinado internacionalmente (OECD 2008).

Siguiendo este camino de compromiso, el Consejo de la OCDE de 2010 insiste en avanzar en la CPD, recomendando el refuerzo de estructuras orientadas a la coherencia, la elaboración de un marco integrado para promoverla y pasar del compromiso político a la práctica (OECD 2010). De forma complementaria, se insiste en la necesidad de ampliar las sinergias entre diferentes políticas y

evaluar el impacto de las propias políticas nacionales de los países de la OCDE en los países en desarrollo. El documento invita a países no miembros a compartir este esfuerzo y al CAD a promover estas recomendaciones.

En línea con lo apuntado en el epígrafe anterior (en cuanto a los enfoques de la CPD y su evolución), el discurso de la OCDE se caracterizaba, en primer lugar, por entender la CPD como la reorientación de las políticas dañinas para otros países, no ya para minimizar los daños sino para que la ausencia de elementos contradictorios con el desarrollo pueda quedar fuera del diseño y la implementación de políticas. De manera complementaria la CPD, tal y como se contempla en este discurso, es una llamada a la búsqueda de sinergias entre la política de AOD y el resto de políticas públicas. En segundo lugar, el impulso de la agenda de CPD recaía básicamente en los países ricos y, más concretamente, en los de la OCDE. Por último, y aunque paulatinamente se incluyeran cuestiones como las migraciones, la seguridad alimentaria o la sostenibilidad, lo económico primaba en el análisis.

En la profundización de este enfoque se sitúan algunas reflexiones del documento *Policy Coherence for Inclusive and Sustainable Development* (OECD 2013), que supone un marco interpretativo más amplio para la CPD. Entre sus planteamientos se incluye la ampliación en la responsabilidad de la promoción de la CPD, que pasaría a incluir a todo tipo de países. Por otro lado, se avanza un enfoque de limitación de daños a la hora de plantear la posibilidad de crear escenarios *win-win*. En el abordaje propuesto se pretende superar el ámbito de las políticas sectoriales, para avanzar hacia un trabajo transversal, coherente con los problemas que se afrontan. Además, se insta a fijar objetivos comunes y claros en un marco global.

Tras este nuevo avance, un documento posterior vincula estas ideas sobre CPD con las discusiones sobre la Agenda Post-2015 y la importancia de que tenga un carácter universal, transformador e integral, lo que nos remite a un necesario aumento en el grado de coherencia a diferentes niveles (OECD 2014).

4

La consideración de la CPD en las conferencias y declaraciones promovidas por el CAD en los últimos años

En este epígrafe se analizan algunos de los aspectos más relevantes de las declaraciones suscritas en los últimos años en las conferencias sobre el sistema de ayuda convocadas desde el CAD de la OCDE en Roma, París, Acra o Busan, o la celebrada más re-

cientemente en México en el marco del Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) auspiciada conjuntamente por el CAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Desde finales de los años noventa, las dudas sobre la efectividad de la AOD se plasmaron en una serie de debates sobre la orientación y los objetivos del sistema de cooperación que darían lugar a distintas reuniones y conferencias. En ellas se suscribieron algunas declaraciones que marcan la posición asumida oficialmente por los actores que forman parte de dicho sistema. Para realizar un análisis de lo que estas declaraciones han significado desde el punto de vista de la CPD, las hemos dividido en tres bloques: por un lado, la constitución del High Level Forum on Aid Effectiveness y su expresión en la Declaración de París y la Agenda de Acción de Acra; en segundo término, la cumbre de Busan y la creación del GPEDC, que reconoce la necesidad de ir más allá del propio CAD a la hora de discutir sobre el futuro del sistema de ayuda y, finalmente, la declaración suscrita por dicha alianza en su primera reunión mantenida en México en 2014.

4.1. De la declaración de París a la Agenda de Acción de Acra

Las dudas sobre el sistema de cooperación y su capacidad para hacer frente a los retos del desarrollo abrieron un proceso de reflexión sobre su orientación, que desembocaría en la Declaración de París de 2005, precedida por las reuniones celebradas en Roma (2003) y Marrakech (2004), centradas en el debate sobre la *armonización* y la *gestión para obtener resultados de desarrollo*, respectivamente.

En los llamados *principios* de París, se trataba de encontrar una nueva definición y caracterización de las relaciones de cooperación y las partes que intervenían en ellas. Se planteó, en primer lugar, una relación más horizontal, de forma que se hablara de países socios y no de donantes y receptores y que se incluyera una corresponsabilidad. Además, se definieron cinco principios que expresaran esta nueva relación (apropiación, alineación, armonización, resultados y mutua responsabilidad) y se formularon compromisos al identificarse 12 indicadores. A todo ello se unían propuestas de nuevas herramientas, con una perspectiva de obtención de resultados cuantificables a corto plazo.

Desde la perspectiva de la CPD, y más allá de los escasos resultados obtenidos en la línea propuesta, conviene señalar que la propia filosofía que implica la Declaración de París ha sido abiertamente cuestionada (Messner y Wolf 2005; Alonso 2006). Los principios de París suponían una posible mejora para quienes estaban descontentos con la tradicional visión vertical y las condicionalidades del sistema de cooperación, pero, en realidad, en este marco

se dio una clara desconexión entre los planteamientos de la declaración y la llamada *agenda* del desarrollo con sus debates, objetivos y procesos (Martínez y Zabala 2014). Es significativo que la CPD no aparezca citada en ningún momento en la Declaración de París, centrada en la AOD y la eficacia de la cadena de la ayuda.

Con posterioridad, en la cumbre celebrada en Acra en 2008 se plantearon algunas cuestiones orientadas a profundizar en la Declaración de París, concretadas en la llamada Agenda de Acción; aquí se abordaban temas como la transparencia y la previsibilidad de la ayuda o la necesidad de asociaciones más eficaces e inclusivas. Además, y pese a que en la Agenda de Acción de Acra tampoco se mencionó explícitamente la CPD, en ella apareció una idea novedosa respecto a la Declaración de París, referida a la necesidad de establecer un diálogo sobre políticas.

Además, Acra representó un primer cambio en la consideración de los actores de la cooperación ya que, a diferencia de la Declaración de París —centrada de manera casi exclusiva en los Gobiernos—, en la Agenda de Acción de Acra se subrayaba la importancia de la complementariedad entre actores y la necesidad de espacios de asociación para el desarrollo de carácter inclusivo. En este sentido, la agenda dedicaba una atención específica a la necesidad de contar con los países de renta media y la cooperación Sur-Sur, si bien planteando la conveniencia de que estos incorporen los principios contenidos en la declaración de París. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil merecerían una mención expresa, por lo que se los invitó también a contemplar la aplicación de esos principios. Todo lo relativo a la consideración de los diversos actores tendría, sin embargo, un mayor alcance en la Cumbre de Busan, a la que nos referiremos más adelante.

En todo caso, no se dio en París ni en Acra un debate expreso sobre la coherencia de políticas, lo que marca una clara diferenciación con el avance doctrinal sobre la CPD que impulsaba la OCDE en esas fechas. Lo que refleja el proceso de París y Acra es, más bien, un análisis tecnocrático de los problemas de la AOD. De hecho, algunos de los principios con mayor capacidad de transformación de las relaciones del sistema de ayuda —los que tienen una naturaleza más política, como el de apropiación y el de mutua responsabilidad— son los menos enfatizados y desarrollados en la Declaración de París (Booth 2008; Schulz 2010; Martínez 2011).

4.2. La Cumbre de Busan y la creación de la Alianza Global

La Declaración de Busan (2011) supuso un cambio en los debates sobre el sistema de cooperación. En esta cumbre, el llamado High Level Forum on Aid Effectiveness quedó formalmente disuelto, para dar paso a la Alianza Global, en un giro que no resulta ajeno a los malos resultados del proceso seguido hasta Acra, que

apenas obtuvo uno de los 12 objetivos marcados (Oxfam 2012). La principal novedad fue quizá reconocer la pujanza de la cooperación Sur-Sur y sus diferencias respecto a la cooperación Norte-Sur tradicional. En cuanto a los principios de París, quedaba patente que no representaban un consenso para guiar las relaciones entre nuevos socios y formas de entender la cooperación cada vez más variadas.

Busan supuso aceptar la realidad de actores como los *nuevos donantes del Sur*, lo que evidencia las dudas que el CAD suscitaba como entidad representativa del sistema de cooperación global. Esta misma cuestión había quedado patente en la Constitución, en el marco del Ecosoc (NN. UU.), del Development Cooperation Forum (DCF), a raíz de la Cumbre Mundial de 2005.

Posiblemente, por todo ello, esa nueva realidad llevó a un documento de compromiso en el que prevaleció, sobre todo, el interés por evitar el rechazo de algunos países, particularmente los Brics (Besharati 2013). Además, en el acuerdo de Busan se resaltó también con especial énfasis el papel del sector privado en las estrategias de cooperación, si bien la presencia en la cumbre de dicho sector no se correspondió con la expectativa creada de promover un marco apropiado (Mawdsley *et al.* 2013).

En lo que se refiere a los contenidos de la cooperación al desarrollo, en Busan se insiste en la necesidad de incorporar aspectos como los derechos humanos, la sostenibilidad o la gobernanza, además de la tradicional lucha contra la pobreza. Asimismo, se reconoce la existencia de una agenda de desarrollo global, con fines comunes y que afectaría a todo tipo de países.

En lo que se refiere a la CPD, Busan no significó un salto cualitativo, pero sí hizo emerger algunas contradicciones. En primer lugar, a diferencia de París y Acra, en la declaración se señala la necesidad de considerar la coherencia e interdependencia de todas las políticas públicas, aunque no se planteen orientaciones ni medidas en este sentido. Por otro lado, en Busan se plantea que la AOD solo puede ser una parte de la solución, lo que requiere ir más allá. En realidad, esto no sirvió para ampliar las ideas sobre CPD sino, más bien, para intentar que algunos de los llamados emergentes asumieran algunas responsabilidades en términos de desarrollo (Knoll 2014).

Como resultado de todo ello, la declaración no supone una reclamación de un avance en la CPD sino un llamamiento a una cooperación al desarrollo más eficaz. Ciertamente, esta ampliación del foco de la eficacia (de la AOD al conjunto de la cooperación, con una perspectiva más amplia) supone un paso adelante pero sin vincular esta eficacia con la CPD.²

En resumen, y pese a reconocerse la necesidad de superar el marco de la ayuda, la CPD seguía en un segundo plano y desvinculada de los debates de eficacia.

2 Un dato significativo en este sentido fue la reclamación planteada por China en el último momento para sustituir la mención a la *eficacia del desarrollo* —concepto más cercano a la CPD— por la de *eficacia de la cooperación al desarrollo*. Esto conduce a limitar la reflexión a las políticas directamente relacionadas con la cooperación externa y se deja fuera del debate lo que se refiere a los resultados en cuanto a un desarrollo más equitativo o sostenible.

4.3. Los primeros pasos de la Alianza Global

La última fase de estos debates es la que se refiere al período comprendido desde la cumbre de Busan hasta hoy. Ahora bien, si hasta Busan el protagonismo de las cumbres había correspondido de manera casi exclusiva al CAD, desde entonces, la nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo sería ya patrocinada conjuntamente por el PNUD y el propio CAD. Esto constituyó una clara señal orientada a incorporar más fácilmente a los nuevos actores del Sur, aunque no significara la superación de las tensiones y las diferencias existentes sobre la manera de considerar la cooperación Sur-Sur (Gore 2013).

Fueron dos los factores fundamentales que sirvieron para la transformación paradigmática de la cooperación surgida en Busan: por un lado, la consideración de que la ayuda no era, por sí sola, suficiente para alcanzar los objetivos de desarrollo compartidos (Knoll 2014) y, por otro, el reconocimiento de una arquitectura de la cooperación cada vez más compleja, con mayor variedad de instrumentos y actores (Killen y Rogerson 2010; GPEDC 2014b). El primero de estos dos factores desembocó en el giro experimentado en la consideración de la eficacia que pasó, de estar centrada en la AOD (y los problemas de la cadena de la ayuda), a proyectarse hacia la cooperación en su conjunto. El segundo aspecto se concretaría en la creación de la nueva alianza.

En lo que respecta a la CPD, no aparece citada como tal en la declaración de la primera reunión de Alto Nivel de la Alianza Global (GPEDC) celebrada en México. Al contrario, las nuevas ideas respecto a la eficacia de la cooperación no se vinculan a la CPD y la lógica de eficacia que se plantea sigue las ideas de París, con un énfasis añadido en cuanto a la ampliación de agentes, con alianzas que den cabida a los donantes del Sur y también a otros actores (sociedad civil, sector privado, Gobiernos locales, etc.).

La creación de la Alianza Global se ha acompañado simultáneamente con el inicio del Development Cooperation Forum en el marco del Ecosoc (NN. UU.), lo que ha generado debates sobre la legitimidad o la representatividad de ambos foros en temas de cooperación (Gore 2013; Janus *et al.* 2014). En este sentido, en la declaración de la GPEDC, tras su reunión en México, se plantea un reparto de funciones que solventaría este problema. El papel de las Naciones Unidas (NN. UU.) se orientaría hacia el diseño de una Agenda Post-2015 universal y sostenible, mientras que la alianza promovería una cooperación al desarrollo más eficaz en dirección hacia la eliminación de la pobreza. Para esto es necesaria la coordinación entre DCF y GPEDC (GPEDC 2014a), aunque no se hacen alusiones a la CPD ni a cómo vincular unos objetivos con un plazo más corto (luchas contra la pobreza), con otros que plantean retos a mayor plazo (desarrollo incluyente y sostenible). En lo que se refiere a la CPD, debe resaltarse también que, en el ámbito de

	Eficacia/coherencia	Principios de actuación mencionados
HLF 1 (Roma, 2003)	Eficacia de la ayuda	Armonización
HLF 2 (París, 2005)	Eficacia de la ayuda	Armonización, apropiación, alineamiento, mutua responsabilidad, gestión de resultados
HLF 3 (Acra, 2008)	Eficacia de la ayuda	Armonización, apropiación, alineamiento, mutua responsabilidad, gestión de resultados, transparencia, previsibilidad
HLF 4 (Busan, 2011)	Eficacia de la cooperación Coherencia de políticas públicas	Armonización, apropiación, alineamiento, mutua responsabilidad, gestión de resultados, transparencia, previsibilidad
GPEDC 1 (México, 2014)	Eficacia de la cooperación	Apropiación, mutua responsabilidad, gestión de resultados, transparencia, previsibilidad

(*) La Cumbre del GPEDC de México 2014 fue promovida conjuntamente por el CAD de la OCDE y el PNUD.

Tabla 1

Agendas de la Eficacia y la Coherencia en las cumbres promovidas por el CAD de la OCDE

NN. UU. (con mayor representatividad), no se ha elaborado una reflexión sobre CPD que pueda incorporarse a la estrategia.

La consecuencia que parece derivarse de todo ello es que el proceso seguido desde Busan hasta hoy no ha servido para avanzar en el debate sobre la CPD, cuya consideración formal ha retrocedido, de hecho, dentro de las declaraciones oficiales, que han seguido centrando la atención en la lógica de la eficacia derivada de París, como puede observarse en la tabla 1. En este sentido, la reclamada necesidad de ir más allá de la AOD, presente en las primeras aproximaciones a la CPD, no ha permeado en la agenda oficial de la cooperación internacional, la cual parece haberse concretado en proponer la *eficacia de la cooperación* en lugar de la *eficacia de la ayuda*, si bien manteniendo en lo sustancial una visión de la efectividad alejada del concepto de coherencia de políticas, hasta hace poco defendido.

5 Los retos de la CPD en el nuevo marco del desarrollo y la cooperación

Lo señalado en los epígrafes anteriores muestra el dinamismo de algunos debates planteados en los últimos años en el ámbito de la cooperación. En este contexto, algunos autores plantean la disyuntiva entre una nueva cooperación centrada en los problemas globales o la transformación del actual sistema de ayuda como punto de partida para ese propósito (Janus *et al.* 2015). Por otra parte, del análisis llevado a cabo en el epígrafe anterior se desprende la existencia de una tensión permanente entre eficacia y coherencia en las diferentes cumbres celebradas y en los debates abiertos so-

bre la reforma del sistema de ayuda, centrados, sobre todo, en los objetivos, los actores y los instrumentos de financiación (Martínez y Zabala 2014; Unceta y Gutiérrez-Goiria 2012).

La apuesta por una visión de promoción del desarrollo, centrada principalmente en los flujos de AOD, refleja el carácter burocrático y tecnocrático que tradicionalmente ha planteado la agenda de eficacia. Mientras que, en la visión avanzada de la CPD, se cuestionan las políticas en su conjunto (con una visión crítica de las causas que generan pobreza y desigualdad), la agenda de la eficacia se orienta a paliar las consecuencias de las políticas globales sin cuestionar sus raíces.

A continuación, examinaremos la relación entre dicha tensión y visiones contrapuestas —resuelta claramente en contra de la CPD— y las cuestiones mencionadas, para terminar planteando las posibilidades que la Agenda 2030 abre en relación con la CPD.

5.1. El debate sobre la Agenda del Desarrollo y los objetivos de la cooperación

Los importantes cambios producidos en los últimos años en la comprensión de los retos del desarrollo constituyen una referencia básica para el debate sobre la CPD y su toma en consideración en las propuestas para la reforma del sistema de cooperación y la configuración de la Agenda 2030. Dichos cambios tienen que ver con cuestiones de muy diverso calado, como la nueva geografía de la pobreza (Tezanos y Sumner 2013), el aumento de la desigualdad, la cuestión de los Bienes Públicos Globales y la necesidad de un enfoque integral para las cuestiones de género, entre otras.

Sin embargo, la reflexión y los debates sobre los nuevos retos del desarrollo van más allá de estos temas y llevan directamente a considerar la propia naturaleza de la Agenda del Desarrollo pendiente. Se trata, en definitiva, de superar la tradicional visión del desarrollo como un problema de determinados países, con un enfoque Norte/Sur, para considerarlo como algo que afecta y compromete a todos los países. Ello ha dado lugar a las propuestas de contemplar una Agenda Post-2015 de carácter universal, incluyente e integral, lo que, en teoría, debería suponer la superación del enfoque de los ODM centrado en la pobreza extrema que, como venía señalándose, representó una hoja de ruta ciertamente limitada para enfrentar los complejos problemas del desarrollo (Unceta 2013). En este sentido, como se planteará posteriormente, la Agenda 2030 ha significado un evidente avance respecto a su antecesora Agenda del Milenio.

Ahora bien, más allá de las declaraciones que reconocen la necesidad de dicho enfoque más amplio e integrador, persisten algunos interrogantes de gran importancia sobre la Agenda del Desarrollo, que afectan directamente a la consideración de la CPD. El primero de ellos se refiere a la relación entre el corto y el medio

plazo, entre la lucha contra la pobreza extrema, por un lado, y los problemas estructurales del modelo que generan privación, desigualdad o insostenibilidad, por otro, cuestión de gran relevancia en los debates sobre la estrategia seguida con los ODM (Saith 2006; Vandemoortele 2011). Hasta el momento, pese al reconocimiento de los problemas globales y de la necesidad de una perspectiva universal,³ la agenda de la eficacia ha venido adoptando un enfoque centrado en la pobreza como parte de la «forma» de implementar esa nueva agenda mundial (GPEDC 2014a, p. 1), lo que, en la práctica, supone dejar de lado los retos que, para una cooperación más eficaz, plantean los problemas globales del desarrollo. Además, este enfoque no se encuentra suficientemente avalado por lo que ha sido la realidad de la AOD durante los últimos años y su incidencia real en aquellos países que más logros han alcanzado en la superación de la pobreza extrema (Unceta y Gutiérrez-Goiria 2012). La consecuencia de todo ello es la desconsideración paulatina de una agenda basada en la coherencia, la cual, sin embargo, resulta imprescindible para hacer frente a dichos problemas globales y a la reconocida multidimensionalidad del desarrollo (Knoll 2014).

El segundo interrogante tiene que ver con las dificultades observadas para concretar esa nueva filosofía universal que se reclama y su relación con la CPD. En efecto, algunos debates actuales sobre el desarrollo han puesto de manifiesto la existencia de diferentes visiones y paradigmas, que cuestionan, en mayor o menor medida, el modelo occidental sobre el que han venido descansando las estrategias de cooperación. La propia cooperación Sur-Sur ha tomado cuerpo partiendo de historias diferentes y siguiendo inspiraciones, premisas y modelos que no siempre concuerdan con los defendidos por la cooperación tradicional Norte-Sur (Besharati 2013; Domínguez 2016). Ello explicaría el escaso éxito de los esfuerzos por extender a los países emergentes del Sur —como China, India o Brasil— la idea de responsabilidad asociada a la CPD (Knoll 2014), así como las controversias surgidas por las prácticas de algunos de estos países en lo relativo a los derechos humanos o la sostenibilidad medioambiental en los territorios en los que cooperan.

Todo ello pone de manifiesto que, pese a la importancia que la CPD tiene para poder avanzar hacia una agenda más integral, persisten notables dificultades derivadas de la manera en que se interpretan los objetivos globales y su relación con la lucha contra la pobreza.

5.2. El debate sobre los actores y los instrumentos de cooperación

La cuestión de los actores es otro de los asuntos que más han incidido en la evolución de los debates sobre la eficacia y la coherencia. Uno de los factores más relevantes en este sentido se refiere a la cada vez mayor influencia, diversidad y complejidad de la

3 Para la OCDE (2014, p. 2), dicha perspectiva requiere cambios en la forma en que el desarrollo se aborda en la agenda global, que ayuden a anticipar amenazas futuras y contribuyan a un cambio sistémico, teniendo en cuenta que la erradicación de la pobreza solo podrá lograrse si las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible se afrontan de una manera integrada y balanceada.

cooperación Sur-Sur (Walz y Ramachandran 2011). En efecto, tras años de discusiones sobre la calidad de la ayuda según el esquema planteado en París (y ligeramente ampliado en Acra), muchos países receptores habían comenzado a percibir los efectos de la cooperación brindada desde otros países no pertenecientes al CAD. Sin embargo, pese a su creciente influencia, la cooperación Sur-Sur era escasamente conocida o considerada en esta organización (Ayllón 2013). En ese contexto, proseguir los debates sobre la calidad y la eficacia de la ayuda sin la participación de los donantes del Sur implicaba el riesgo de perder vigencia y relevancia.

Una de las consecuencias más interesantes de la incorporación de estos nuevos actores ha sido la necesidad de plantear el debate en términos de *eficacia del desarrollo*, más allá del tradicional enfoque basado en la *eficacia de la ayuda* (De Renzio y Seifert 2014). Esto se vincula a la pérdida por parte del CAD del monopolio sobre estas cuestiones, así como a la emergencia de diferentes visiones sobre la realidad internacional y los procesos de desarrollo, subrayadas en diferentes aproximaciones a la cooperación Sur-Sur en general (Kragelund 2010) y al caso chino en particular (Tan-Mullins *et al.* 2010; Sörensen 2010; Bräutigam 2011; entre otros).

Pese a ello, no puede hablarse de un posicionamiento global de los nuevos donantes del Sur sobre los debates de la eficacia y la coherencia y cabe preguntarse sobre el papel de estos como catalizadores o inhibidores de dichos debates (Zimmermann y Smith 2011). Respecto al posicionamiento, la disparidad de criterios sobre la aceptación o no de los principios de París por parte de estos nuevos actores parece guardar relación con distintos asuntos, como su mayor o menor dependencia respecto a la AOD proveniente de los donantes tradicionales, sus intereses y objetivos a la hora de plantear las estrategias de cooperación, la posición que ocupan —o pretenden ocupar— en el escenario global o el carácter de sus alianzas internacionales.

Por lo que respecta a la coherencia de políticas, la realidad de la cooperación Sur-Sur plantea también algunos interrogantes. Por un lado, resulta evidente que se trata de un modelo de cooperación que va más allá de la ayuda convencional y que pone en juego muy diversos mecanismos e instrumentos, lo que le confiere un importante potencial para plantear alternativas en el marco de la CPD (Millán y Santander 2013; NN. UU. 2013). Ahora bien, la ampliación de instrumentos y objetivos que promueve la cooperación Sur-Sur también se refleja en una divergencia palpable muchas veces en lo concerniente a los modelos de desarrollo que se defienden. En este sentido, es preciso señalar que las políticas de cooperación de algunos donantes del Sur no siempre se alinean con la promoción de la sostenibilidad, la gobernabilidad democrática o la defensa de los derechos humanos, cuestiones que (aunque sea de manera retórica) han venido apareciendo recurrentemente en los documen-

tos del CAD. Ello se ha reflejado en la desconfianza de parte de la cooperación Sur-Sur hacia la idea de una agenda de la CPD.

Más allá de lo concerniente a los Gobiernos del Sur, el enfoque mantenido inicialmente por el CAD sobre la eficacia y la calidad de cooperación ha sido cuestionado también desde las organizaciones de la sociedad civil. Para muchas de estas es preciso plantear la eficacia real del desarrollo impulsado o resultante —y no únicamente la eficacia de la ayuda—, lo que representa un enfoque más cercano y que refleja mejor el objetivo de la coherencia de políticas de desarrollo (Oxfam 2012). Por su parte, la incorporación del sector privado —reclamada con insistencia en los últimos años por parte del discurso oficial— plantea nuevos interrogantes sobre la orientación que puedan tener en el futuro los debates sobre la eficacia y la coherencia.

En lo que se refiere al tema de los instrumentos, es preciso señalar que, desde la cumbre de Monterrey hasta nuestros días, los cambios en la estructura de los fondos externos orientados al desarrollo han sido muy notables. Ello ha afectado a la financiación pública y la AOD, pero ha incidido también en el debate y el análisis del papel del sector privado planteando diversos debates e interrogantes.

Este tema se enmarca en una reflexión más amplia, referida a la consideración de algunos instrumentos de financiación del desarrollo distintos de los que tradicionalmente ha sido la AOD pero que se encontrarían muy próximos a ella. Algunos autores han planteado la diferencia existente entre AOD «tradicional» y «no tradicional» (en la que se incluirían la ayuda de países externos al CAD, fondos privados de fundaciones y ONGD, inversiones con finalidad social y otras), lo que subraya el crecimiento relativo de esta última que, según su estimación más conservadora, habría pasado del 8,1 al 30,7 % del total entre 2000 y 2009 (Greenhill *et al.* 2013). En esa línea cabría incluir también las recientes propuestas del propio CAD de la OCDE, sobre la conveniencia de adoptar un enfoque más amplio a la hora de medir el conjunto de la financiación pública al desarrollo, en lo que ha sido denominado *total official support*. Para ello, se sugiere la necesidad de tener en cuenta todos aquellos fondos destinados a enfrentar problemas globales (como la paz y la seguridad o el cambio climático) y también los de carácter privado que se movilizan gracias al impulso de la AOD (OECD 2014; DAC-OECD 2015).

La mayor significación atribuida al sector privado en la financiación y promoción del desarrollo se observa tanto en la declaración de Busan —en la que se planteó la necesidad de su participación en la concepción y aplicación de las políticas de desarrollo— como en la de México —lo que subraya expresamente el rol de las empresas y la necesidad de concordancia entre los negocios y los objetivos del

desarrollo—. ⁴ Esta incorporación progresiva de las empresas supone nuevos retos para la promoción de la CPD. Además, se ha reclamado también el papel de la AOD a la hora de incorporar la inversión privada a las estrategias de desarrollo, al hacerlas más inclusivas o sostenibles (Nelson 2011; Callan y Davies 2013; Trebilcock y Rosentock 2015).

Los tres aspectos hasta ahora señalados —objetivos, actores e instrumentos— se relacionan entre sí y condicionan conjuntamente la consideración futura de la CPD. King *et al.* (2012) han señalado la posibilidad de una doble agenda sobre CPD para los países del CAD y para los nuevos donantes del Sur, acorde con las distintas visiones sobre desarrollo existentes. Lo cierto es que la irrupción del sector privado incide también en el debate, lo que dificulta la adopción de un criterio comúnmente aceptado sobre la CPD y abre camino a la idea de distintos niveles y dimensiones de la misma (Knoll 2014) y que podría llevar a un esquema de responsabilidades compartidas pero también diluidas. Algunos de estos elementos han estado presentes en los debates para la construcción de la denominada Agenda 2030 y no han sido irrelevantes en su resultado final, como se plantea en el siguiente epígrafe.

5.3. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: ¿punto de encuentro para la CPD y la reforma del sistema de ayuda?

Asistimos, en la actualidad, a un momento de intensa revisión, tanto de los debates del desarrollo y los objetivos de la cooperación como de los relativos a los actores y los instrumentos, especialmente a partir de la aprobación, en septiembre de 2015, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para el papel de la CPD, y la consiguiente mirada integral sobre el desarrollo, esta agenda supone un más que probable punto de inflexión. Los principios de universalidad, integralidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas, son una llamada a revisar no solo las prácticas de ayuda sino el conjunto de las políticas y actuaciones de cada uno de los actores de la sociedad internacional. Si bien esta agenda no consigue romper con el marco de voluntariedad —y, por lo tanto, de las responsabilidades diluidas—, a pesar de significar un avance en la multilateralización de la agenda de desarrollo, plantea, con claridad, que una actuación coherente y una acción colectiva y multinivel se vuelven fundamentales para dar respuesta a los problemas del desarrollo.

Con este planteamiento asumido por la Asamblea General de Naciones Unidas, y los jefes de Estado y de Gobierno participantes en ella, pierde cada vez más sentido la desvinculación de este proceso y el de la reforma del sistema de ayuda. En este sentido, puede observarse un giro en las propuestas del CAD de la OCDE en el Encuentro de Alto Nivel celebrado en febrero de 2016 en París.

4 La inclusión de las empresas supone un reto, en primer lugar, por la existencia de apoyo público a la internacionalización (en forma de subvenciones o garantías), que motivaría que las acciones de estas empresas deban cumplir los requisitos (económicos, políticos, sociales y ambientales) exigibles a las políticas públicas en el marco de la CPD; en segundo lugar, la cada vez más relevante acción de las empresas transnacionales hace que estas puedan tener un papel importante en el diseño de las políticas públicas de los países. Esto plantea el riesgo de que las políticas públicas se diseñen en función de objetivos e intereses privados y no en torno a la consecución del interés general (Pingeot 2014).

Tres eran los objetivos fundamentales de este encuentro: revisar el avance en la modernización del sistema estadístico del CAD, para pasar de la AOD a un sistema más amplio basado en la noción de Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD); examinar los resultados de la Cumbre de Adís Abeba sobre Financiación del Desarrollo de julio de 2015, y analizar la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 en Nueva York, en la que se aprobó la Agenda 2030.

De este encuentro emanaron una declaración y un comunicado (DAC-OECD 2016a, 2016b) finales. En la declaración los miembros del CAD reafirman su compromiso con la Agenda 2030 y los ODS para lo que, afirma la declaración, la AOD debe fomentar la inversión privada de manera estratégica y efectiva (DAC-OECD 2016a). En la declaración se hace también alusión a la necesidad de una mayor orientación de la AOD a los países menos desarrollados y a la necesidad de redefinición de la AOD en materia de paz y seguridad, en la búsqueda de una mayor eficacia y coherencia en el uso de la ayuda. Asimismo, en la declaración se asume la necesidad de llegar a un acuerdo para trabajar conjuntamente a favor de una solución a largo plazo que mejore la consistencia, comparabilidad y transparencia de la información sobre los costes de los refugiados para los donantes como parte de la AOD. Por último, en la declaración se reconoce también la necesidad de impulsar un proceso de transformación del CAD para asegurar su representatividad y maximizar su relevancia e impacto en el apoyo de la Agenda 2030, para lo que propone la apertura de una discusión a nuevos socios, lo que incluye los países receptores de AOD (DAC-OECD 2016a).

Esta declaración evidencia la tensión entre la necesaria revisión del sistema de ayuda para el logro de una mayor eficacia y la necesidad de abordar un marco más amplio de actuación a favor del cumplimiento de la Agenda 2030 para la respuesta a los problemas del desarrollo. A pesar de ello, en la declaración no se hace referencia a la CPD y sitúa las responsabilidades del CAD (en el marco de la Agenda 2030) en el papel de la AOD en su contribución de los ODS.

En el comunicado final de este encuentro, no obstante —un documento más amplio que recoge las principales reflexiones, debates y compromisos alcanzados—, se afirma que «el CAD está preparado para contribuir a los esfuerzos de la OCDE para la implementación de los ODS, en particular sobre la CPD sostenible y la integración de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer» (CAD-OCDE 2016b, p. 1). Parece observarse, con este planteamiento, un punto de inflexión en la vinculación del CAD con la agenda de CPD; se puede suponer así que la Agenda 2030 sea el fin de la existencia de vías paralelas entre el marco doctrinal sobre CPD desarrollado en el seno de la OCDE y los esfuerzos del CAD

por reformar el sistema de ayuda desde una lógica de eficacia de la ayuda hacia una lógica de responsabilidad global.

La centralidad del sector privado y el papel de lo público como elemento de apalancamiento (*leverage*) y movilizador de recursos privados incorpora contradicciones respecto al enfoque de CPD. Aunque es pronto para evaluar el alcance de este cambio de orientación, parece apuntarse hacia un nuevo escenario para la CPD, al menos en lo que a la posición oficial del CAD/OCDE se refiere. Constituye un escenario en el que, desde la defensa de un enfoque más amplio, transversal, y en el que quepan diferentes actores e instrumentos, pueden en la práctica diluirse las responsabilidades en materia de CPD, al tiempo que se difuminan las metas por alcanzar y se dificulta la reclamada evaluación de los avances o retrocesos en esta materia.

6 Conclusiones

Lo señalado hasta el momento permite, en nuestra opinión, plantear varias conclusiones que ayudan a entender algunas de las contradicciones presentes en el debate sobre la reforma del sistema de ayuda y sobre el horizonte post-2015. Ello se expresa también en la conflictiva relación observada entre los análisis teóricos sobre las limitaciones de la AOD y la necesidad de la CPD, por un lado, y las declaraciones suscritas en las cumbres internacionales, por otro, como puede verse en la tabla 2.

En nuestro análisis se plantean finalmente algunas conclusiones que ayudan a responder al interrogante planteado al comienzo de este trabajo: ¿qué reflejo han tenido las preocupaciones asociadas a la CPD en el debate oficial sobre la Agenda del Desarrollo y la reforma del sistema de cooperación? Si nos atenemos a lo sucedido en las cumbres auspiciadas por el CAD de la OCDE, cabe destacar algunas cuestiones.

En primer lugar, se debe poner de manifiesto la gran distancia existente entre los análisis relativos a la CPD auspiciados por la OCDE entre 1990 y 2013 y las declaraciones surgidas de las cumbres impulsadas por el CAD en el marco de la reforma del sistema internacional de ayuda. El alcance y la profundidad de algunos de los estudios publicados contrastan con la escasísima presencia de referencias a la CPD en todo el proceso monitoreado por el Foro de Alto Nivel desde Roma hasta Busan.

En todas las cumbres impulsadas por el CAD y el Foro de Alto Nivel, se ha puesto de manifiesto una clara prioridad a los asuntos referidos a la eficacia —dentro de la cadena de la ayuda—, sobre las cuestiones relativas a la coherencia —más allá de la ayuda—. Y ello se ha producido pese al reconocimiento de la necesidad de ir más

	Principales documentos CAD/OCDE sobre CPD	Cumbres promovidas por el CAD de la OCDE (*)	Tratamiento de la CPD
1995-2005 (hasta la Declaración de París)	<ul style="list-style-type: none"> • Shaping the 21st Century (1996) • Trade, Investment and Development: Policy Coherence Matters (1999) • OCDE Action for a Shared Development Agenda (2002) 	HLF 1 (Roma, 2003)	No se menciona la CPD
		HLF 2 (París, 2005)	No se menciona la CPD
2006-2011 (entre París y Busan)	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development (2008) • Building Blocks for Policy Coherence for Development (2009) • Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development (2010) • Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence (2011) 	HLF 3 (Acra, 2008)	No se menciona la CPD Se hace alusión al «diálogo de políticas»
		HLF 4 (Busan, 2011)	Se hace mención a la «coherencia de todas las políticas públicas»
2011-2015 (después de Busan)	<ul style="list-style-type: none"> • Policy Coherence for Inclusive and Sustainable Development (2013) • Integrating PCD approaches into the Post-2015 Development Agenda (2014) 	GPEDC 1 (México, 2014)	No se menciona la CPD

(*) La Cumbre del GPEDC de México 2014 fue promovida conjuntamente por el CAD de la OCDE y el PNUD.

Tabla 2

Consideración de la Coherencia de Políticas de Desarrollo en Cumbres y documentos

allá de la ayuda y pese a las claras limitaciones mostradas por el enfoque centrado en la eficacia, incluidos los fracasos observados en el cumplimiento de las metas planteadas en la Declaración de París.

Resulta destacable la existencia de una profundización, y un cierto replanteamiento, en el enfoque por parte de la OCDE a partir de 2014, en lo referente al tratamiento y la consideración de la CPD. Este posible avance no está exento, sin embargo, de ambivalencias, lo que se observa tanto en los documentos de la OCDE publicados a partir de esa fecha como en las declaraciones suscritas por la nueva Alianza Global. Como se ha mostrado en los epígrafes anteriores, esta nueva orientación sobre la CPD se ha producido paralelamente a los debates abiertos sobre la reforma del sistema internacional de cooperación y la necesidad de abrirlo a nuevos agentes e instrumentos.

En ese contexto, consideramos que el nuevo enfoque sobre CPD propuesto por la OCDE es consistente con el intento de incorporar al sistema a los nuevos donantes del Sur, algunos de los cuales se habían mostrado reacios a tratar algunos temas relacionados con la coherencia. También es, sin embargo, consistente con la insistencia en incorporar al sector privado que, por definición, no dispone de responsabilidades sobre las políticas públicas y, además, funciona con criterios que no tienen necesariamente que ver con las preocupaciones de la CPD.

La solución adoptada —sustituir la noción de eficacia de la ayuda por la de eficacia de la cooperación— supone un paso adelante y enlaza con la necesidad de ir más allá de la ayuda. No obstante, la ausencia de referencias a la CPD y a aquellas políticas que afectan negativamente al desarrollo hace que, en la práctica, acaben prevaleciendo las recomendaciones relacionadas con los principios de París, como se podía observar en la tabla 1.

La Agenda 2030 puede suponer un punto de inflexión en la relación existente, dentro del marco de la Agenda Internacional de Desarrollo, entre la CPD y la reforma del sistema de ayuda. Lo representa en la medida en que supone un evidente paso adelante en la «multilateralización» del desarrollo, cuya consecuencia lógica hace descansar, cada vez en mayor medida, la toma de decisiones en los espacios más representativos de gobernanza global.

Este avance en la multilateralización de la agenda de desarrollo significa un replanteamiento del histórico papel protagonista del CAD en la reforma del sistema internacional de ayuda, así como del papel de la ayuda en la gobernanza global del desarrollo. La reciente reflexión del CAD hacia una mayor inclusión y representatividad del organismo, así como el reconocimiento de la importancia de su contribución a la CPD, bien podrían significar un avance hacia la asunción de un marco de gobernanza global del desarrollo que reconozca la centralidad de la CPD.

7 Bibliografía

- ALONSO JA (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español. En: Alonso JA y Fitzgerald V (eds.). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 235-266.
- ALONSO JA (2006). Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. *Revista Cidob d’Affers Internacionals* 72:17-39.
- ALONSO JA, AGUIRRE P, MADRUEÑO R, MILLÁN N (2010). Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Documento de trabajo núm. 42. Madrid: Fundación Carolina.
- ASHOFF G (2005). Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU. En: Escuela Diplomática de España (ed.). El debate sobre la eficacia de la Cooperación Española al Desarrollo en la actualidad. Madrid: Escuela Diplomática (Colección Escuela Diplomática 10):45-73.
- AYLLÓN B (2013). La Cooperación Sur-Sur y Triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional? Quito: IAEN.
- BARRY F, KING M, MATTHEWS A (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges, IIIS Discussion Paper no. 335. Institute for International Integration Studies.
- BESHARATI NA (2013). Common Goals and Differential Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development. Discussion Paper 26/2013. Johannesburgo: German Development Institute.
- BOOTH D (2008). Aid Effectiveness after Accra: How to Reform, the Paris Agenda. ODI Briefing Paper no. 39. Overseas Development Institute.

- BOX L, KOULAÏMAH-GABRIEL A (1996). Towards Coherence? Development Cooperation Policy and the Development of Policy Cooperation. European Centre for Development Policy Management (ECDPM).
- BRÄUTIGAM D (2011). Aid with Chinese characteristics: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development* 23(5):752-764.
- CALLAN M, DAVIES R (2013). When business meets aid: analyzing public-private partnerships for international development. Development Policy Centre Discussion Paper 28. Australian National University.
- CARBONE M. (2009). Mission impossible: The European Union and policy coherence for development. *Journal of European Integration* 30(3):323-342.
- CONCORD (2009). Spotlight on Policy Coherence 2009. Bruselas: Concord.
- DAC-OECD (1992). Development Cooperation 1992 Report. París: DAC-OECD.
- DAC-OECD (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. París: DAC-OECD.
- DAC-OECD (2015). Measuring total official support for sustainable development, Third International Conference on Financing for Development (julio). Adís Abeba.
- DAC-OECD (2016a). Statement: Better Aid for more Effective Development. OECD.
- DAC-OECD (2016b). DAC High Level Meeting Communiqué. OECD.
- DOMÍNGUEZ R (2016). La cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 5(1):62-86.
- ECDPM (2015). Use of PCD indicators by a selection of EU Member States. A Brief Analysis and Overview. Discussion Paper no. 171.
- EVANS P, JACOBSON H, PUTNAM R (1993). Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics. Berkeley: University of California Press.
- FORSTER J, STOKKE O (eds.) (1999). Policy Coherence in Development Cooperation. Londres: Frank Class Publishers.
- FUKASAKU K, PLUMMER M, TAN J (1995). OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence. Development Centre Documents. París: OECD.
- GAUTTIER P (2004). Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union. *European Law Journal* 10:23-41.
- GPEDC (2014a). Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda. México: GPEDC.
- GPEDC (2014b). Making Development Co-operation more effective. 2014 Progress Report. GPEDC.
- GORE C (2013). The new development cooperation landscape: actors, approaches, architecture. *Journal of International Development* 25:769-786.
- GREENHILL R, PRIZZON A, ROGERSON A (2013). The age of choice: developing countries in the new aid landscape (WP 364). Londres: Overseas Development Institute.
- HOEBINK P (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo. En: Alonso JA y Fitzgerald V (eds.). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 181-211.
- HOFFMEISTER F (2008). Inter-pillar coherence in the European Union's civilian crisis management. En: Blockmans S (ed.). The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects. La Haya: TMC Asser Press, pp. 157-180.
- HULME D (2007). The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management in an Imperfect World. BPI Working Paper 16. Brooks World Poverty Institute.
- JANUS H, KLINGEBIEL S, MAHN T (2014). How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum. German Development Institute Briefing Paper 3/2014.
- JANUS H, KLINGEBIEL S, PAULO S (2015). Beyond Aid: a conceptual perspective on the transformation of development cooperation. *Journal of International Development* 27(2):155-169.
- KILLEN B, ROGERSON A (2010). Global Governance for International Development: Who's in charge? OECD Development Brief, Issue 2.

- KING M, KEIJZER N, SPIERINGS E, MATTHEWS A (2012). Measuring Policy Coherence for Development. Final report. ECDPM.
- KNOLL A (2014). Bringing Policy Coherence for Development into the post-2015 agenda – Challenges and Prospects. ECDPM Discussion Papers, no 163.
- KRAGELUND P (2011). Back to BASICS? The Rejuvenation of Non-traditional Donors' Development Cooperation with Africa. *Development and Change* 42:585-607.
- MARTÍNEZ I (2011). La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil? En: Gómez-Galán M (ed.). *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*. Madrid: Cideal, pp. 63-120.
- MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2014). La Reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post 2015, retos, propuestas y realidades. *Revista de Economía Mundial* 36:71-93.
- MAWDSLEY E, SAVAGE L, SUNG-MI K (2013). A «post-aid world»? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal* 180(1):27-38.
- MESSNER D, WOLFF P (2005). The millennium Development Goals. Thinking Beyond the Sachs Report. *Deutsches Institute für Entwicklungspolitik*. Briefing Paper no 5.
- MILLÁN N (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* 220:139-161.
- MILLÁN N (2014). La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 3(2):6-25.
- MILLÁN N, SANTANDER G (2013). Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur. Hacia una convergencia analítica. *Oasis* 18.
- NELSON J (2011). The Private Sector and Aid Effectiveness: Toward new models of engagement. En: Kharas H, Makino K, Jung W (eds.). *Catalyzing Development: A New Vision of Aid*. Washington DC: The Brookings Institution, pp. 83-111.
- OECD (1999). *Trade, Investment and Development: Policy Coherence Matters*. París: OECD.
- OECD (2002). *OECD Action for a Shared Development Agenda*. OECD. <http://www.oecd.org/dac/oeacdactionforashareddevelopmentagenda.htm> (consultado el 5 de marzo de 2015).
- OECD (2008). *Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development*. OECD. <http://www.oecd.org/pcd/ministerialdeclarationonpolicycoherencefordevelopment.htm> (consultado el 8 de marzo de 2015).
- OECD (2009). *Building Blocks for Policy Coherence for Development*. OECD.
- OECD (2010). *Recommendation of the Council on Good Institutional Practice in Promoting Policy Coherence for Development*. OECD. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260&InstrumentPID=260&Lang=en&Book=False> (consultado el 5 de marzo de 2015).
- OECD (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. OECD.
- OECD (2013). *Policy coherence for inclusive and sustainable development. OECD and Post 2015 Reflections. Element 8, paper 1*.
- OECD (2014). *Integrating PCD approaches into the Post-2015 Development Agenda*. OECD Policy Coherence for Development Unit.
- OECD (2015a). *Policy Coherence for Sustainable Development in the SDG Framework*. OECD Policy Coherence for Development Unit. <http://www.oecd.org/development/pcd/Note%20on%20Shaping%20Targets.pdf> (consultado el 5 de abril de 2015).
- OECD (2015b). *Policy Coherence for Development and the Sustainable Development Goals*. OECD. <http://www.oecd.org/pcd/Concept%20Note%2017-18%20Dec%202014.pdf> (consultado el 5 de abril de 2015).
- OXFAM (2012). *Busan in a Nutshell. What next for the Global Partnership for Effective Development?* Oxfam Briefing Note.
- PICCIOTTO R (2004). *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches*. París: OECD Policy Workshop.

- PICCIOTTO R (2005). The evaluation of policy coherence for development. *Evaluation* 11(3):311-330.
- PINGEOT L (2014). La influencia empresarial en el proceso post-2015. 2015 y más.
- PORTELA C, RAUBE K (2009). (In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies. European Studies Association Bi-annual Convention. http://aei.pitt.edu/33122/1/portela._clara_%28282%29.pdf (consultado el 5 de abril de 2015).
- RENZIO P DE, SEIFERT J (2014). South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third World Quarterly* 35(10):1860-1875.
- SAITH A (2006). From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation. *Development and Change* 37:1167-1199.
- SCHULZ N-S (2010). Pastel para todos, del Norte al Sur. En: (Intermón Oxfam). La realidad de la ayuda 2009. Intermón Oxfam, pp. 105-142.
- SÖRENSEN JS (ed.) (2010). Challenging the Aid Paradigm. Western Currents and Asian Alternatives. Londres: Palgrave Macmillan.
- TAN-MULLINS M, MOHAN G, POWER M (2010). Redefining «Aid» in the China-Africa Context. *Development and Change* 41:857-881.
- TEZANOS S, SUMNER A (2013). Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries. *The Journal of Development Studies* 49 (2):1728-1745.
- TREBILCOCK M, ROSENSTOCK M (2014). Infrastructure Public-Private Partnerships in the Developing World: Lessons from Recent Experience. *The Journal of Development Studies* 51(4):335-354.
- UNCETA K (2013). Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 33:125-136.
- UNCETA K, GUTIÉRREZ-GOIRIA J (2012). Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: el debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional. *Estudios de Economía Aplicada* 30(3):773-800.
- UNCETA K, MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2014). Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 1(2):100-116.
- UNITED NATIONS (2013). Strategic framework of the United Nations Office for South-South Cooperation, 2014-2017. Nueva York: United Nations.
- VANDEMOORTELE J (2011). The MDG Story: Intention Denied. *Development and Change* 42:1-21.
- WALZ J, RAMACHANDRAN W (2011). A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance. Center for Global Development Working Paper 273.
- ZIMMERMANN F, SMITH K (2011). More actors, more money, more ideas for international development cooperation. *Journal of International Development* 23:722-738.

Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador

Joan LACOMBA-VÁZQUEZ
joan.lacomba@uv.es
Universidad de Valencia (España)

Alexis CLOQUELL-LOZANO
alex.cloquell@ucv.es
Universidad Católica de Valencia
San Vicente Mártir (España)

Development policies in the migration context. Coherence and contradictions in a two Programme Spanish Codevelopment in Colombia and Ecuador

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Migración internacional y desarrollo
en la agenda de las Naciones Unidas
y en el marco de la Unión Europea**
- 3. El codesarrollo en España**
- 4. Políticas migratorias y políticas de desarrollo nacional
en Colombia y Ecuador**
- 5. Los programas españoles de codesarrollo
en Colombia y Ecuador**
- 6. Discusión y conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador

Joan LACOMBA-VÁZQUEZ
joan.lacomba@uv.es
Universidad de Valencia (España)

Alexis CLOQUELL-LOZANO
alex.cloquell@ucv.es
Universidad Católica de Valencia
San Vicente Mártir (España)

Development policies in the migration context. Coherence and contradictions in a two Programme Spanish Codevelopment in Colombia and Ecuador

Citar como:

Lacomba-Vázquez, J., Cloquell-Lozano, A. (2017). Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 50-74

Resumen

La incidencia de las migraciones en el desarrollo ha venido centrando una parte significativa de los debates en el ámbito de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, diferentes países han diseñado en los últimos años nuevas políticas e implementado programas orientados a lograr un efecto positivo de la migración sobre el desarrollo. Sin embargo, estas nuevas acciones no se habrían configurado en el marco de una reconsideración y revisión real de las conexiones entre políticas migratorias y políticas de desarrollo. La nueva política de codesarrollo se planteó como una manera de resolver este déficit, pero sus resultados han sido objeto de numerosos cuestionamientos.

En este artículo abordamos, desde la perspectiva de coherencia de las políticas de desarrollo (CPD), dos experiencias impulsadas desde España en Colombia y Ecuador para mostrar algunas de esas contradicciones. El análisis de las lógicas subyacentes a ambos dispositivos, y los resultados de su implementación, desvelan las divergencias entre la idea original del codesarrollo y su práctica, así como la dificultad para articular intereses notablemente divergentes.

Palabras clave: migraciones, desarrollo, codesarrollo, políticas, Colombia, Ecuador.

Cite as:

Lacomba-Vázquez, J., Cloquell-Lozano, A. (2017). Políticas de desarrollo en el contexto de la migración. Coherencias y contradicciones en el caso de dos programas de codesarrollo de España en Colombia y Ecuador. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 50-74

Abstract

The migration incident in development has been focusing a significant part of the debates in the international cooperative sphere. Simultaneously, many different countries have designed in the latest years new policies and introduced programmes orientated to reach a positive effect of migration relating to development. However, these new actions wouldn't have formed in the frame of a real reconsideration and inspection of connections among migration and development policies. The latest codevelopment policy was planned as a way of solving this shortfall, but their results have been the object of studies of many questions.

In this article, it is broached from the policy coherence for development viewpoint two experiences inspired from Spain in Colombia and Ecuador, to show some of these contradictions. The analysis underlying logistics to both devices and the implementation results reveal the divergence between the development original idea and its practice, as well as the trouble to bring together considerably divergent interests.

Keywords: migration, development, codevelopment, policies, Colombia, Ecuador.

1 Introducción

Aunque ni las agendas *ante* ni *post* Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2015 han incorporado la cuestión migratoria, esta sí ha estado presente de forma significativa durante los últimos años en los debates en torno al desarrollo protagonizados por las mismas Naciones Unidas y otros grandes organismos internacionales y su toma en consideración se ha convertido en una reivindicación para muchas organizaciones sociales en el marco del Foro Global sobre Migración y Desarrollo. Las implicaciones del vínculo entre migración y desarrollo han estado también cada vez más presentes en los debates académicos y se han plasmado en el ámbito de las políticas de los Estados, tanto de origen como de recepción de migrantes y refugiados. En el ámbito más académico se ha ampliado notablemente la discusión en torno a la complejidad de los vínculos entre las migraciones y el desarrollo; se problematiza, así, en mayor medida, dicha vinculación y se hace un mayor hincapié en la multidimensionalidad y no necesaria unidireccionalidad de la relación entre ambos (Sørensen, Van Hear y Pedersen 2002). En cuanto al ámbito de las políticas públicas, se ha tendido a otorgar una mayor importancia a los efectos de la migración en el desarrollo —en especial, en relación con el impacto económico de las remesas— y, en algunos casos, se ha recurrido al concepto de codesarrollo para denominar los nuevos dispositivos que han tratado de reforzar o vehicular dicho vínculo. Así ha ocurrido en España y en varios de los países de origen de la inmigración asentada en este país, como en los casos de Colombia y Ecuador.

En este contexto también se ha generado una mayor conciencia en torno a los efectos directos e indirectos que las políticas migratorias tienen sobre el desarrollo de los países de origen y destino. Para los países de origen, las políticas migratorias de los países de destino inciden en las posibilidades de emigración de sus nacionales; orientan y operan en la selección de los potenciales migrantes y tienen efectos sobre los envíos de remesas, entre otros. Para los países de destino las políticas migratorias responden al encaje de los flujos dentro de su modelo de desarrollo y necesidades del mercado de trabajo y tratan de modelar los flujos mediante el establecimiento de filtros y restricciones. Al mismo tiempo, los países de origen han diseñado, en muchos casos, sus propias políticas migratorias, dirigidas a sus emigrantes y a sus, cada vez más frecuentes, inmigrantes y tratan crecientemente de conectar dichas políticas con sus propias políticas nacionales de desarrollo. Así, el Estado español, con la colaboración de Administraciones intermedias y organizaciones no gubernamentales, impulsó o apoyó planes de codesarrollo en Colombia y Ecuador. Al mismo tiempo, los Gobiernos de esos dos países diseñaron políti-

cas propias en los ámbitos del desarrollo y de la migración, como las contenidas en el programa Colombia Nos Une, en el primer caso, o en el Plan Nacional del Buen Vivir y el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones, en el segundo, acompañados de dispositivos de retorno y reinversión de capital económico y humano.

En este artículo nos proponemos revisar, mediante el análisis de fuentes secundarias, cómo se han venido articulando políticas migratorias y políticas de desarrollo a partir de dos de los principales programas desplegados en los últimos años (el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia en el caso de Ecuador y el Programa de Migración Laboral Temporal Circular en el caso de Colombia), desde el punto de vista de la coherencia entre políticas orientadas al desarrollo (CPD) en el contexto de la cooperación internacional y los flujos migratorios entre España y los dos países señalados. En el artículo se pretende mostrar los límites hallados pero también alumbrar posibles vías para el futuro y ayudar a resituar el propio debate sobre los vínculos entre migraciones y desarrollo.

Nuestra principal hipótesis es que siguen existiendo importantes divergencias entre unas y otras políticas y entre los intereses de los países de origen y el país de destino de la migración.¹ El papel de bisagra que debería haber desempeñado el codesarrollo entre las políticas migratorias y de cooperación para el desarrollo se habría enfrentado al desencuentro entre ambas esferas, las dudas en torno al propio término, la ausencia de prácticas experimentadas que pudiesen actuar como referente o la falta de coordinación con las políticas de los propios países de origen de las migraciones.

Para abordar todas estas cuestiones, en el segundo epígrafe del artículo analizamos cuál ha sido el papel que algunos de los organismos multilaterales más significativos han otorgado en los últimos años a las migraciones en relación con el desarrollo, considerando las iniciativas tomadas en este terreno. El tercer epígrafe se centra en revisar la política española de codesarrollo y se muestra cómo se ha abordado esta nueva política y su evolución hasta su práctica desaparición en un breve período de tiempo. A continuación, el cuarto epígrafe muestra los cambios introducidos por los países de origen (Colombia y Ecuador) en sus propias políticas de desarrollo y migraciones y la atención prestada por estos al codesarrollo. En el quinto epígrafe del artículo hacemos balance de los dos grandes proyectos españoles en el ámbito del codesarrollo implementados en Colombia y Ecuador; se incide en las contradicciones de estos respecto a las políticas en las que se enmarcan. Finalmente, procedemos a discutir los principales hallazgos del artículo y a extraer una serie de conclusiones que pueden ayudar a replantear las políticas y acciones en el ámbito del codesarrollo.

1 Véase al respecto el reciente trabajo de Sørensen (2016) en relación con las políticas danesas.

2 Migración internacional y desarrollo en la agenda de las Naciones Unidas y en el marco de la Unión Europea

En la actualidad no cabe duda de que las migraciones internacionales constituyen una dinámica clave dentro de lo que representa el proceso de la globalización. En este escenario de descentralización, glocalismo y atención a la multidimensionalidad del desarrollo, como apuntan Escrivá y Ribas (2004), los movimientos internacionales de población se erigen como un potente motor de transformación. Precisamente, en las últimas décadas, el vínculo migración-desarrollo ha tomado una notable relevancia en la agenda política; se llega a comprender muchas agencias internacionales, instituciones supranacionales y Gobiernos nacionales que la migración internacional es una parte integral del proceso de desarrollo y del funcionamiento de las economías modernas.

En el marco del sistema de las Naciones Unidas, este interés lo vemos reflejado por primera vez en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) celebrada en El Cairo en septiembre de 1994. En ella se adoptó un programa de acción en el que se solicitó el esfuerzo de instaurar políticas en este ámbito que impliquen una mayor cooperación entre los Estados. A raíz de ello, han ido incrementándose constantemente el número de procesos consultivos regionales (RCP, por sus siglas en inglés) sobre cuestiones relativas a la migración; en numerosas ocasiones se ha contado con la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). A fin de seguir prosperando en un debate más exhaustivo sobre las migraciones internacionales, se constituyó, a finales de 2003, la Comisión Mundial sobre la Migración Internacional (CMMI), encargada de presentar recomendaciones al secretario general de las Naciones Unidas y a los Gobiernos. En respuesta a tal demanda, la CMMI presentó el informe *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar* (2005), en el que identificó, entre los seis principios básicos, la necesidad de disponer de una mayor capacidad, coherencia y cooperación en cuestiones migratorias. En abril de 2006, en respuesta a las recomendaciones del CMMI, se creó el Grupo Mundial sobre Migración (GMG, por sus siglas en inglés), que reúne, en la actualidad, a los directores de 18 agencias internacionales con la finalidad de promover una aplicación más amplia de las normas e instrumentos internacionales en materia de migración y de estimular la adopción de enfoques más coherentes y coordinados conjuntamente con Gobiernos e interlocutores sociales. En septiembre de ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicó una sesión de alto nivel a debatir los aspectos multidimensionales de la migración internacional y el desarrollo.² En esta reunión, los participantes

2 Asamblea General (A/61/515).

coincidieron en señalar la importancia de la migración internacional como un vector de desarrollo tanto en los países de origen como en los de destino, siempre y cuando fuera acompañada de políticas apropiadas. Al mismo tiempo se expresó el deseo de incorporar las cuestiones relativas a la migración internacional en los planes de desarrollo nacionales, incluso en las estrategias encaminadas a reducir la pobreza y en la consecución de los ODM. Sin embargo, también se advirtió de la necesidad de no considerar la migración internacional en sí misma como una estrategia de desarrollo a largo plazo.

A raíz de las propuestas del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (HLD en inglés), y con el objetivo de impulsar el debate, se constituyó en 2007 y celebró en Bélgica el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés). A partir de entonces, este foro viene celebrándose cada año y constituye una plataforma para el diálogo y la cooperación; no obstante, aunque tiene un carácter voluntario y no vinculante, recoge de manera abierta las aportaciones de los Estados miembros, representantes de los organismos internacionales, así como las voces de los representantes de la sociedad civil y el sector privado. En 2009, el GFMD celebrado en Atenas, bajo el título de «Integración de las Políticas Migratorias en las Estrategias del Desarrollo para el Beneficio de Todos», recomendó la necesidad de que hubiera una mayor coherencia política y coordinación a nivel nacional entre ministerios y agencias relevantes a la hora de integrar la migración en la planificación de las estrategias nacionales de desarrollo. Fruto de esa demanda, el segundo Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en octubre de 2013,³ reitera en su declaración final que la migración internacional debe ser tratada como una cuestión intersectorial y abordarse de forma coherente y equilibrada; el desarrollo se integra con la debida consideración a las dimensiones social, económica y ambiental. Sobre ello, se expone la decisión de seguir trabajando en pro de un programa más eficaz, lo que mejora la cooperación a nivel regional y mundial, el desempeño de las instituciones y los marcos existentes. Al mismo tiempo también se reconoce la importante contribución de la migración al logro de los ODM y se insta a que, en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015, ello sea tomado en consideración.

Sin embargo, aunque la cuestión del vínculo migración y desarrollo ha ido cobrando con el paso del tiempo un mayor protagonismo en el discurso de la comunidad internacional, podría decirse que su relevancia en la agenda del desarrollo humano sigue siendo secundaria. Si bien, por un lado, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*,⁴ siguiendo las propuestas y recomendaciones del FGMD, supuso un avance significativo en esta materia respecto a la Declaración de la Cumbre del Milenio (2000),⁵ al resaltar la movilidad humana como un componente del desarrollo, por otro lado,

3 Asamblea General (A/RES/68/4).

4 En 2009, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó este informe bajo el título de *Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano*.

5 Asamblea General (A/RES/55/2*).

la Agenda Post-2015, conocida como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,⁶ no constituye una respuesta firme a los desafíos actuales que presenta la migración internacional y especialmente su vinculación con el desarrollo. En este sentido, entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas establecidas en el plan de acción para los sucesivos quince años, la migración aparece en un segundo plano en varias metas. De hecho, se expone en la meta 10.7, cuando se habla de facilitar la movilidad de manera ordenada, segura y responsable, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. De este modo, de manera evidente, el Grupo de Trabajo Abierto,⁷ encargado de proponer el conjunto de ODS a la Asamblea General de Naciones Unidas, ha hecho caso omiso al compromiso adquirido en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo y a las propuestas de los procesos preparatorios de carácter consultivo, como es el caso, por ejemplo, del informe⁸ presentado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG, por sus siglas en inglés).

En cuanto al marco de la Unión Europea (UE), las discusiones, las políticas y las acciones emprendidas en torno al vínculo migración y desarrollo han estado ligadas, en buena medida, al término «codesarrollo». Su irrupción en Francia en los años noventa, a raíz de la propuesta de Sami Naïr⁹ de vincular estrechamente la política de inmigración y de cooperación, y su materialización con la creación en 1998 de la Delegación Interministerial para el Codesarrollo y las Migraciones (Micomi), órgano encargado de impulsar la política de codesarrollo del Gobierno francés, sentó las bases de un modelo de cooperación horizontal más efectivo que involucra a los inmigrantes en los procesos de desarrollo de sus países de origen.¹⁰ Sin embargo, la nueva formulación o construcción política del codesarrollo ha estado sometida también a discusión y ha generado debates en torno a su empleo como elemento de control de los flujos migratorios, así como su alineamiento con la visión predominante de los países del Norte en torno al vínculo entre migración y desarrollo, es decir, la idea —y el resultado esperado— de que un mayor desarrollo en los países del Sur podría contribuir a una reducción de la migración hacia los primeros (Cortés 2010, p. 143).

No obstante, la institucionalización del término «codesarrollo» en el marco de la política exterior francesa se convirtió rápidamente en objeto de atención y referencia para la UE. De hecho, este planteamiento no tardó en ocupar un espacio en la política común en materia de asilo y migración de la UE, establecida en el Consejo Europeo de Tampere (1999). Ya desde entonces, como señala Gortázar (2009), fue ganando fuerza la idea de vincular la política comunitaria de inmigración a la política exterior de la UE.

El resultado ha sido que los diversos y sucesivos comunicados de la Comisión Europea, así como los diferentes instrumentos impulsados de asistencia técnica y financiera a terceros países (entre

6 Asamblea General (A/RES/70/1).

7 Asamblea General (A/68/970).

8 Las propuestas están recogidas en el informe *Inicia la conversación global. Puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo* (2013).

9 Ministère des Affaires Étrangères (1997). *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*.

10 Como resultado de ello, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) firmó varios convenios de codesarrollo con los gobiernos de Malí, Senegal, Marruecos y Comoras.

otros, el Programa Aeneas [2004-2006] y el Programa Temático Migración y Asilo [2007-2013]), ha evidenciado el interés de la UE por vincular el codesarrollo con la gestión y el control de los flujos migratorios, más que en la promoción del desarrollo de los países de origen. En este contexto, como apunta Condamines (1998), existe una cierta incongruencia en el papel que desempeñan los Gobiernos occidentales, al proponer desde el discurso oficial una política de codesarrollo pero ejecutar en la praxis una política migratoria cada vez más restrictiva.

Las dudas en torno a la concepción del codesarrollo y las polémicas generadas en torno a su posible instrumentalización como fórmula de control de los flujos, así como las dificultades asociadas a su implementación, habrían provocado un progresivo abandono de este. De hecho, en la actualidad, el término «codesarrollo» ha sido sustituido en la agenda comunitaria por la expresión «migración y desarrollo», al igual que en otros muchos foros, donde el codesarrollo parece haber perdido su atractivo inicial.

En cambio, uno de los principales avances significativos en la materia ha sido el compromiso político de la UE en promocionar la CPD, establecido en el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006)¹¹ y reafirmado en el Programa para el Cambio (2011).¹² En esta línea el ámbito de la migración se presenta como uno de los cinco desafíos prioritarios de la CPD. Desde entonces, la Comisión Europea supervisa el progreso de la CPD en la UE y hace públicos sus resultados a través de un informe que se publica de manera bienal. Respecto al vínculo sobre migración y desarrollo, en el Informe de 2015¹³ se señalan tres requisitos imprescindibles en la implementación de la CPD en materia migratoria: tener en cuenta la cuestión del desarrollo en la políticas sobre migración y movilidad a nivel de la UE y de los Estados miembros, impulsar medidas que garanticen la CPD y que estén vinculadas con otras áreas de políticas internas y externas y que la cooperación para el desarrollo con terceros países no se vea perjudicada negativamente por políticas migratorias llevadas a cabo. Asimismo, en términos de prioridades en relación con la CPD, cabe indicar que, hasta la fecha, los esfuerzos en este ámbito se han centrado en impulsar medidas para facilitar la migración legal y la migración circular; promover el desarrollo de los países de origen a través del impacto de la migración a la UE, bajo la dimensión exterior de la política migratoria, el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM, por sus siglas en inglés)¹⁴ y la agenda del desarrollo, y promover los derechos humanos de los inmigrantes y la igualdad de género.

No obstante, al observar la andadura de la política comunitaria en esta materia en los últimos quince años, no es difícil vislumbrar la falta de armonización y operatividad de medidas encaminadas al establecimiento de sinergias positivas entre la migración y el desarrollo que supongan ventajas para los países de origen de los inmigrantes (Gortázar 2009). Por el contrario, en el marco del

11 *Diario oficial de la Unión Europea* (2006/ C 40/01).

12 Comisión Europea. COM (2011) 637 final.

13 Comisión Europea. SWD (2015) 159 final.

14 Comisión Europea. COM (2005) 390 final.

GAMM, la mayoría de los instrumentos creados han ido encaminados a combatir la migración irregular y facilitar la movilidad de la migración altamente cualificada con la finalidad de satisfacer la demanda laboral del mercado comunitario, algo en lo que en España no constituye una excepción.

3 El codesarrollo en España

El codesarrollo en España tuvo en sus orígenes como referente fundamental el modelo francés descrito. En cambio, y a diferencia de Francia, en este país la construcción del codesarrollo también se ha visto influida, como señalan Pinyol y Royo (2010), por la dialéctica entre el campo de las políticas migratorias y el campo de la cooperación al desarrollo y el papel de las diferentes Administraciones implicadas, con diferencias significativas en los enfoques en función del organismo competente encargado de elaborar y poner en marcha los programas de codesarrollo: el Gobierno central impulsó el codesarrollo como una nueva modalidad de cooperación para el desarrollo desde la propia Aecid; algunas Administraciones autonómicas fueron especialmente activas en apoyar el codesarrollo en sus políticas territoriales de cooperación e inmigración (los casos, sobre todo, de las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña o la Comunidad Valenciana¹⁵ pero también comunidades más pequeñas como la comunidad autónoma de la Región de Murcia con la implementación del mismo Proyecto Cañar-Murcia) y algunos grandes entes locales, como el Ayuntamiento de Madrid,¹⁶ crearon sus líneas particulares de actuación y convocatorias para la financiación de proyectos de codesarrollo. Al mismo tiempo, las asociaciones de inmigrantes y ONGD han tenido un papel especialmente activo en este ámbito con la formulación de numerosos proyectos, aunque las relaciones entre unas y otras organizaciones no han estado exentas de tensiones y conflictos y su concepción del codesarrollo nunca ha sido homogénea (Sanmartín 2011). El resultado ha sido una pluralidad de planteamientos y prácticas, de acuerdo con competencias e intereses muy diversos y, en ocasiones, contradictorios.

Tratándose de un concepto polisémico, como lo define Cortés (2006), o híbrido, según Giménez (2004), que parte de la base teórica que sustenta el vínculo positivo entre la migración y el desarrollo, el ámbito académico sí ha coincidido en destacar que la fuerza del codesarrollo radica en la idea del beneficio mutuo (Malgesini 2001; Giménez 2002); se incide en la necesidad de considerar el fenómeno migratorio como una oportunidad para el desarrollo de los países vinculados por la migración y se entiende el codesarrollo como un desarrollo compartido y coparticipado (Giménez *et al.* 2006).

15 Sobre el papel de la Comunidad de Madrid, véase el libro de Carlos Giménez *et al.* *El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias* (Madrid, Catarata, 2006). Sobre el impacto de las políticas de codesarrollo en Cataluña, véase Eva Ostergaard (2011). «Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain». En: *Ethnic and Racial Studies* 34(1):20-39. En cuanto a la Comunidad Valenciana, véase un balance crítico en Joan Lacomba *et al.* (2014). «Immigrant Associations and Co-development Policies. Among the Opportunities for Strengthening and the Risks of Cooptation in the Case of Valencia Region (Spain)». *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 26(5):1852-1873.

16 Véase la activa participación del Ayuntamiento de Madrid en el ámbito del codesarrollo a partir del texto de Carmen Olabarría (2009). «El papel de los actores públicos en el codesarrollo: el Ayuntamiento de Madrid». En: VV. AA. *El codesarrollo y su gestión: haciendo camino al andar*. Madrid: Cideal, pp. 111-137.

Respecto a ello, la primera referencia oficial al término en España la podemos encontrar en la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, sobre los derechos y libertades de los extranjeros. Sin embargo, como señala Gómez Gil (2005), su aparición no deja de ser más que una simple mención. En realidad, el codesarrollo tomó notoriedad a partir de su incorporación en el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España (Plan Greco), aprobado por el Consejo de Ministros en marzo de 2001. Aunque este programa fue posteriormente derogado con el cambio de Gobierno, su enfoque no se aleja demasiado del modelo francés y se toma como referencia las directrices del Tratado de Tampere (Cloquell 2013).

Sin embargo, pese a sus orígenes en la esfera de las políticas migratorias, no cabe la menor duda de que es, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, donde el codesarrollo adquiere una mayor notoriedad y presencia en el discurso oficial. En este marco, el término es adoptado en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y 2009-2012. La aparición del término en el primero de ellos, como señala el Plan Anual de Cooperación Internacional 2005 (PACI), viene marcada por su carácter experimental y la puesta en marcha de diferentes planes piloto. En el plan se contempla la política de codesarrollo en el marco de un modelo multilateral, en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Desde esta perspectiva, la CPD se entiende como un ámbito de responsabilidad compartida entre la política de cooperación y la política migratoria. En el plan se contemplan varias líneas de acción orientadas por el enfoque del codesarrollo: fomento del desarrollo en origen, impulso e implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo, fomento del retorno voluntario, canalización de las remesas y su uso productivo. Asimismo, a efectos de priorizar regiones y de establecer las estrategias de codesarrollo, en el plan director se toma en consideración como criterio el volumen de los flujos migratorios procedentes de Marruecos y Ecuador. Sin embargo, en los sucesivos planes directores de la cooperación española, se abandona este criterio y, por tanto, se deja de dar prioridad a las acciones de codesarrollo en países de enorme importancia por el volumen de sus inmigrantes en España.

A raíz del Plan Director 2005-2008, el Consejo de Cooperación al Desarrollo acordó, en marzo de 2005, la elaboración de un trabajo participativo y reflexivo en torno al codesarrollo. Esta labor fue asignada al Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo, creado expresamente con la finalidad de alcanzar un consenso sobre el alcance del término y sus ámbitos de aplicación. Los dos informes emitidos por este grupo, uno a finales de 2005 y otro a finales de 2007, comparten que las acciones propias del codesarrollo actúan en el espacio transnacional, se ubican entre la política de cooperación y

la de migración y, coincidiendo con las líneas del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010, se vincula el co-desarrollo con la integración del inmigrante en el país de acogida (Cloquell 2013).

Fruto de dichos trabajos, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, elaboró en 2008 un documento marco titulado *Principales líneas de actuación en Migración y Desarrollo*, en el que se formulan una serie de medidas para impulsar la participación de la diáspora en el desarrollo de los países de origen. Sin embargo, para Pinyol y Royo (2010), este documento no presentaría nada novedoso, además de adoptar un enfoque muy reduccionista del término «codesarrollo».

A diferencia del anterior, en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se presenta el codesarrollo como un objetivo general de la prioridad sectorial «Migración y Desarrollo», al mismo tiempo que la CPD aparece como uno de los ámbitos estratégicos de intervención. En este marco, la promoción del codesarrollo está ligada al diseño y puesta en práctica de políticas públicas migratorias, que dispongan de un carácter integral y contribuyan a la adecuada gestión de los flujos migratorios. En el propio documento se rechaza incluir como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) cualquier actividad orientada a promover el control y la regulación de la migración ya que, como añade, estas últimas constituirían un obstáculo para la implementación de las políticas de desarrollo.

Lejos de seguir avanzando en esta línea, el plan director, para el período 2013-2016, aleja todas las aspiraciones que, hasta la fecha, se habían depositado en el codesarrollo a la hora de materializar políticas públicas que adoptaran un enfoque integral del vínculo migración y desarrollo. Sin embargo, en relación con este ámbito, no todo son sombras y, entre las luces que aporta el plan, cabe destacar el compromiso político en adoptar el principio de CPD. De esta forma, y tomando como referencia el enfoque de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁷ y de la UE sobre esta materia, se señala la intención de trabajar sobre los cinco desafíos globales; entre ellos, cabe recordar la migración. Aun así, en la actualidad sigue existiendo una brecha importante entre el discurso oficial de la cooperación española y el compromiso político constatado a la hora de impulsar la CPD y su práctica se ha visto obstaculizada por la ausencia de un mandato definido y dotado de suficiente peso político para incidir, de manera efectiva, en la necesidad de que la visión del desarrollo se integre en las dinámicas de trabajo de la Administración General del Estado (Millán *et al.* 2012, p. 147).

En este sentido, partiendo de que la coherencia es un propósito al que solo se puede acceder de una manera imperfecta (Alonso, Aguirre y Millán 2010), no es difícil observar las inconsistencias o

17 Véase, entre otros, los informes *Policy Coherence for Development: An Update (2006a)*; *Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development (2006b)*, y *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries (2007)*.

contradicciones que existen entre la política migratoria del Estado español, más bien preocupada, en su dimensión exterior, en el control fronterizo y la propia política de cooperación al desarrollo y por cuyas líneas de acción retoman el axioma «el desarrollo de los países de origen reduce la migración», alejándose así de los compromisos adoptados en la Conferencia de Monterrey (2002).

4 Políticas migratorias y políticas de desarrollo nacional en Colombia y Ecuador

Al mismo tiempo que desde España se impulsaron políticas migratorias y de desarrollo tendentes al codesarrollo, tanto Colombia como Ecuador diseñaron nuevos planes de desarrollo nacional donde la cuestión migratoria tuvo un papel relevante e, incluso, en el caso de Ecuador, se desplegó una ambiciosa política de migraciones dirigida a la diáspora ecuatoriana, en lo que podría considerarse como una nueva forma de gobernanza transnacional.

Como resultado de los cambios políticos y económicos operados en la última década, Colombia puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 «Prosperidad para Todos», donde las referencias a la migración se centran, sobre todo, en la migración laboral cualificada propia y aquella recibida en el país, mientras que las remesas de los emigrantes reciben una especial atención, aunque con un enfoque meramente economicista.

Vinculado, en parte, al Plan Prosperidad para Todos, el Estado colombiano impulsó también el programa Colombia nos une, dirigido a vincular a los colombianos en el exterior con el desarrollo del país y hacerlos sujetos participativos de las políticas públicas implementadas por el Estado. Dicho programa tenía como objetivos declarados los siguientes: generar iniciativas, proyectos y estrategias, orientadas a establecer contactos y promover actividades colaborativas entre colombianos dentro y fuera del país y propiciar el aporte positivo de la migración a las problemáticas y necesidades reales del país; gestionar iniciativas institucionales para los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia, en materia de Seguridad Social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior, aprovechamiento adecuado de las remesas y facilidades para la homologación y convalidación de títulos; desarrollar acciones para promover la migración ordenada y regulada; promover acciones orientadas a propiciar un retorno en condiciones positivas para los colombianos que deciden regresar al país, y desarrollar procesos sociales en red que permitan incrementar el capital social de las comunidades colombianas en el exterior.¹⁸

18 Por ejemplo, las denuncias de organizaciones sociales en torno al trato y las deportaciones de irregulares, como aparece reflejado en el informe elaborado desde la Coalición por las Migraciones y el Refugio (2012) con el título de «En el país de la ciudadanía universal. Informe sobre Movilidad Humana, Ecuador 2011».

En cuanto a Ecuador, este Estado se ha caracterizado en los últimos años por mantener un papel muy activo, tanto en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el país como en el diseño de una ambiciosa política migratoria que afectó incluso a la nueva Constitución de 2008, al incorporar el reconocimiento del derecho a la libre movilidad, lo que originó algunos debates en torno a la aplicación de este derecho a los inmigrantes de otros países en Ecuador. De hecho, Ecuador es uno de los países del mundo que ha avanzado en mayor medida en la construcción de una política migratoria integral (tanto como país de emigración como país de inmigración, y tanto de alcance interior como hacia el exterior) vinculada a un nuevo modelo de desarrollo económico y social; de este modo se ha convertido en un referente internacional en la materia, aunque tanto los nuevos inmigrantes (cubanos o haitianos) como los ya instalados desde hace tiempo en el país (colombianos o peruanos) no siempre han recibido por el Estado el trato demandado para los nacionales en el exterior.

Además de las referencias contenidas en el Plan Nacional del Buen Vivir en relación con la movilidad humana, el Estado puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (PNDHM) 2007-2010, en el que se aborda de forma específica los vínculos entre migraciones y desarrollo, así como el papel clave de la migración para el nuevo modelo de desarrollo del país. En este sentido, el PNDHM contiene varios ejes destacados: el reconocimiento de los derechos de los migrantes como personas, la facilidad a las personas de alcanzar los medios para realizarse en virtud de su libertad de elección para conseguir un mejor nivel de vida o la creación de condiciones apropiadas para el caso del retorno que, además de ser voluntario, ha de ser también digno y sostenible.

En el nuevo plan se venía a destacar especialmente la importancia de la migración en el desarrollo del país y el papel de los propios migrantes, tanto retornados como en la diáspora exterior, en él. El plan iba incluso más allá en su nuevo enfoque de las migraciones; se daba cabida así a las nuevas realidades asociadas a la movilidad transnacional y a la idea de que los ciudadanos ecuatorianos disponen de un conjunto de derechos que pueden ejercer tanto en suelo nacional como en el extranjero. Esta nueva política migratoria del Estado ecuatoriano, dirigida, sobre todo, a la vinculación de la diáspora internacional con el desarrollo nacional, tuvo como principal instrumento el plan de retorno «Bienvenid@s a casa», impulsado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana a través de la Secretaría Nacional del Migrante (Senami). Con dicho plan se pretendía favorecer, fundamentalmente, el ahorro de los migrantes (Banca del Migrante), su retorno mediante el asesoramiento y protección de sus derechos (Volver a Casa) y la inversión productiva (Fondo Cucayo).

Sin duda, la conexión de las políticas relacionadas con la migración (básicamente aquellas dirigidas al mantenimiento de los

vínculos con la diáspora y el retorno de los emigrantes) con las políticas de desarrollo nacional ha sido mucho más estrecha en el caso de Ecuador que en el de Colombia. Ecuador es el único país de la región que diseñó un plan nacional con el cual se vinculaba directamente el desarrollo humano con la migración; en él se apostaba por el retorno y la inversión productiva de los emigrantes y se dotaba incluso a la cuestión de las remesas de una dimensión social y no solo material. Al mismo tiempo, esto se hizo en paralelo con la iniciativa del Estado por refundar las bases políticas y económicas del país, a la vez que se desplegaban nuevas formas de gobernanza (entre ellas, una ambiciosa estructura de política pública dirigida a la diáspora) y un nuevo enfoque en la concepción del desarrollo (la noción de «buen vivir»). En el caso de Colombia, las nuevas políticas migratorias adquirieron un tono distinto, de acuerdo con el trasfondo de la necesidad de reconciliación nacional tras décadas de conflicto,¹⁹ así como el carácter de la propia diáspora, más política y más cualificada que la ecuatoriana. Con una dependencia mucho menor de las remesas monetarias, la política colombiana ha tendido a orientarse especialmente a captar cerebros en el exterior e integrarlos dentro de una estrategia a medio plazo basada en el conocimiento y su integración con los sectores productivos, con un enfoque del desarrollo basado en la economía liberal de mercado.

5 Los programas españoles de codesarrollo en Colombia y Ecuador

Como resultado del nuevo enfoque de codesarrollo incorporado a las políticas migratorias y de cooperación para el desarrollo españolas, numerosas iniciativas han visto la luz tanto en Ecuador como en Colombia en la primera década de siglo.

En tanto que país considerado como prioritario para las políticas de codesarrollo españolas, Ecuador ha sido el escenario de la implementación de una larga lista de proyectos impulsados no solo por las diferentes Administraciones Públicas sino también por una gran diversidad de fundaciones, ONGD y asociaciones de inmigrantes que han contado con fondos públicos para ello, aunque solo el Proyecto Cañar-Murcia puede ser considerado como un proyecto de carácter oficial en función del grado de implicación de las instituciones españolas; en especial, de la propia Aecid y la Comunidad de Murcia. Entre los proyectos promovidos desde la sociedad civil española, podríamos referirnos, por ejemplo, a los impulsados por la Fundación Esquel (Programa de Codesarrollo entre la Provincia de Chimborazo y Madrid), la ONGD Acsud-Las Segovias (Proyecto Wipala para el fortalecimiento organizativo, educación intercultural y turismo comunitario con la población indígena ecuatoriana resi-

19 Con la nueva política diaspórica del Estado colombiano se trata de buscar puntos de encuentro para borrar las fracturas aún existentes. Muestra de ello son los títulos de muchos de sus programas, con apelaciones simbólicas a la unión o al reencuentro: Colombia Nos Une, Es Tiempo de Volver o Plan de Retorno Positivo.

dente en el País Valenciano) o la Asociación Rumiñahui (Proyecto Casa del Migrante o Proyecto Redes, Remesas y Desarrollo).

Algo similar ha ocurrido en Colombia, aunque quizá en menor grado pues, en este país, el número de proyectos de codesarrollo implementados fue menor que en Ecuador, debido a la mayor inestabilidad que presenta el país en las zonas de origen de la emigración pero también al menor interés por parte de las instituciones gubernamentales colombianas en apoyar estas nuevas políticas. En Colombia el gran proyecto emblemático para las políticas de codesarrollo españolas fue el Programa de Migración Circular impulsado por la Unió de Pagesos que, aunque no puede considerarse estrictamente como un proyecto oficial, sí contó con importantes recursos públicos y el apoyo de instancias gubernamentales, como el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la propia Generalitat de Catalunya. No obstante, ha habido también otros muchos proyectos impulsados por otras instituciones, como universidades (es el caso de Himigra, Programa de Emprendimiento Hijos Migrantes con Remesas), o por las propias asociaciones de inmigrantes colombianos (proyectos como el de la asociación Aesco para el uso productivo de las remesas laborales o el de la asociación Aculco para la creación de microempresas entre mujeres vulnerables).

Todos los proyectos mencionados han recibido valoraciones desiguales en función de quién los ha juzgado, aunque muchos de ellos no han sido objeto de una evaluación sistemática, pero, tanto en Colombia como en Ecuador, los grandes programas orientados oficialmente son los que han recibido las mayores críticas, al hacer manifiestas de forma más clara las divergencias entre los objetivos declarados y los impactos alcanzados. Por ello, para el objetivo de este artículo tomamos únicamente los casos de los dos proyectos de mayor envergadura y cobertura oficial, y que forman parte de las iniciativas piloto que el Estado español impulsó para experimentar la viabilidad de estos nuevos planteamientos en los países por entonces prioritarios para la cooperación española, entre ellos Colombia y Ecuador:²⁰ el Programa de Migración Laboral Temporal Circular entre España y Colombia y el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia (entre la región de Cañar en Ecuador y la región de Murcia en España).

El Programa de Migración Laboral Temporal Circular entre España y Colombia se inició en 2006 por parte del sindicato agrícola catalán Unió de Pagesos (Unión de Agricultores) que, ya con anterioridad, había venido participando en las contrataciones en origen de mano de obra de diferentes países para el trabajo en el campo español. El Ministerio de Trabajo e Inmigración delegó así una parte de la ejecución de su política migratoria laboral en una organización sindical que adoptó un papel de intermediación entre la Administración Pública española y el Estado colombiano, de un lado, y entre los empresarios agrícolas y la población colombiana, de otro, con la financiación de la Aecid y la UE. El nuevo programa incorporaba

20 Los países seleccionados inicialmente fueron cuatro (Colombia, Ecuador, Marruecos y Senegal) aunque, en Marruecos, nunca llegó a implementarse un proyecto de codesarrollo específico, mientras que, en Senegal, la acción se limitó a un programa de escuelas taller.

algunas novedades respecto a los mecanismos de contratación en origen implementados hasta el momento; se presentaba como una iniciativa innovadora en el ámbito del codesarrollo. En el programa se contemplaba también la selección de campesinos colombianos que se desplazarían temporalmente a España para trabajar en las campañas agrícolas y que posteriormente retornarían a sus lugares de origen, tras haber recibido una formación como agentes de desarrollo en Europa y con el compromiso de vincularse a una serie de proyectos de desarrollo local puestos en marcha en sus comunidades de origen. La filosofía declarada del programa era, pues, articular las necesidades de mano de obra agrícola en España con las necesidades laborales de campesinos desocupados o con bajos ingresos en Colombia y la generación de beneficios económicos y sociales a ambos lados del Atlántico, una idea que podía acercarse a la incipiente noción de codesarrollo. El programa se desarrolló entre los años 2008 y 2012, período en el que se desplazaron a España varios miles de campesinos colombianos y en el que se financiaron más de un centenar de pequeños proyectos de desarrollo local en Colombia (proyectos de producción agrícola, comercialización de productos, creación de cooperativas, construcción de viviendas o proyectos comunitarios, como la construcción de una potabilizadora).

El programa fue adoptado por la Aecid como una experiencia piloto en codesarrollo y llegó a considerarse como una buena práctica en el ámbito de la migración laboral circular, incluso por parte de la OIM. Sin embargo, pese a su reconocido carácter modelico, el programa ha recibido importantes críticas, tanto en su dimensión implementada en España como en la implementada en Colombia. Respecto a la presencia de los trabajadores colombianos en suelo español, el programa fue cuestionado en relación con las condiciones de estancia de los migrantes. En cuanto a sus efectos en Colombia, el programa fue criticado por generar distorsiones y promover relaciones clientelares entre Administraciones locales, reclutadores y potenciales migrantes.

El trabajo de Olga Achón (2011), publicado bajo el ilustrativo título de *Importando Miseria*, relata la precariedad en las condiciones laborales y de vida de los temporeros colombianos en España, así como las limitaciones de sus derechos, libertad personal y movilidad a las que se enfrentan, sin apenas posibilidad de abandonar sus alojamientos. Por su parte, la tesis doctoral de Nuria Morelló en torno al PMLTC «muestra que existe un enfoque economicista e institucional que guía la experiencia, y revela cómo el reclutamiento de mano de obra en origen en Colombia y su suministro hacia la agricultura catalana se fusiona con procesos informales de contratación y otros factores extraeconómicos, como el clientelismo, el patronazgo andino y el asociacionismo campesino, que devienen claves en el negocio del reclutamiento de mano de obra a nivel global, e implementación de codesarrollo a nivel local» (2015, p. 3). El programa,

de acuerdo con la investigación citada, actuaría en realidad como un instrumento de control y regulación de flujos; se convertiría así en una experiencia de institucionalización de la migración y como una empresa migratoria, en un contexto de mercantilización de la cooperación y el codesarrollo (Morelló 2015, p. 139).

Podríamos decir que lo que comenzó siendo un programa de contratación en origen, iniciado como tal a finales de los años noventa, se fue transformando en un programa de codesarrollo cuando el nuevo marco político de la cooperación incorporó esta nueva modalidad a mediados de la primera década de siglo. Así, la incorporación al programa de una nueva dimensión de desarrollo en origen, y la formación de agentes de codesarrollo en España, permitió enmarcarlo como una nueva práctica en este ámbito y recibir un amplio apoyo institucional pero sin dejar de actuar al mismo tiempo como un instrumento en la gestión de flujos migratorios.

En cuanto al Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia, este arrancó en 2005 con la firma de un convenio bilateral entre España y Ecuador durante la XI Comisión Mixta Hispano-Ecuatoriana, en el marco del Plan de Cooperación Bilateral 2005-2008. El inicial objetivo consensuado del proyecto, aunque la iniciativa descansó en la parte española y su interés por desarrollar la nueva modalidad de cooperación incorporada en el plan director,²¹ fue poner en marcha una experiencia piloto de codesarrollo cuyas acciones se concretarían en las primeras fases del propio proyecto. Tras la fase de identificación y la realización de talleres en Ecuador y España, se concretó el objetivo general del proyecto (potenciar los efectos que las migraciones tienen en la mejora de las condiciones de vida en las sociedades de origen y destino) y tres objetivos específicos: mejora integral de las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de la población de Cañar, apoyándose en la presencia en la Región de Murcia de un número significativo de compatriotas; mejora de las condiciones de vida en general y de las oportunidades de promoción laboral y socioeconómica de los hombres y mujeres originarios del Cañar en la Región de Murcia; mejora del conocimiento sobre la realidad migratoria y generación de canales y mecanismos de información, comunicación y concertación entre actores en origen y destino.

El documento final del proyecto quedó, pues, formulado a finales de 2006 y contó con un período de tres años para su ejecución. En el proyecto se contemplaban dos componentes (productivo y social) y varios ejes de actuación (planificación física y ordenamiento territorial, recursos naturales, turismo comunitario y tejido productivo, para el eje productivo; mujer y desarrollo, y apoyo psicosocial, para el eje social). En el transcurso de su ejecución surgieron conflictos en las relaciones entre los diferentes actores implicados: Aecid, Senami, comunidad autónoma de la Región de Murcia, municipalidades de la Región de Cañar, organizaciones locales en Ecuador y asociaciones de inmigrantes ecuatorianos en España. La

21 En el Documento de Consenso del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo, se define el codesarrollo como una modalidad de cooperación para el desarrollo que se enmarcaría dentro del objetivo último de la cooperación española de luchar contra la pobreza mediante la promoción del desarrollo humano. Las acciones propias del codesarrollo —dice el documento— «han de contribuir al proceso de ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de las personas y buscan erradicar las situaciones de pobreza caracterizadas por la carencia de capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno».

tesis doctoral en torno al proyecto realizada por José Jodar cuenta cómo, «con fecha 31 de diciembre de 2010, el Proyecto Piloto de Codesarrollo Cañar-Murcia concluyó oficialmente, sin que exista un balance claro de los resultados conseguidos en el marco del mismo, ni por supuesto una relación fluida entre los distintos actores que han formado parte del mismo» (Jodar 2011, p. 356).

El trabajo de Jodar viene a mostrar que una de las grandes limitaciones del Proyecto Cañar-Murcia ha sido la ausencia de lo que él denomina «un espacio de convergencia política del codesarrollo», es decir, el logro de un consenso en torno al mismo término a partir de las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo en destino y origen (2011, p. 381). En la evaluación del proyecto llevada a cabo por la consultora Avalua, también se destaca que uno de los principales problemas ha sido la «insuficiente definición conjunta del modelo de codesarrollo que se quería impulsar» (Avalua 2010, p. 109). De esta manera, pese a que, con el Proyecto Cañar-Murcia, también se habría buscado la coordinación con otras instituciones e iniciativas de desarrollo local (en los ámbitos del crédito o de la agricultura) con el fin de lograr mayores sinergias, ello no parece haber sido suficiente.

Una crítica similar queda recogida en la tesis doctoral de Almudena Cortés, en donde, en el capítulo dedicado al Proyecto Cañar-Murcia, se refiere a las diferencias existentes entre los imaginarios del vínculo entre migración y desarrollo y la propia concepción del codesarrollo por parte española y ecuatoriana,²² la primera más interesada en promover la integración de los inmigrantes y la segunda con una visión más política del hecho migratorio (Cortés 2010, p. 339).

Por otra parte, tanto la tesis doctoral de Jodar como el informe de la consultora Avalua coinciden en que el carácter institucional del proyecto habría dejado, en buena medida, al margen a los propios migrantes. Así, en la evaluación externa del proyecto se concluye que «el nivel de implicación de los inmigrantes en la Región de Murcia ha sido muy inferior al deseado y no ha contribuido a fortalecer las asociaciones de inmigrantes y generar iniciativas transnacionales de codesarrollo» (Avalua 2010, p. 3).

El resultado de todo ello es que, en otro de los trabajos publicados en torno al Proyecto Cañar-Murcia, se llega a la conclusión de que este «realmente no fue un proyecto de codesarrollo en el sentido de que los inmigrantes en Murcia se implicaran en el desarrollo de Cañar, sino una serie de actuaciones en Cañar programadas al estilo de un gran plan de desarrollo de un área específica, sin prácticamente conexión con la población migrante en Murcia» (García-Nieto 2012, p. 185).

Como vemos, ambos proyectos han sido cuestionados por la débil participación de las asociaciones o las diferencias entre los objetivos oficiales institucionales y las expectativas de las poblacio-

22 Esta limitación no es exclusiva del Proyecto Cañar-Murcia y ha sido señalada en otros casos como el proyecto Himigra, también en Ecuador, donde se muestran las diferencias en las visiones del codesarrollo y los intereses por promoverlo entre las instituciones del país de origen y destino de la migración, así como las dificultades en el ámbito de la coordinación entre las instituciones implicadas en el desarrollo, donde, como afirma Hernández Pulgarín, Grisales y Murillo, «las pugnas políticas, la paquidermia burocrática del sector público, la disparidad de intereses entre agentes públicos y privados, pueden frenar la acción interinstitucional que se requiere como parte del escenario para promover el codesarrollo a nivel local y regional» (2016, p. 17).

nes implicadas y han recibido severas críticas, en las cuales se han destacado las incoherencias existentes tanto a nivel externo (entre políticas de los diferentes Estados y entre los planteamientos de los diversos organismos implicados) como interno (entre empresarios y trabajadores en el caso de Colombia, o entre Administraciones y asociaciones de inmigrantes en el caso de Ecuador), lo que ha servido para cuestionar su carácter de buenas prácticas en el ámbito de la nueva política de codesarrollo.

6 Discusión y conclusiones

En los últimos años, los grandes organismos implicados en el desarrollo internacional han mostrado su disposición a otorgar un mayor peso al vínculo entre migraciones y desarrollo, así como a reclamar una mayor coherencia entre políticas migratorias y políticas de desarrollo; en especial, en lo referente a las políticas de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, a medida que descendemos en el nivel de las instituciones implicadas, hallamos no solo una menor predisposición sino también una divergencia creciente entre sus discursos públicos y sus acciones: la UE ha mostrado, en numerosas ocasiones, la distancia existente entre sus políticas declaradas y su implementación y muchos Estados han ido incluso más allá, al mostrarse contrarios a desarrollar políticas que pudiesen alentar, de algún modo, las migraciones. El resultado es que, con las políticas iniciadas en torno al codesarrollo, se ha visto perder una buena parte de su espacio, al tiempo que se han generado importantes contradicciones, un hecho que David Khoudour describe del siguiente modo:

El codesarrollo se ha convertido en uno de los ejes prioritarios de las políticas de cooperación internacional en Europa, tanto a nivel nacional como comunitario. Sin embargo, la preocupación creciente por el tema migratorio oculta otros intereses que el mero desarrollo de los países del Sur. En primer lugar, las prioridades definidas por los países industrializados no corresponden siempre a las necesidades de los países en desarrollo. Estos conflictos de intereses entre naciones pueden plantear dificultades a la hora de poner en práctica el codesarrollo. Luego, el análisis de las políticas migratorias adoptadas por los países industrializados muestra que presentan varias inconsistencias tanto en su definición como en su implementación. En consecuencia, existe una discrepancia entre los objetivos planteados por las políticas de codesarrollo y sus resultados efectivos. Por ello, es preciso añadir la noción de «corresponsabilidad» a la de codesarrollo, puesto que los problemas de desarrollo en el origen de los flujos migratorios son la consecuencia de las políticas adoptadas tanto en el Sur como en el Norte (Khoudour 2009, p. 106).

Los países altamente emisores de emigrantes —entre ellos, Colombia y Ecuador— se han manifestado tradicionalmente contrarios a las políticas migratorias restrictivas de los países recepto-

res. En este sentido, la Directiva de Retorno europea generó, por ejemplo, un importante rechazo entre los Estados integrantes de la comunidad andina, de la que forman parte Colombia y Ecuador, que aluden a los efectos que las nuevas medidas tendrían sobre el desarrollo de sus países. Sin embargo, Colombia y Ecuador cuentan con acuerdos migratorios con España desde 2001, al tiempo que la cooperación española estableció estrategias de codesarrollo con ambos países. Los acuerdos en torno a la regulación y ordenación de flujos migratorios laborales dan cobertura a las contrataciones de mano de obra en origen y han tenido una especial incidencia en el caso de Colombia, mientras que Ecuador siempre vio con mayores reticencias este tipo de mecanismos.

El estudio *Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (2008) indica que «para fomentar el desarrollo de los países de origen es necesario que las políticas de cooperación al desarrollo sean coherentes con las de inmigración en el ámbito de la UE y de los Estados miembros. Asimismo, las políticas de codesarrollo deberían estar desligadas de la gestión de los flujos migratorios. Por otro lado, el codesarrollo implicaría que los países de procedencia y acogida de las personas inmigradas trabajaran conjuntamente por unos intereses comunes» (Gómez Galán *et al.* 2008, p. 76). En el mismo estudio se detectaron algunos avances en la consecución de una mayor coherencia entre políticas de cooperación para el desarrollo y políticas comerciales, con la firma, por ejemplo, de acuerdos preferenciales con Colombia y Ecuador (Sistema de Preferencias Generalizadas). No obstante, la misma ayuda al desarrollo sufrió en los últimos años un descenso acusado en ambos países y las políticas migratorias experimentaron un giro restrictivo.

El codesarrollo se inició, en cierta manera, con el propósito de establecer un nexo positivo entre políticas migratorias y políticas de cooperación para el desarrollo aunque, como indica Cortés, el codesarrollo también «implica un desplazamiento de la gestión de los flujos migratorios a la política de cooperación para el desarrollo que se encuentra dentro de las relaciones exteriores de cada uno de los estados implicados» (Cortés 2009, p. 99), al tiempo que este ha tendido a configurarse, en buena medida, como una nueva vía de gobernanza transnacional de la migración (Cortés 2009).

La misma cooperación española consideró en los inicios de la adopción del codesarrollo que este se vinculaba a los principios de coherencia de las políticas de desarrollo, algo que también recoge implícitamente el Documento de Consenso del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo. El plan director estableció que «la política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, específicamente, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación» (2005, p. 120). En cuanto al documento de consenso, en este

se reconoce que «el codesarrollo desplegará todas sus posibilidades en la medida en que forme parte de un marco de políticas públicas de cooperación para el desarrollo e integración, en origen y destino. De ahí la importancia de coordinar las actuaciones de las distintas administraciones públicas implicadas (nacional, autonómica, provincial y local), actores claves en este ámbito, para lograr una eficacia global en un marco de coherencia y complementariedad» (2007, p. 21). No obstante, y pese a estas intenciones declaradas, es necesario constatar si los dispositivos diseñados responden realmente a dichos planteamientos.

Las dos experiencias abordadas en el artículo recibieron críticas por su reducida incidencia en el desarrollo local, por haberse implementado al margen de las asociaciones de inmigrantes y de los intereses y las condiciones de las poblaciones implicadas o por alejarse de la concepción original del codesarrollo. Igualmente, en ambos casos es notable también la ausencia de la dimensión de género, pese a su carácter transversal a las políticas de cooperación para el desarrollo y al hecho de que una parte muy significativa de la migración de ambos países hacia España haya sido femenina. Así, en el caso del Proyecto Cañar-Murcia, sí hubo un eje específico llamado «mujer y desarrollo» pero con una escasa proyección sobre el terreno, mientras que, en el programa colombiano, la ausencia de la dimensión de género es especialmente notable, máxime teniendo en cuenta que buena parte de los temporeros movilizados fueron mujeres. Este último hecho se convierte en un indicador más de la falta de coherencia entre unas y otras políticas y, muy particularmente, de la ausencia del género en la agenda del codesarrollo (Solana 2010).

Comparativamente, y pese a enmarcarse ambas en el ámbito del codesarrollo, las dos iniciativas resultan ser sensiblemente diferentes, de modo que el programa colombiano tiene un sesgo claramente económico y un carácter instrumental, mientras que el proyecto implementado en Ecuador tiene una dimensión más social, al tiempo que responde más a la lógica de un proceso (sus resultados no se plantean a corto plazo y son, más bien, imprecisos). A diferencia del Programa de Migración Laboral Temporal Circular entre España y Colombia, que respondió básicamente a la necesidad española de mano de obra, en el Proyecto de Codesarrollo Cañar-Murcia se buscó lograr una mayor coherencia entre las políticas españolas (la nueva política pública de codesarrollo) y las políticas emergentes del Estado ecuatoriano en los ámbitos de la migración y del desarrollo, con la implicación, por ejemplo, de la Secretaría Nacional del Migrante. Si, en el caso colombiano, el codesarrollo tuvo un objetivo preciso y un objeto instrumental, lo que permitió obtener resultados más visibles y cuantificables, en el caso ecuatoriano, este tomó la forma de un proceso con una mayor indefinición y con resultados más ambiguos, lo que contribuyó igualmente a su cuestionamiento como práctica piloto.

En el caso de Ecuador, la puesta en marcha del Proyecto Cañar-Murcia contaba con algunos precedentes en el ámbito del co-desarrollo (Plan Comunicación, Migración y Desarrollo y Casa del Migrante) y, tal como sostiene Cortés (2005), el codesarrollo disfrutaba de cierta aceptación entre algunas Administraciones, organizaciones locales y ONGD españolas que trabajaban en el país, con lo que la política oficial española se habría visto influida por este contexto favorable a la hora de generar su propia estrategia. En el caso de Colombia, además de «un posicionamiento menos claro del Estado frente a la migración» (Cortés y Sanmartín 2010, p. 1161), las experiencias de codesarrollo eran prácticamente inexistentes con anterioridad al Programa de Migración Laboral Temporal Circular y aquellas llevadas a cabo de modo incipiente por asociaciones de inmigrantes en España (como Aesco y Aculco) contaban con un escaso apoyo por parte del Gobierno colombiano. En realidad, el mayor respaldo al programa ha venido de la mano de la OIM que, junto con la OCDE y otros grandes organismos de desarrollo, han visto en la circularidad la solución al «problema» de la migración en un escenario *win-win* donde todos obtienen beneficios de ella. Sin embargo, la gran paradoja que acompaña al programa colombiano ha sido acertadamente señalada por Khoudour, al cuestionar que «los campesinos de los países en desarrollo tengan que ir a trabajar a los países europeos donde la agricultura está ampliamente subsidiada, dentro del marco de la Política Agrícola Común (PAC), cuando se sabe que la mano de obra local no quiere vincularse a este sector, sea por los altos niveles de educación o por la dureza de las labores agrícolas» (2009, p. 110). Frente a ello, Khoudour se pregunta: «¿No sería más lógico dejar de subsidiar la agricultura europea y permitir que los países en desarrollo aprovechen sus ventajas en términos de recursos naturales y mano de obra abundante?» (2009, p. 110).

La OCDE ha destacado la importancia de lograr una mayor coherencia entre diferentes instancias nacionales y entre países en sus políticas migratorias y políticas de cooperación para el desarrollo, así como políticas de empleo, comercio y seguridad para lograr mayores beneficios en relación con la migración. La OCDE recomienda a los países desarrollados una mayor interconexión de sus políticas migratorias y de desarrollo y, a los países en desarrollo, les pide una mayor integración de las migraciones y las remesas en sus estrategias de desarrollo nacionales, al tiempo que reclama más partenariados entre unos y otros (OECD 2007). Desde nuestro punto de vista, ello es necesario pero a todas luces insuficiente. Las dos experiencias presentadas en el ámbito del codesarrollo —que, de algún modo, también trataban de contribuir a esta demandada armonización— muestran la dificultad de trasladar las grandes directrices que deberían asegurar la coherencia (como la misma transversalidad de género y el respeto de los derechos laborales o el mismo derecho a la movilidad) a programas en los que se des-

pliegan y se entrecruzan intereses muy diversos. El desafío no es solo el de una mayor coordinación y coherencia entre políticas migratorias y de desarrollo. A nuestro entender, el principal desafío reside en la formulación de otro tipo de políticas y, sobre todo, su incorporación en una agenda de gobernanza global que incorpore una reevaluación más equilibrada del vínculo entre migración y desarrollo.

7 Bibliografía

- ACHÓN O (2011). Importando miseria. La alternativa al sistema de provisión de mano de obra agrícola. Madrid: La Catarata.
- ALONSO JA, AGUIRRE P, MILLÁN N (2010). Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España. ICEI Paper 14. <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEIpaper14.pdf> (consultado el 8 de enero de 2016).
- AVALUA (2010). Evaluación final Proyecto Codesarrollo Cañar-Murcia.
- CLOQUELL A (2013). Migración y Desarrollo. El vínculo del codesarrollo. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL (2005). Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar. <http://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f> (consultado el 17 de febrero de 2016).
- CONDAMINES C (1998). La ilusión de un codesarrollo sin medios. *Le Monde Diplomatique* (edición española), 30:9-10.
- CORTÉS A (2005). La experiencia del codesarrollo Ecuador-España: una aproximación a un transnacionalismo «desde el medio». En: Herrera G, Carrillo MC y Torres A (coords.). *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: Flacso Quito, pp. 253-277.
- CORTÉS A (2006). Codesarrollo y migración: una lógica transnacional. *Reflexiones desde el caso español*. *Puntos de Vista*, 8:7-27.
- CORTÉS A (2009). La migración ecuatoriana en el codesarrollo: elementos para una transnacionalidad estatal. En: Cortés A, Torres A (coords.). *Codesarrollo en los Andes: contextos y actores para una acción transnacional*. Quito: Flacso, pp. 87-118.
- CORTÉS A (2010). Estados, Cooperación para el Desarrollo y Migraciones: el caso del Codesarrollo entre Ecuador y España. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- CORTÉS A, SANMARTÍN A (2010). Transnacionalismo político: políticas migratorias de vinculación de los Estados de origen y de las asociaciones de migrantes en España. Los casos ecuatoriano y colombiano. En: Rey E, Calvo P (eds.). XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional (septiembre). Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, pp. 1146-1164.
- ESCRIVÁ A, RIBAS N (2004). La investigación sobre migración, desarrollo y transnacionalismo. Contribuciones para un debate desde España. En: Escrivá A, Ribas N (coords.). *Migración y Desarrollo*. Madrid: CSIC, pp. 11-51.
- GARCÍA-NIETO A (2012). Proyectos de codesarrollo en la Región de Murcia: experiencias y lecciones aprendidas. En: Aboussi M (coord.). *El codesarrollo a debate*. Granada: Comares, pp. 183-194.
- GIMÉNEZ C (2002). Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. En: Monteros S, Rubio MJ (coords.). *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: CCS, pp. 101-127.

- GIMÉNEZ C (2004). Introducción: Expectativas, concepciones y escenarios de futuro. En: Giménez C, Acosta A, Atienza J. Migraciones y desarrollo. Estudio de dos casos particulares: Ecuador y Marruecos. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (Cecod), pp. 1-19.
- GIMÉNEZ C, MARTÍNEZ J, FERNÁNDEZ M, CORTÉS A (2006). El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias. Madrid: Catarata.
- GÓMEZ GALÁN M, DAVID I, ALBARRÁN M, MALGESINI G, EL HARCHI Y (2008). Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Celare/Cideal.
- GÓMEZ GIL C (2005). Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada. Cuadernos Bakeaz 72.
- GORTÁZAR CJ (2009). El Enfoque Global de la Migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo. *Migraciones* 130:199-216.
- GRUPO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS (2013). Inicia la conversación global. Puntos de vista para una nueva agenda de desarrollo. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/spanish/PNUD%20Inicia%20la%20conversaci%C3%B3n%20global%20Post2015%20Spanish%20Julio%202013.pdf> (consultado el 15 de enero de 2016).
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE CODESARROLLO (2007). Documento de Consenso del Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo. Consejo de Cooperación al Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores.
- HERNÁNDEZ PULGARÍN G, GRISALES V, MURILLO AM (2016). Emprendimiento y arreglos institucionales para el desarrollo local. Análisis de un programa de codesarrollo en Colombia, vol. 37(3). <http://www.revistaespacios.com/a16v37n03/16370316.html> (consultado el 8 de junio de 2016).
- JODAR J (2011). Análisis de la gestión de los proyectos de codesarrollo. Estudio de caso: el proyecto piloto de codesarrollo Cañar-Murcia. Tesis doctoral. Murcia: Universidad de Murcia.
- KHOUDOUR D (2009). Migraciones Internacionales y Codesarrollo: Lecciones de la experiencia colombiana. Bogotá: OIM.
- MALGESINI G (2001). Reflexiones sobre migraciones, cooperación y codesarrollo. *Arxius de Ciències Socials* 5:23-146.
- MILLÁN N, SANTANDER G, AGUIRRE P, GARRIDO A (2012). La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Madrid: Editorial 2015 y más.
- MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES (1997). Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2005). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2008). Principales líneas de actuación en Migración y Desarrollo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.
- MORELLÓ N (2015). Entre la oportunidad y el deseo. Contratación en origen, codesarrollo y grupos domésticos transnacionales en el mundo rural. El caso Catalunya Colombia. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- OCDE (2006a). Policy Coherence for Development: An Update. DCD/DAC/RD (2006)12/RD3.
- OCDE (2006b). Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development, Policy Brief, no. 28.
- OCDE (2007). Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries. París: OECD Development Centre.
- PINYOL G, ROYO E (2010). El concepto de codesarrollo en las políticas públicas: una historia inconclusa. En: Centre de Cooperació per al Desenvolupament Rural *et al.* (coeds.). Migraciones y desarrollo. El codesarrollo: del discurso a la práctica, Barcelona: Anthropos, pp. 83-123.
- PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf (consultado el 21 de enero de 2016).

- SANMARTÍN A (2011). Las asociaciones de migrantes en las actuaciones de codesarrollo un estudio desde la ciudad de Madrid. *Migraciones* 30:71-99.
- SOLANA V (2010). Género en el codesarrollo. Una perspectiva necesaria. En: Lacomba J y Falomir F (coords.). *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad: codesarrollo y movimientos migratorios*. Madrid: La Catarata, pp. 369-388.
- SØRENSEN NN (2016). Coherence and Contradictions in Danish Migration-Development Policy. *European Journal of Development Research* 28(1):62-75.
- SØRENSEN NN, HEAR N VAN, PEDERSEN PE (2002). The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options. IOM Migration Research Series, no. 8.

Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas

Rogelio MADRUEÑO-AGUILAR
rmadrueno@gmail.com
Ibero-America Institute
for Economic Research,
Georg-August-Universität Göttingen
(Alemania)

Governance, development and security: trilemmas and implications for policy coherence

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. Los trilemas de la economía global
y el enfoque de CPD:
bases analíticas**
 - 2.1. Vertientes de la trinidad imposible**
 - 2.2. El enfoque global de CPD**
- 3. Límites político-institucionales de los trilemas
y contradicciones de la gobernanza
en perspectiva histórica**
 - 3.1. Los mecanismos del sistema internacional**
 - 3.2. Implementación y fases de los mecanismos**
 - 3.3. Trilemas y contradicciones de la gobernanza**
- 4. Implicaciones para la CPD**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas*

Rogelio MADRUEÑO-AGUILAR
rmadrueño@gmail.com
Ibero-America Institute
for Economic Research,
Georg-August-Universität Göttingen
(Alemania)

Governance, development and security: trilemmas and implications for policy coherence

Citar como:

Madrueño-Aguilar, R. (2017). Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 76-101

Resumen

En este artículo se analizan los límites de la gobernanza global y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), a partir de los trilemas ineludibles de la economía global y el enfoque de CPD. Se analizan algunas de las principales contradicciones, dilemas institucionales y políticos que impactan sobre el sistema de relaciones internacionales y la dinámica del desarrollo en un mundo crecientemente interdependiente y complejo. El artículo adopta un marco de análisis macroinstitucional con perspectiva histórica y multinivel, a fin de resaltar la economía política del desarrollo contemporáneo y los obstáculos para el impulso de una agenda de gobernanza global promotora del desarrollo sostenible.

Palabras clave: gobernanza global, riesgos sistémicos, seguridad humana, coherencia de políticas.

Cite as:

Madrueño-Aguilar, R. (2017). Gobernanza, desarrollo y seguridad: trilemas e implicaciones para la coherencia de políticas. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 76-101

Abstract

This article analyzes the limits of global governance and policy coherence for development (CPD), based on the inescapable trilemmas of the global economy and the CPD approach. The analysis considers some of the main contradictions and institutional and political dilemmas that impact the system of international relations and the dynamics of development in an increasingly interdependent and complex world. The article adopts a macro-institutional approach with a historical and multilevel perspective, in order to highlight the political economy of contemporary development and the obstacles to the promotion of a global governance agenda for a sustainable development.

Keywords: global governance, systemic risks, human security, policy coherence.

* El autor agradece a los evaluadores/as anónimos y al equipo editorial de la *RIED* por sus sugerentes y constructivos comentarios, así como a Sergio Tezanos Vázquez, Ignacio Martínez y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, quienes fueron determinantes en el impulso del artículo.

1 Introducción

La promoción internacional del desarrollo, la paz y la prosperidad de los individuos y del planeta constituye la piedra angular del discurso y práctica del desarrollo humano, de lo cual es ejemplo la reciente Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (UN 2015). Asimismo, es una componente de la agenda de gobernanza global, aunque esta última se encuentra inmersa en una serie de contradicciones que afectan a una acción colectiva y coordinada entre las diversas entidades estatales del planeta para promover un desarrollo sostenible a escala global, así como hacer frente a un conjunto creciente de amenazas globales. De tal forma que, en el horizonte cercano, ha emergido una disyuntiva aparente entre el avance de un mundo progresivamente transnacional e interdependiente y el impulso de políticas nacionales coherentes, orientadas hacia el progreso de los países en desarrollo. Los ejemplos se despliegan en diversos campos y niveles clave de la gobernanza y el desarrollo global. Considérese la transferencia de recursos financieros ilícitos de países en desarrollo a países desarrollados, los cuales han venido superando en los últimos años a los montos agregados de ayuda oficial al desarrollo (AOD) e inversión extranjera directa (IED) destinada a los países en desarrollo (UN 2016). El hecho de que dos motores centrales del desarrollo internacional —en la comprensión convencional— se vean eclipsados por la fuga ilegal de capital que sale de las economías en desarrollo nos habla no solo de fuertes distorsiones del sistema económico internacional sino también de una lógica de incentivos institucionales que se distancian de una agenda de gobernanza global promotora del desarrollo, así como de la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

En el presente artículo se intenta avanzar en la comprensión de este conjunto de contradicciones mediante un enfoque macroinstitucional con perspectiva histórica, basado en dos herramientas de análisis: *a)* los trilemas de la economía global, planteados por Rodrik (2011) y Bordo y James (2015), así como *b)* el enfoque global de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). La primera es útil por su valor heurístico, ya que ofrece un medio para analizar límites clave de las economías nacionales y la gobernanza del sistema internacional. La segunda constituye un complemento al estudio de las incompatibilidades del sistema internacional que previenen un despliegue coordinado de políticas nacionales con una finalidad de desarrollo. Ambas herramientas proporcionan elementos para analizar patrones, restricciones y cambios institucionales del sistema internacional y, por tanto, son pauta para comprender la compleja transición de la gobernanza global, así como sus implicaciones para la agenda de desarrollo internacional.

La idea básica tras el enfoque de los trilemas es que un país enfrenta una imposibilidad o incompatibilidad de obtener tres objetivos simultáneos de política en su estrategia de inserción global y en un contexto de libre movilidad de capitales. Se parte de la base de que los vértices de cada uno de los triángulos de imposibilidad, asociados a los trilemas, son «fronteras de lo posible y, por tanto, son una herramienta útil para identificar problemas y fuentes potenciales de conflicto y desequilibrio» (Bordo y James 2015, p. 2). Asimismo, no son necesariamente «una camisa de fuerza en materia de política económica, sino que existen soluciones intermedias para cada una de las disyuntivas que enfrentan los gobiernos nacionales».¹ Sin embargo, esto no necesariamente es uniforme en el conjunto de economías nacionales. Más aún, existe un componente temporal que sugiere una posible reducción de los márgenes de maniobra de los Estados nacionales para implementar eficientemente dichas soluciones. En este punto reside la idoneidad de este enfoque para entender y profundizar sobre los límites político-institucionales del orden internacional y de la gobernanza global. En el artículo se analizan tres trilemas provistos por Bordo y James (2015): *a)* el macroeconómico-financiero, *b)* el de economía política y *c)* el de relaciones internacionales.

De manera complementaria, el enfoque de CPD es útil para detectar incompatibilidades en términos de objetivos y resultados entre la política de desarrollo de un Estado y el resto de sus políticas (OCDE 2003). En esencia, la CPD se concibe como la acción de acotar inconsistencias e incoherencias, así como fomentar complementariedades dentro de la estructura global de políticas públicas enfocadas a la promoción del desarrollo (Ashoff 2005). Su peculiaridad radica en que retoma una antigua demanda por avanzar hacia la coherencia del sistema internacional, además de proponer un marco de análisis más nítido sobre el conjunto de actores, mecanismos, instrumentos y objetivos que han de incidir en la mejora y calidad institucional de la política pública para el desarrollo en el mundo contemporáneo.

El resto del análisis se estructura en cuatro epígrafes, que complementan esta introducción. En el epígrafe 2 se efectúa una breve revisión y caracterización de los trilemas de la economía global, así como del enfoque de CPD. En el epígrafe 3 se analizan, desde una perspectiva histórica, los límites político-institucionales y algunas de las contradicciones centrales de la gobernanza global, a partir de la propuesta analítica de los trilemas. En el cuarto epígrafe se muestran las implicaciones del análisis para la CPD. Finalmente, se presentan las conclusiones.

1 <https://www.weforum.org/agenda/2015/04/how-to-understand-policy-trilemmas/> (consultado el 18 de noviembre de 2016).

2

Los trilemas de la economía global y el enfoque de CPD: bases analíticas

2.1. Vertientes de la trinidad imposible

La propuesta originaria de los trilemas se encuentra en los trabajos realizados por Robert Mundell a principios de la década de los sesenta del siglo xx, los cuales mantuvieron una fuerte impronta keynesiana.² En ellos se cuestionaban los límites de la estabilización del tipo de cambio en un entorno de creciente movilidad de capitales; se aludía a la idea keynesiana de la existencia de un «dilema del sistema monetario internacional para preservar simultáneamente las ventajas de la estabilidad de las monedas locales, así como proveer de una adecuada autonomía de cada miembro del sistema sobre su tasa de interés y el volumen de préstamos externos» (Keynes 1930, p. 304; Mundell 2001).

En esos años, a pesar de que «la economía global era todavía cerrada, se dirigía en la dirección de la integración financiera, lo que planteaba importantes implicaciones de política económica» (Mundell 1963, p. 475). Aparece así un primer trilema macroeconómico-financiero, que ha sido enriquecido más recientemente por otros autores como Padoa-Schioppa (1982), Rey (2013) y Beckmann *et al.* (2016).³ En su concepción originaria este primer triángulo de imposibilidad —también llamado «trinidad imposible»— manifestaba la incompatibilidad que enfrentaba una economía nacional para mantener de manera sincrónica un tipo de cambio fijo, libre circulación de capitales y autonomía de su política monetaria (figura 1). Esto se debía al hecho de que, en un entorno de movilidad de capitales, existe una menor capacidad de las autoridades monetarias nacionales para «controlar las condiciones del mercado de dinero y aislar las influencias externas», principalmente de los mercados dominantes (Mundell 1963, p. 475). La política monetaria se volvía ineficaz para estimular la actividad económica nacional en un contexto de tipo de cambio fijo y movilidad de capitales plena, debido a que la entrada y salida de flujos de capital —determinada por una política activa del banco central sobre la tasa de interés— terminaba por modificar la paridad fija del tipo de cambio.

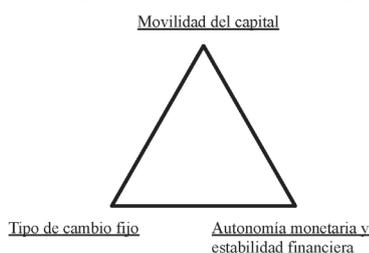
Así pues, se entraba en una «disyuntiva entre un tipo de cambio flotante —asociado con un control de la política monetaria— y un tipo de cambio fijo —vinculado con la servidumbre monetaria—».⁴ Desde luego, en ausencia de una perfecta movilidad de capitales, se llegaba a la conclusión de que «la expansión fiscal podría desempeñar algún papel en la política de empleo, en tanto que la política monetaria tendría un efecto similar bajo un régimen de tipo de cambio fijo». No obstante, la cuestión residía en qué tan duradero

2 Tradicionalmente se asocia este enfoque con el modelo Mundell-Flemming, en el que se incorpora el trabajo del economista del Fondo Monetario Internacional Marcus Fleming en 1962, el cual llegó a conclusiones parcialmente similares a las de Mundell. Sin embargo, tal y como señala Mundell (2001), nunca existió un artículo conjunto entre ambos autores.

3 La primera referencia a la idea de un trilema de política macroeconómica surge en Obstfeld y Taylor (1997).

4 Véase <http://www.economist.com/news/economics-brief/21705672-fixed-exchange-rate-monetary-autonomy-and-free-flow-capital-are-incompatible> (consultado el 18 de noviembre de 2016).

Trilema: macroeconómico-financiero



Trilema: economía política



Trilema: relaciones internacionales



Figura 1

Trilemas de la economía global

Fuente: Bordo y James (2015).

podría ser un escenario de movilidad restringida de capitales para generaciones venideras (Mundell 1963, p. 485).⁵

Ciertamente, con el paso de los años la integración y complejidad de los mercados financieros internacionales llevó a un enriquecimiento de este trilema. Rey (2013) ofrece evidencia histórica de que, incluso con tipos de cambio flexibles y libre movimiento de capitales, la efectividad de la política monetaria se halla en entredicho. La extensa bibliografía sobre crisis financieras respalda esta aseveración mediante su transición de un enfoque marcadamente centrado en la problemática de los países en desarrollo a una visión con enfoque sistémico. El componente financiero en este primer trilema aparece una vez que «la apertura de la cuenta de capital en un país que mantiene un régimen de tipo de cambio fijo [o incluso flexible] no es coincidente con la estabilidad financiera», como resultado de la complejidad de los canales que alimentan la globalización financiera (Rey 2013; Bordo y James 2015, p. 11).⁶

El segundo trilema sobre economía política forma parte de los efectos provocados por el primer trilema en el ámbito de la economía y la política. En este caso particular, la disyuntiva se enmarca en la incompatibilidad de mantener una política de libre circulación de capitales, política monetaria independiente y democracia (figura 1). La idea básica es que, en el campo de la competencia política en un régimen democrático, los partidos políticos que arriban al poder tienden a enfrentar un dilema en un marco de economía abierta: por un lado, cumplir con las promesas efectuadas a los electores —generalmente de corte populista— mediante la utilización de ins-

5 Esta teoría está detrás de la noción de zonas monetarias óptimas, de la que es heredera la Unión Europea (UE). Subrayaba el papel del movimiento de factores de producción (capitales y personas) —y no mediante ajustes del tipo de cambio—, como el mecanismo para resolver desequilibrios.

6 Los corchetes son míos.

trumentos de expansión de la actividad económica, como es el caso de la expansión monetaria; por otro lado, implementar una política monetaria que ofrezca certidumbre a los inversores internacionales. La consecuencia es un desfase, ya que «ambas políticas involucran una problemática de coherencia temporal» en su aplicación (Bordo y James 2015). El deseo cortoplacista por generar estímulos monetarios, que atienda demandas electorales, no es consistente con una política de atracción de inversiones, la cual requiere una concepción de estabilidad macroeconómica a medio y largo plazo. Lo anterior tiene efectos encubiertos en la estructura institucional nacional (económica, social, política y financiera), una vez que los flujos de capitales pueden dejar de fluir al no considerar creíbles las señales de la política monetaria y de cambio estructural del Gobierno. En este caso, la consecuencia es directa en el plano democrático de darse un incumplimiento de expectativas económicas del elector, resultado de escenarios de inestabilidad, estancamiento o crisis económica. Los votantes tienden a moverse a posiciones populistas, de izquierda o derecha, en busca de instituciones que les garanticen la defensa de la soberanía nacional y el bienestar. En este marco, existen riesgos de caer en una espiral que radicalice tal dinámica institucional, con el consecuente desgaste de los sistemas político y democrático.

Un paralelismo de este esquema es planteado por Rodrik (2011) mediante la idea del trilema político fundamental de la economía mundial, el cual impide alcanzar el objetivo conjunto de democracia, defensa de la libre determinación de los pueblos y globalización económica. Lo que importa, de acuerdo con este autor, es priorizar la democracia y la determinación nacional sobre la globalización, una vez que la gobernabilidad democrática global no parece probable en las condiciones actuales. En su planteamiento, no se opone a la interdependencia, pero aboga por un progreso más equilibrado, al que llama «globalización inteligente» (Rodrik 2011, p. 205).

Finalmente, el trilema de relaciones internacionales es la fase última de los triángulos de imposibilidad. En este último caso se hace extensiva la serie de incompatibilidades a los campos de la democracia, el orden político estable y la libre movilidad de capitales (figura 1). Se señala que un orden internacional, cuyos vínculos e interdependencia no se traducen en beneficios mutuos para sus participantes, lleva a la confrontación entre los miembros de esa comunidad. Parte de la idea de que el orden internacional tiene una cierta vigencia asociada a marcos institucionales basados en acuerdos o tratados de seguridad, los cuales otorgan credibilidad y certidumbre (política y financiera) a los actores del sistema internacional. Este proceso incluye a los sistemas de alianza y a las uniones políticas entre Estados, lo que favorece la estabilidad y el *statu quo*. No obstante, existen limitantes que vienen precedidas de las incompatibilidades de los dos primeros trilemas. La movilidad de capitales y su efecto sobre la estructura económica e institucional

nacional se presentan como piezas clave para obstaculizar la política democrática y promover la inestabilidad del orden internacional. En suma, este trilema presenta una restricción central en el ámbito exterior, en donde las sinergias positivas entre orden internacional y democracias nacionales se diluyen en cuanto la movilidad del capital deja de ser beneficiosa para los participantes del sistema, principalmente en los países dominantes, situación que deriva en la inestabilidad o ruptura del orden internacional existente.

2.2. El enfoque global de CPD

El enfoque de CPD obedece a una lógica racional y pragmática mediante las acciones promovidas en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Descansa en un fundamento institucional basado en una aspiración permanente por promover Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dentro de las políticas públicas nacionales, a fin de que sean compatibles con las necesidades e intereses de los países en desarrollo, así como de la economía global (OCDE 2003). La CPD nace en los años noventa del siglo xx, prácticamente en paralelo a los crecientes desafíos que enfrenta el sistema global de desarrollo (Foster y Stokke 1999; Carbone 2008; Sianes 2014). La peculiaridad de la CPD radica en que se retoma una antigua demanda por avanzar hacia la coherencia del sistema internacional, además de proponer un marco de análisis más nítido sobre el conjunto de actores, mecanismos, instrumentos y objetivos que han de incidir en la mejora y calidad institucional de la política pública para el desarrollo en el mundo contemporáneo.⁷ Dicho esfuerzo ha cubierto dos grandes etapas: una primera de definición, que tomó más de una década pero que sirvió de base para definir conceptos, metodologías, identificar mejores prácticas de promoción, etc.; la segunda etapa comienza en 2007, una vez que la agenda política sobre coherencia adquiere impulso con la creación de la Unidad de CPD de la Oficina del Secretario General de la OCDE (SGE/PCD Unit, por sus siglas en inglés). Con ello, se abre paso al trabajo horizontal de coherencia en todo el espectro institucional de la OCDE; más recientemente se sitúa —de acuerdo a su discurso— como un instrumento potencial en la consecución de los ODS, en tres vertientes principales: «(i) promoción de sinergias en diferentes áreas de política, (ii) identificación de disyuntivas y reconciliación de objetivos de política nacional e internacional, así como (iii) atención de efectos secundarios de las políticas nacionales».⁸ En este contexto, el apoyo encabezado por Holanda, Finlandia y Suecia (y secundado por Austria, Alemania, Reino Unido, España y Francia, entre otros) habrá de ser fundamental para dotar de mayor fuerza a la agenda de CPD en los donantes occidentales —se excluye de este esfuerzo a Estados Unidos, Japón y Canadá (Alonso *et al.* 2010; Verschaeve *et al.* 2016).

7 Dentro de esta amplia bibliografía se encuentran también OCDE (2000), OCDE (2008), Alonso *et al.* (2010), Millán (2014) y Verschaeve *et al.* (2016), entre otros.

8 Véase <http://www.oecd.org/pcd/> (consultado el 24 de marzo de 2016).

Lo anterior tiene una marcada conexión con las diversas dimensiones de la coherencia. De acuerdo con Alonso *et al.* (2010), la tarea de delimitar inconsistencias entre políticas con un objetivo general de desarrollo debe involucrar tres dimensiones básicas y cinco niveles relevantes. Las primeras comprenden tres vertientes: *a)* la *coherencia horizontal*, que involucra una «perspectiva integral de la gobernabilidad nacional, en donde las políticas individuales de ayuda al desarrollo no entran en conflicto con ellas»; *b)* la *coherencia vertical*, que refuerza e incide en la correlación que debe existir entre objetivos ciudadanos y la acción política gubernamental, y *c)* la *coherencia temporal*, que otorga consistencia a las políticas de forma dinámica (Alonso *et al.* 2010, pp. 6-7).

Por su parte, los cinco niveles de aplicación de la CPD incluyen los siguientes ámbitos: *a)* coherencia interna en la política de ayuda, *b)* coherencia entre políticas del donante, *c)* coherencia entre donantes, *d)* coherencia multilateral y *e)* coherencia de políticas entre donantes y receptores. Su lógica busca, en primer lugar, establecer una política de ayuda al desarrollo integral y coherente, que no se vea afectada por otros intereses ajenos a los ODS y que, de existir, puedan ser identificados para evitarse o compensarse. Posteriormente, se busca que esta acción se traslade al conjunto de donantes, a fin de armonizar criterios y esfuerzos de ayuda al desarrollo. Su complemento se extiende al campo multilateral con el fin de incorporar la tarea desempeñada por los organismos internacionales. Por último, se pretende integrar la perspectiva de desarrollo de los países receptores de ayuda y, con ello, homologar criterios entre donantes y receptores (Alonso *et al.* 2010, p. 7).

No debe olvidarse, en cualquier caso, que el enfoque de CPD descansa sobre una visión racionalista de la acción gubernamental y es una interpretación no influida por componentes de corte realista de la política internacional, como pudiera ser el caso del estudio clásico de Morgenthau de 1962 sobre la política de ayuda (figura 2). Este último ofrece otra visión asociada a la naturaleza política de la ayuda externa para el desarrollo, bajo una óptica en la cual la ayuda debe ser vista «como una parte integral de las políticas públicas del país donante», mientras que su impacto es resultado «de las condiciones políticas del país receptor» (Morgenthau 1962, p. 309). Así pues, todas las facetas de la ayuda exterior (humanitaria, de subsistencia, militar, de cohecho, de prestigio y promoción del desarrollo económico) resultan susceptibles de influir en la política y estructura institucional del país que las acoge, situación que no excluye la ayuda proporcionada por el sector privado. En efecto, el hecho de que la ayuda internacional sea vista como consustancial a la acción exterior estatal conlleva asumir que el problema de su asignación no es de carácter «técnico», debido a que no se diferencia de otras políticas, ya sea la diplomática o la militar. Finalmente, las diferentes facetas de la ayuda terminan por

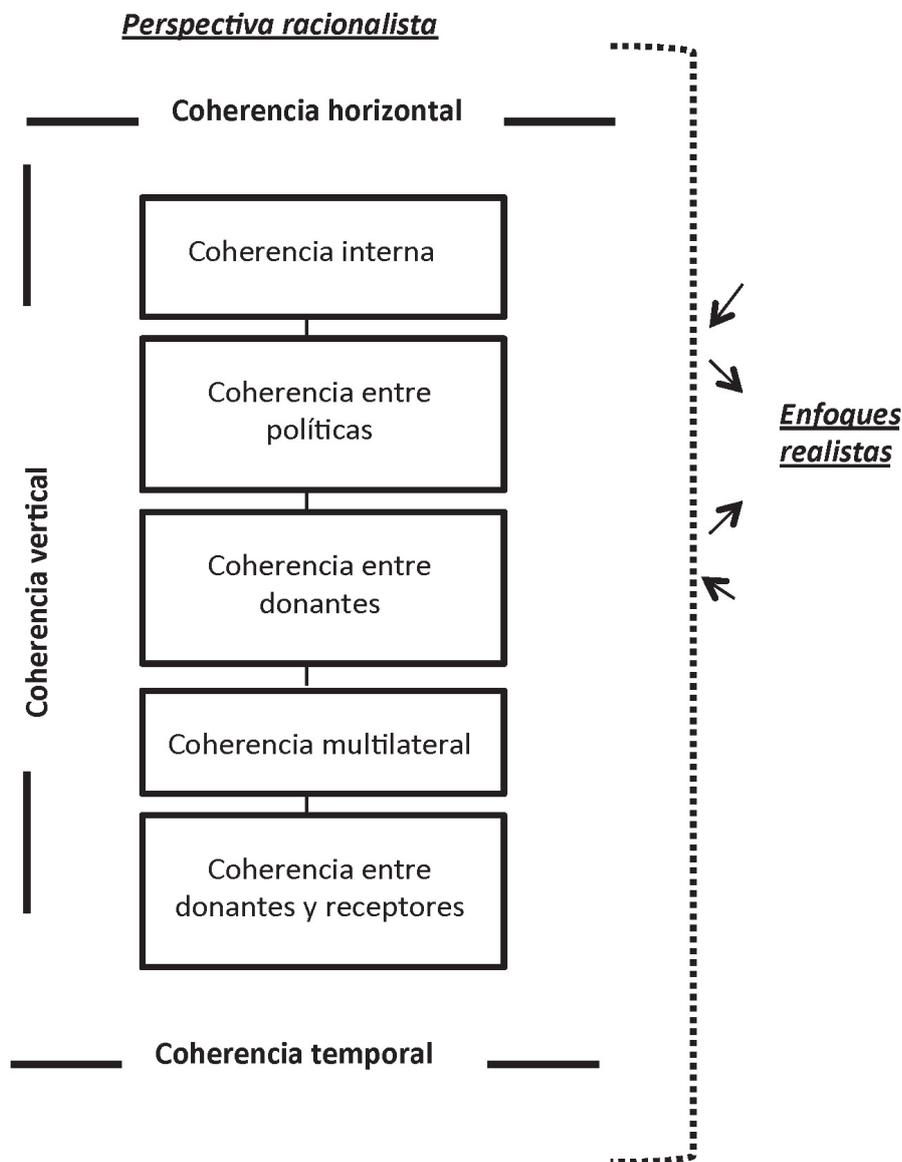


Figura 2
Dimensiones y niveles de la CPD

ser parte del conjunto de «herramientas» que tienen los Estados para proyectar su poder de influencia a nivel internacional (Morgenthau 1962).

Esta visión ya clásica, sin embargo, no carece de críticos que ven cómo la rica propuesta analítica de Morgenthau terminó por apartar una amplia gama de factores que van más allá de una visión del mundo guiada por los imperativos de poder y que son analizadas por otras tradiciones dentro del estudio de la política internacional y las relaciones internacionales (Thérien 2002; Kaufman 2006; Schenoni y Escudé 2016). Nuestro análisis intenta superar esta limitación mediante la incorporación de análisis con perspectiva histórica.

3

Límites político-institucionales de los trilemas y contradicciones de la gobernanza en perspectiva histórica

La perspectiva histórica es clave para entender los retos que imponen los trilemas al orden internacional vigente; es decir, la complejidad de los desafíos macroeconómico-financieros, de economía política y de relaciones internacionales son parte de un proceso evolutivo —no necesariamente lineal— del orden internacional posterior a posguerra, que integra dos elementos básicos para nuestro análisis: *a)* la noción moderna del desarrollo y *b)* la construcción de una estructura institucional basada en un conjunto de mecanismos con un potencial de generar inestabilidad.

La idea moderna del desarrollo nace vinculada a una lógica discursiva e institucional enmarcada en una confrontación global entre dos visiones y modelos de libertad, seguridad y progreso. El discurso inaugural de Harry S. Truman de enero de 1949, sobre el que descansa la nueva política de ayuda al desarrollo de Estados Unidos —mediante «el Programa del Punto Cuatro»—, representa no solo un esquema orientado a favorecer el desarrollo de áreas económicamente subdesarrolladas —lo que complementa al Plan Marshall del año 1948 y la posterior Mutual Security Act de 1951—, sino que es, *de facto*, la consolidación de la nueva doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos —con perspectiva global— después de la posguerra (Paterson 1972). Esto representa la maduración y culminación de un conjunto de esfuerzos de largo aliento desplegados en la construcción y diseño de la seguridad nacional estadounidense y que se plasman en tres grandes vertientes entrelazadas: *a)* la económica-financiera, *b)* de seguridad militar y *c)* la volcada en materia estratégica (Brzezinski 1998; Orozco 2004).

La impronta del sistema internacional de posguerra se presenta como el espejo del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), el cual refleja el estrecho nexo entre economía, desarrollo y seguridad (Leffler y Painter 2005). Las instituciones de Bretton Woods vinculadas al «Sistema de Naciones Unidas», el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la formación de la Alianza Atlántica —la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)— conforman ejes centrales de la política de contención y estabilidad de posguerra en los que Estados Unidos y sus aliados despliegan una serie de mecanismos que ofrecen proyección global a un aparato industrial-financiero y de seguridad. Esto involucra la maduración de un modelo de asociación público-privado que facilita la complementariedad civil-empresarial-militar, principalmente en Estados Unidos (Keyssar 1996).⁹

9 En Estados Unidos este esfuerzo se apuntala con la creación del Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) en 1947 —que incluye la creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA)—, así como del Departamento de Defensa (el Pentágono) de Estados Unidos en 1949.

3.1. Los mecanismos del sistema internacional

Los principales mecanismos del nuevo sistema internacional se implementan entre 1944 y 1952 —aunque con ampliaciones subsecuentes— en un marco institucional multinivel. Destacan en esos primeros años *a)* el mecanismo monetario-financiero, *b)* el mecanismo de seguridad estratégica y *c)* el mecanismo tecnológico-productivo. Respecto al primero, una pieza central es el anclaje de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y Multilaterales (IFM) a la paridad fija del dólar estadounidense. En este marco, resulta inevitable hacer referencia al diseño y negociación encabezado por Estados Unidos durante la Conferencia de Bretton Woods para establecer el sistema de cuentas nacionales y, en particular, la figura del producto interno bruto (PIB) como abstracción y parámetro internacional que será guía de la representación y concepción del crecimiento económico y desarrollo en el ámbito internacional (Speich 2011).¹⁰ El hecho de integrar el gasto gubernamental como componente del PIB representó conciliar los intereses de seguridad económica nacional con las necesidades de un sistema productivo y financiero ligado, en buena medida, al gasto militar y la producción de armamento (Coyle, 2014).

El segundo mecanismo —de seguridad estratégica— estableció un triángulo de seguridad, cuyos vértices se integraron mediante la creación de la OTAN, el Consejo de Seguridad de la ONU y la política de contención de Estados Unidos. En este marco, al tiempo que se delimitaba el área de influencia de la Unión Soviética (URSS), se construía una «serie de pactos y alianzas bilaterales y multilaterales» en Asia, Oriente Medio y Europa, así como en los países del denominado Tercer Mundo, mediante programas de asistencia y cooperación internacional, principalmente en materia económica y militar (McMahon 2010, pp. 294-301).¹¹ Asimismo, esta agenda dio continuidad a una política de producción de armas nucleares tácticas en el contexto de Guerra Fría (Graebner 1986). Con el paso del tiempo, este mecanismo triangular de seguridad se ha visto enriquecido institucionalmente mediante la creación de Tribunales Institucionales (TI) (*v. g.*, la Corte Internacional de Justicia), fruto de negociaciones bilaterales y multilaterales. Así pues, los TI son pieza clave para reforzar no solo la mecánica de seguridad colectiva sino también el derecho internacional contemporáneo; por ejemplo, el derecho internacional humanitario y el principio de responsabilidad de proteger (R2P, por sus siglas en inglés), asociado al paradigma de la seguridad humana. No obstante, dichos órganos y normas no escapan de la «paradoja de la seguridad jerárquica», en la cual Estados Unidos, a la vez que facilita y promueve su implementación, se excluye de su ratificación y reglamentación (Frederking 2007, p. 93).

Por último, el mecanismo tecnológico-productivo se despliega en el ámbito del GATT y la asistencia técnica y de cooperación. El primero facilitó acuerdos vinculantes de las partes contratantes

10 A pesar de las reticencias de economistas de la talla de Simon Kuznets, quienes abogaban por otras medidas que representarían más cabalmente el bienestar humano (Coyle 2014).

11 Por una parte, esto incluye un papel activo de la CIA en la estrategia de seguridad nacional. Por otra parte, la nueva agenda supuso el rearme de Alemania Occidental dentro del marco de la OTAN (McMahon 2010).

para disminuir aranceles de manera controlada, lo que contribuyó a la estabilidad del sistema comercial. El segundo abrió paso a la IED y a la transferencia tecnológica estratégica. Ambos aspectos ayudaron al florecimiento del comercio, las inversiones y el crecimiento global de posguerra (v. g., la época de oro del capitalismo), en donde nuevamente Estados Unidos fue artífice de programas que ayudaron a potenciar la expansión de sus corporaciones empresariales (Irwin 1993; Cox y Skidmore-Hess, 1999).¹² La consecuencia es la expansión de la IED estadounidense, así como la internacionalización de sus empresas multinacionales, que mantuvieron una tasa de crecimiento medio anual acumulada del 9,6 % durante tres décadas (1945-1975). Tal dinámica se acelera a partir de 1960 y sobrepasa cualquier otra tasa de crecimiento económico nacional en ese período, así como del comercio mundial (Pastor 1982).

3.2. Implementación y fases de los mecanismos

Este conjunto de mecanismos resulta fundamental para comprender la economía política del desarrollo global contemporáneo desde 1945 hasta nuestros días, los cuales se despliegan en tres etapas: *a*) fase I, capitalismo coordinado (1945-1970); *b*) fase II, capitalismo descoordinado y financiero preglobal (1971-1989), y *c*) fase III, globalización financiera (1990-actualidad) (Eichengreen 2015; Marichal 2010). La fase I es la expresión más plena de la extensión del unilateralismo estadounidense en el sistema internacional, en la que, «apelando a la seguridad colectiva», consiguió tejer alianzas y acuerdos de cooperación —incluso con la otrora Unión Soviética—, de forma que se preserve su libertad de acción en la arena internacional (Graebner 1986, p. 13). Lo anterior fue la base de la disciplina económica mundial: comercial, monetaria y financiera (Herdero de Pablos 2001). Características particulares del período son el *boom* bursátil y la aparición de nuevos grupos empresariales de base nacional, aunque con grandes beneficios para corporaciones manufactureras y petroleras —en un contexto de economía mixta y políticas de corte keynesiano (Marichal 2010)—. La transferencia tecnológica estratégica —nuevamente encabezada por el complejo industrial-militar-académico en Estados Unidos— se favoreció de las alianzas público-privadas en Europa y Japón, principalmente, lo que aceleró procesos de convergencia económica en varias regiones del mundo (Harold 2003). Desde luego, no fue un proceso global homogéneo: considérense, por ejemplo, los conflictos sociales e inestabilidad política en África y América Latina (Cooper y Packard 1997). Con todo, a este período se le puede catalogar como de «capitalismo coordinado y balanceado», catalizador del cambio socioeconómico y del aumento del ingreso per cápita en buena parte del mundo, en el cual fue vital la movilidad restringida de capitales (Marichal 2010).

12 De la mano del Comité de Desarrollo Económico y el Consejo de Relaciones Internacionales.

La fase II (1971-1989) es el fin de la edad dorada, el agotamiento del modelo industrial de posguerra,¹³ el declive paulatino de la hegemonía económica de Estados Unidos, así como de los proyectos nacionales de economía mixta en gran parte del mundo. Con ello se asienta la inestabilidad y la volatilidad financiera sobre la base del rompimiento del patrón dólar/oro, a pesar de los esfuerzos coordinados por el Fondo Monetario Internacional para estabilizarlo. Los impulsores del nuevo escenario fueron los crecientes flujos de capitales, en buena medida, de petrodólares y eurodólares (Marichal 2010). Los causales fueron dos facetas de la cada vez mayor complejidad e interdependencia global: por un lado, un mercado de capitales internacional y especulativo más maduro y, por otro, la renovación en la confrontación geopolítica y geoestratégica por mejores posiciones de poder internacional y de recursos estratégicos (v. g., el petróleo) (Engdahl 2004). La crisis de divisas se solventó gracias a la posición económica preponderante de Estados Unidos y del dólar como moneda fiduciaria, que la llevó a convertirse en la divisa de reserva dominante (Eichengreen 2011). Este hecho facilitó la financiación del desequilibrio externo de Estados Unidos junto con la consolidación de otros dos procesos: a) un mercado bancario global de préstamos y b) el mayor endeudamiento de los países en desarrollo. La crisis de la deuda en este último grupo dotaría de mayor fuerza a los programas de ajuste y estabilización financiera promovidas por las IFI (v. g., cartas de intención), lo que derivó en una nueva era de conducción de la política económica, denominada «de corte neoliberal», con fuertes efectos en su estructura socioeconómica e institucional.

Finalmente, la fase III (de 1990 a la fecha) es el punto más álgido de las dos fases anteriores. Representa la hegemonía del capital financiero global, así como la réplica a la contradicción del capital; también se la denomina «paradoja de Lucas»,¹⁴ en donde quedó evidenciada la transferencia de capitales de países en desarrollo a países denominados ricos, principalmente a sus centros financieros (v. g., Wall Street y la London Stock Exchange).¹⁵ Constituye un período de fuertes contrastes y contradicciones: una primera fase de crisis financieras en países en desarrollo entre 1994 y 2001 y una segunda fase de colapso financiero y crisis que alcanza al mundo desarrollado, principalmente, desde 2008 a la fecha (Marichal 2010). Asimismo, resurge el dilema del modelo de integración europea, planteado por Kaldor (1978, pp. 206-207), en el cual se argumentaba el «error de considerar que la Unión Económica y Monetaria (UEM) podía anteponerse a la Unión Política».¹⁶ Con todo, el desacoplamiento entre intereses financieros y economía real habría de pasar factura también a las naciones más ricas, al tiempo que emergía la cara más radical de la desigualdad global, que afecta el cambio socioeconómico sostenible de los países del hemisferio norte y sur (Stiglitz 2013). En esta última etapa, el nexo de seguridad y desarrollo se instala como una reafirmación de la noción de de-

13 Y nacimiento de un nuevo patrón de organización industrial flexible con encadenamientos mercantiles globales (Dussel 2003).

14 Lucas (1990) se cuestionaba por qué el capital no fluye de países ricos a pobres, si —según la teoría convencional— el traslado es más rentable a estos últimos dado su menor nivel de capital por trabajador.

15 Un ejemplo son las transferencias ilegales de dinero hacia el exterior de los países en desarrollo, que fueron 11,1 veces mayores que los flujos AOD en el año 2013 (Kar y Spanjers 2015).

16 Kaldor indicaba que la Unión Monetaria y el control comunitario sobre los presupuestos nacionales podía ser un lastre y no un factor promotor de la unión política, en caso de que estos elementos generasen presiones, al grado de romper el sistema de integración (Kaldor 1978, p. 206).

sarrollo como seguridad (*development as security*), aunque dentro de una lógica universal en la cual la noción de seguridad humana —en el marco de NU— irrumpe como mecanismo de prevención de conflictos y construcción de la paz. El enemigo ya no es un Estado-nación como después de posguerra; más bien se habla de un nuevo paradigma de la seguridad global, que incluye como uno de sus principales desafíos el fenómeno del terrorismo (Duffield 2010; Sanahuja y Schüneman 2012). En todo caso, esta fase está condicionada por un mundo más multipolar, resultado de la recuperación económica y estratégica de potencias emergentes (China —principalmente—, India, Rusia, etc.) pero, sobre todo, por una realidad en la que los mercados financieros sobrepasan y condicionan la acción del Estado, lo que pone en cuestionamiento la viabilidad de la estructura vigente del orden internacional para hacer frente a los desafíos y amenazas que tiene la sociedad internacional del siglo XXI (Roubini y Mihm 2010). Este es el marco en el que se insertan los discursos sobre desarrollo sostenible y gobernanza global de principios del siglo XXI.

3.3. Trilemas y contradicciones de la gobernanza

En nuestro análisis, queda claro que los mecanismos (monetario-financiero, de seguridad estratégico y tecnológico-productivo) se han desfasado de las necesidades de una economía con rostro humano y sustentable. No implica, necesariamente, un mayor número de contradicciones del sistema internacional que etapas previas, pero ciertamente su impacto se asocia con el florecimiento de un conjunto de crisis simultáneas en diferentes ámbitos de la economía global: humanitaria, climática, financiera, etc. En este marco, la lógica del desarrollo ha sido cooptada paulatinamente por los intereses de seguridad estratégica de actores estatales y privados en una visión jerárquica de la gestión del poder mundial. Dicha tendencia se acompañó en paralelo de la emergencia de una revolución financiera global basada en una amplia gama de instrumentos financieros escasamente supervisados y regulados, que daría paso a la «paradoja de la libertad», planteada por Popper (1945) (Marichal 2010). En ella, organizaciones semipolíticas (en este caso, marcadamente el sector privado ligado al sector financiero) asumía el control de los mercados internacionales y se alejaba de las necesidades del ser humano. Una visión complementaria fue planteada por Polanyi (1944), al referirse al desbalance institucional que refuerza el problema de la libertad en una sociedad. En su concepción, una inadecuada regulación es una vía que termina beneficiando a una minoría en detrimento de la mayoría.

Este argumento es más nítido en el ámbito de los trilemas estudiados. La solución al trilema *monetario-financiero* transcurre por un acotamiento de la movilidad del capital —«núcleo básico de la fase III de la globalización financiera»—, a fin de recuperar

Regiones o grupos de países	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2014
Este Asiático y Pacífico	6,57	2,67	3,44	2,24	3,06	3,93
Asia Meridional	1,87	0,62	3,17	3,30	4,75	5,32
Europe y Asia Central	3,88	2,78	1,74	1,44	1,62	0,95
Unión Europea	4,11	2,98	2,04	1,99	1,26	0,82
Zona Euro	4,94	3,26	1,99	1,92	0,91	0,49
Miembros de la OCDE	4,22	2,65	2,18	1,80	0,96	1,20
Europa Central y Países Bálticos				3,02	4,19	2,24
Mundo Árabe		4,76	-1,48	1,59	2,72	1,68
Oriente Medio y África del Norte	7,73	4,89	-2,13	2,08	2,80	1,52
África Subsahariana	2,04	1,29	-1,12	-0,81	2,06	1,61
América del Norte	3,34	2,47	2,14	1,92	0,88	1,42
América Latina y el Caribe	2,78	3,46	-0,01	1,24	1,60	2,28
Países Frágiles y Afectados por Conflicto				1,21	1,31	-0,25
Países Pobres muy Endeudados (PPME)	1,01	0,48	-0,88	-0,90	1,97	2,57
Total Mundo	3,47	2,04	1,28	1,17	1,33	1,59

Cuadro 1

Tasa de crecimiento PIB (% anual) 1960-2014 (casos seleccionados)

Fuente: propia con datos del Banco Mundial (2016)

un sentido de estabilidad del orden internacional, que fue fundamental para la dinámica de crecimiento y desarrollo de muchas sociedades, especialmente durante la fase I del capitalismo contemporáneo. La evidencia histórica contemporánea nos muestra que, después de la posguerra, el sistema de «Bretton Woods priorizó la política monetaria doméstica autónoma y los tipos de cambio fijo, dada la experiencia de inestabilidad de divisas en el período de entreguerras, lo que alimentó los controles de capitales». La etapa de estabilidad vinculada al patrón dólar/oro prolongaría los regímenes de tipo de cambio fijo hasta 1973, cuando se inicia una nueva fase de movilidad de capitales y tipo de cambio flexibles (Hjortshøj y O'Rourke 2014, p. 288). Este hecho parece haber sido determinante para instaurar una era de menor crecimiento del ingreso per cápita en diferentes economías y regiones del planeta, por sus efectos en los márgenes de gestión de la política pública. De acuerdo con el cuadro 1, la dinámica de crecimiento se ralentiza en la mayoría de las regiones del mundo, a partir de la década de los setenta del siglo xx hasta el presente.

En buena medida, la explicación incluye las imperfecciones de los mercados financieros (fragilidad financiera, riesgo moral, sobrendeudamiento y contagio, etc.), que han sido determinantes para desencadenar crisis financieras desde 1980 hasta la actualidad (Marichal 2010; Eichengreen 2015).¹⁷

17 En donde los bancos comerciales y de inversión de Estados Unidos han fomentado desde 1970 la desregulación del sistema financiero estadounidense, al tiempo que existe una política de Estado que promueve la eliminación del control en capitales del exterior (Cox 2012, p. 3). Esto incluye la sustitución de la ley Glass-Steagall de 1933 (que separaba a los bancos comerciales de la banca de inversión) por la ley Gramm-Leach-Bliley de 1999, que contribuye a la consolidación del sector bancario y de valores.

Una vía de solución a este primer trilema no es extensivo a todos los participantes de la economía global. Sin duda, se pueden implementar mecanismos asociados a políticas macroprudenciales, o bien a diseños más estratégicos de inserción internacional (v. g., controles de capitales). No obstante, tal y como plantea Krugman, existen costes potenciales que no son homogéneos para todas las economías. En su mayoría, recaen sobre países emergentes, mientras que las economías grandes (v. g., Estados Unidos, Japón o zona euro) disfrutan de un mayor margen de maniobra para enfrentar los desajustes del tipo de cambio y otros desequilibrios.¹⁸ Ahora bien, recuperar la estabilidad del orden internacional y alcanzar una mejor gobernanza requiere una amplia coordinación política (Bordo y James 2015, p. 23). La dificultad radica —como plantean Bordo y James (2015)— en que una reforma de tal calado del sistema internacional ha estado precedida en el pasado de una sensación generalizada de inseguridad y temor, como lo fue durante la emergencia del sistema de Bretton Woods. Esa situación, sin embargo, no parece cercana dadas las evasivas de un modelo de asociación público-privado para regular la libre movilidad del capital y sus beneficios derivados.¹⁹

Sin duda, este es el marco que afecta a la posible vía de solución al trilema de las *relaciones internacionales*. La llegada de la fase III de globalización financiera es parte de una construcción muy compleja del capitalismo global con muchos costes y externalidades en el camino, que no escapan de los mecanismos analizados líneas arriba. Su naturaleza e inercia tendencial dan muestra de un progreso no necesariamente asociado con el consenso, especialmente cuando el mecanismo de seguridad estratégica en un contexto de búsqueda de recursos naturales escasos se exagera (Brzezinski 2012).²⁰

Este aspecto impacta directamente sobre el trilema de *economía política*. En este punto parece existir una trampa institucional para la gobernanza global mediante la vía democrática en dos escenarios: el primero, mediante la continuidad del sistema vigente, que da muestras de evidente desgaste del sistema democrático en varias regiones del planeta; el segundo trazaría la ruta hacia el neo-proteccionismo como resultado de una corrección de los grandes desequilibrios fiscales y de gasto que afectan a las grandes economías, principalmente a Estados Unidos. En ambos casos, existe una posibilidad latente de radicalizar posiciones políticas de izquierda y derecha, a costa del progreso democrático y el progreso de la CPD entre donantes (Thérien 2002).

La posible salida a este trilema muestra incompatibilidades en el sistema internacional vigente, marcadamente en dos vertientes: por un lado, a causa de que la libre movilidad de capitales —y el escaso flujo de personas— limita la redistribución de recursos y la gestión de los desequilibrios, ya que los capitales huyen de cargas impositivas altas; por otro lado, el capital financiero busca operar

18 Véase <http://web.mit.edu/krugman/www/triangle.html> (consultado el 22 de marzo de 2016).

19 Considérese la reciente propuesta de la Comisión Europea sobre paraísos fiscales, que se reserva su jurisdicción al ámbito exclusivo de la UE y que excluye centros como las islas Caimán y Bermuda. Véase <http://www.taxjustice.net/blog/> (consultado el 26 de marzo de 2016).

20 Aquí se incluyen también las nuevas modalidades de conflictos vía ataques cibernéticos preventivos.

en jurisdicciones nacionales que le ofrezcan más ventajas. Esta es la disyuntiva que impone un desafío a la coordinación y la cooperación internacional (Bordo y James 2015).

Finalmente, nos adentramos en las soluciones al trilema de *relaciones internacionales*. El sistema internacional de posguerra creó un equilibrio mediante pactos y acuerdos, en los cuales los sistemas y prácticas democráticas florecieron, al amparo de un orden internacional relativamente estable. Así surgieron mecanismos y compromisos que facilitaron la redistribución de recursos y el crecimiento económico entre países. Sin embargo, la pérdida de atractivo del sistema de seguridad económica y política ha ocasionado beneficios decrecientes para los participantes de ese orden. Como consecuencia, surgió un nuevo fenómeno acotado a un escaso número de país que, beneficiándose estratégicamente (v. g., Rusia) del sistema, han optado no solo por fortalecerse sino por buscar otros acuerdos cooperativos con otras naciones (v. g., China y el resto de países denominados Brics), con el fin de desafiar el orden vigente. Aquí reside la explicación del creciente protagonismo de algunas economías emergentes, así como la transición hacia un mundo más multipolar. No obstante, también hay fuerzas que apuntan hacia un proceso de desglobalización que, en las condiciones descritas, se asume, en principio, ajeno a una coordinación política balanceada. Por el contrario, el orden multipolar de corte jerárquico vigente se muestra como un factor que alimenta la gobernanza global difusa. Existe, en cualquier caso, la posibilidad de revertir los escenarios y tendencias estudiados mediante el consenso cosmopolita, aunque eso implica, según Kissinger (2014), ir a contracorriente de la historia.

4 Implicaciones para la CPD

Lo expuesto en el epígrafe 2.2 nos permite señalar que el peso de la agenda de CPD ha recaído marcadamente en los dos primeros niveles de su aplicación (figura 2), al tiempo que se ha intentado avanzar hacia una coherencia con un enfoque de gobernabilidad amplia entre donantes. No obstante, fuera de la práctica discursiva y el compromiso político real y de cambio institucional de algunos países, la tónica de la coherencia ha estado envuelta de reticencias y contradicciones en el mismo seno de la OCDE. Esto le impide actuar como un bloque único: resultado de la práctica del realismo político y el conflicto de intereses en el ámbito de política internacional (Verschaeve *et al.* 2016, p. 51). En efecto, maximizar la complementariedad y consistencia entre políticas de los países donantes implica un esfuerzo institucional integral en donde interactúan simultáneamente el conjunto de dimensiones y niveles de la CPD señalados. Tal esfuerzo de coordinación y cooperación —de

carácter universal— parece ser una tarea que excede el alcance institucional de la OCDE, lo que no implica que sea un esfuerzo discursivo válido y necesario.

Es más, en nuestro análisis se han detectado una serie de incompatibilidades que tienen implicaciones directas sobre la viabilidad efectiva de la CPD en el mundo contemporáneo. Los mecanismos del sistema internacional expuestos indican ese estrecho vínculo entre política de ayuda internacional y el marco macroinstitucional, aspecto que condiciona cualquier acción encaminada a impulsar la CPD. El cuadro 2 ilustra el cambio temporal e histórico de los objetivos de la ayuda internacional. Muestra la transición de un enfoque de transferencias orientadas al crecimiento económico de los países en desarrollo a otro que paulatinamente se ha encaminado a propósitos de estabilización macroeconómica, condicionalidad y focalización de la ayuda, lo que da pauta al surgimiento del denominado «dilema del donante». En este punto se evidencian algunas restricciones para promover la agenda de CPD con perspectiva global, ya que el donante se ve inmerso en un conflicto por buscar el cumplimiento de los requerimientos de condicionalidad y efectividad de la ayuda suministrada, al tiempo que los países receptores más necesitados se ven imposibilitados para alcanzar esos fines resultado de crecientes restricciones institucionales (Collier 2012).

Con todo, el componente de seguridad asociado a los intereses de ayuda no se ha eliminado. Estudios históricos y análisis recientes ofrecen evidencia de cómo el legado colonial europeo en materia de asignación de ayuda se mantiene hasta el presente (Spero y Hart 2010).²¹ Dicha práctica de asignación de la ayuda con intereses estratégicos es extensiva a las potencias emergentes (Watson 2014).

Esta imagen ha quedado de manifiesto durante la fase III de globalización financiera, en donde la securitización de la ayuda se ha instrumentalizado con fines «*ad hoc* de política exterior» por parte de las grandes potencias. Este conjunto de prácticas resalta el uso de herramientas y enfoques inmersos en metodologías o doctrinas más estilizadas: del tipo 3-D, que involucran las nociones de diplomacia, defensa y desarrollo (Chandler 2007, p. 381; Brown y Grävingsholt 2016). El resultado es un entorno que facilita la fragmentación de la ayuda y dificulta no solo la coordinación con fines de desarrollo sino el progreso mismo de la CPD (Tezanos 2008).

En los últimos decenios, un componente adicional al reto de la CPD incluye la alineación de intereses de actores privados (*v. g.*, corporaciones empresariales) con respecto a los riesgos y amenazas del desarrollo y la gobernanza global. Aunque es un campo que requiere más estudio, existe evidencia de que, a pesar de la existencia de cierto compromiso por parte de empresas transnacionales, existen bajos incentivos por su parte para modificar sus modelos de negocio estrechamente ligados a la dinámica de los mercados financieros globales (Sullivan y Gouldson 2016). Cierta-

21 Para un análisis reciente de EuroActiv, véase <http://www.euractiv.com/section/development-policy/infographic/infographic-ex-empires-aid-former-colonies/> (consultado el 18 de marzo de 2016).

Década	Doctrina del desarrollo	Papel de la ayuda internacional a PED
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico y modernización 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de recursos económicos para impulsar la tasa de ahorro y el crecimiento económico
1960	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico • Equilibrio externo • Empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Cubrir las brechas de inversión y de divisas en los PED • Inversión sectorial y en capital humano
1970	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico • Empleo • Distribución de ingreso • Reducción de la pobreza • Equilibrio externo 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas antipobreza y de oportunidades de empleo a través de asistencia técnica • Ayuda directa y paquetes de desarrollo rural
1980	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilización • Equilibrio externo e interno • Ajuste estructural • Eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Reversión de los flujos de ayuda neta debido a un masivo endeudamiento • Condicionalidad de la ayuda y programas de ajuste estructural con enfoque macroeconómico • Abandono del objetivo de reducción de la pobreza • Privatización de la ayuda
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste estructural • Buena gobernanza y construcción de instituciones • Reducción de la pobreza • Liberalización • Desregulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la dependencia de la ayuda • Fomento de préstamos de ayuda mediante programas condicionados de ajuste • Alivio de la deuda • Reevaluación de la efectividad de la ayuda
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo humano y seguridad humana • Reducción de la pobreza y la desigualdad • Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) • Reducción de vulnerabilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva condicionalidad de la ayuda • Reducción de la pobreza • Eficacia de la ayuda • Condonación de la deuda para países más pobres
2010	<ul style="list-style-type: none"> • ODM • Agenda 2030 de desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la pobreza • Eficacia de la ayuda • Pruebas controladas aleatorias • Cooperación Sur-Sur y triangular

Cuadro 2

Evolución de la política de ayuda internacional

Fuente: basado en Thorbecke (2006).

mente, con el paso del tiempo y la emergencia del sector privado —como parte sustantiva de la ayuda en un mundo multipolar—, el mapa de (in)coherencia global de políticas aparece compleja y difícil de coordinar. Esto último incluye el papel de la alianzas público-privadas y la fragmentación en las políticas de ayuda de los donantes, en donde, por ejemplo, existe un amplio camino por armonizar y coordinar esfuerzos de cooperación entre Estados Unidos y la UE, a fin de reducir el objetivo mutuo de fragmentación de la ayuda y sentar las bases sólidas para el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (Latek 2016). Alcanzar ese objetivo supone articular dos modelos de asignación de ayuda de naturaleza enfrentada. Así, por ejemplo, el enfoque de ayuda de

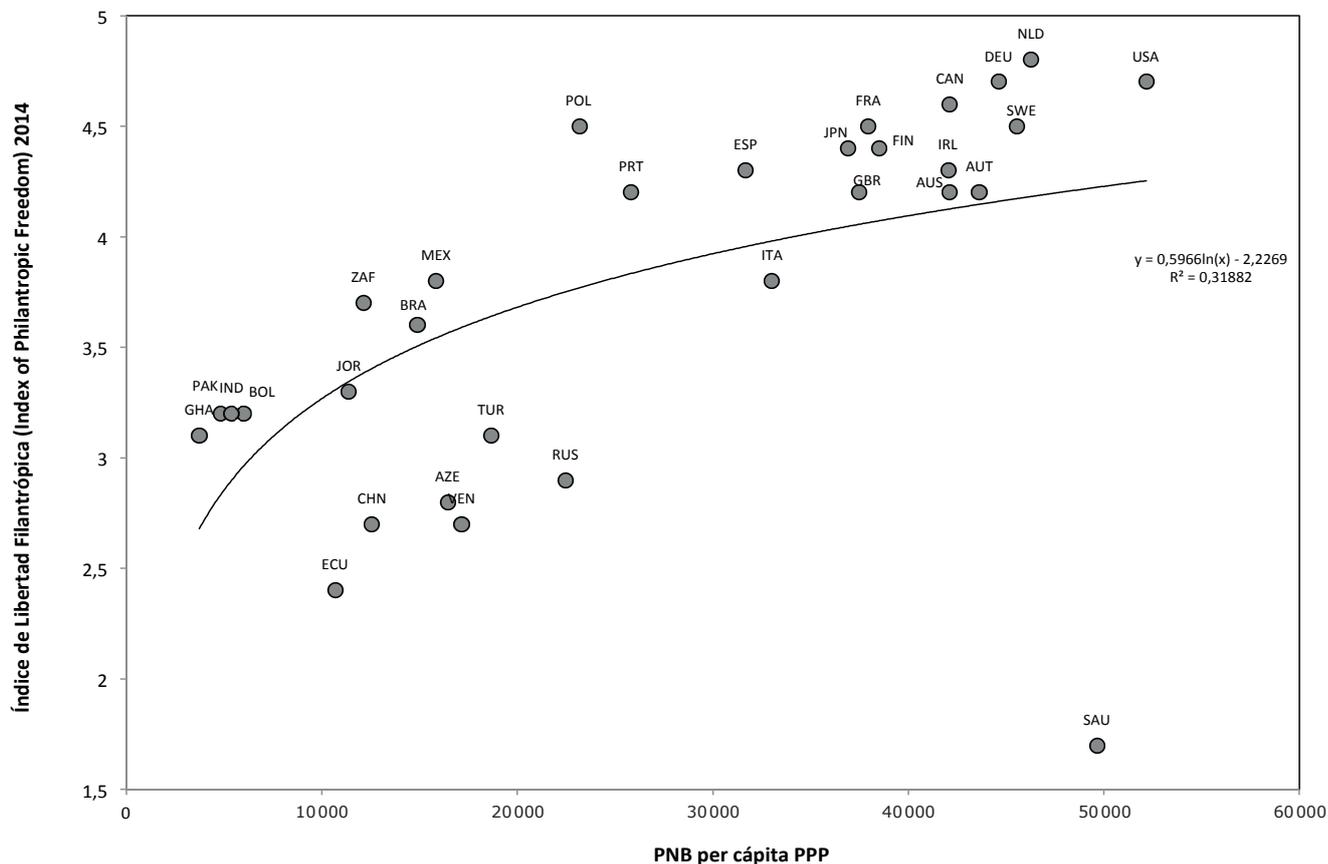


Gráfico 3

Índice de Libertad Filantrópica en 2015

Fuente: propia con datos del Hudson Institute (2016) y el World Bank (2016).

- 22 El índice mide flujos filantrópicos y flujos financieros hacia países en desarrollo., que incluyen la inversión de capital privado, las remesas, la filantropía y la AOD (Hudson Institute 2015).
- 23 En 2008 la AOD representaba el 25,4 % de los flujos económicos destinados al mundo en desarrollo por parte de los países donantes. Los flujos privados, que incluyen remesas, inversión privada y filantropía privada, equivalían al 74,6 % restante (Metcalf 2010, p. 1091).
- 24 El Índice de Desarrollo Financiero proporciona una visión integral de siete factores que contribuyen al desarrollo a largo plazo de los sistemas financieros:
- estabilidad financiera,
 - mercados financieros,
 - servicios financieros bancarios,
 - entorno de negocios,
 - servicios financieros no bancarios,
 - entorno institucional y
 - acceso financiero (WEF 2012).

Estados Unidos se basa en la provisión de donaciones privadas —de la que es líder internacional, según el índice de libertad filantrópica (ILF)—²² y que superan ampliamente a la AOD (Metcalf 2010).²³ El gráfico 3 muestra esta idea mediante la posición que ocupan una muestra de países en el ILF de 2014 respecto a su ingreso per cápita y permite observar cómo Estados Unidos se ubica muy por encima de las potencias emergentes más cercanas. El gráfico 4 es un complemento a lo anterior e ilustra la posible conexión de su modelo de ayuda externa con su alto nivel de desarrollo financiero, de acuerdo con los datos del Informe e Índice de Desarrollo Financiero 2012 del World Economic Forum.²⁴

A manera de cierre, cabría destacar un elemento adicional que dificulta la creación de una agenda de CPD de alcance global; esto es, el marco de incentivos tras la cooperación internacional, que previene un despliegue eficaz de bienes públicos globales. Tal y como señalaba Stiglitz (2006), el carácter no democrático y la ausencia de instituciones internacionales transparentes da cabida a la prevalencia de intereses especiales de las economías industrializadas, que se impone a los esfuerzos por dotar de estabilidad a una agenda de desarrollo global.

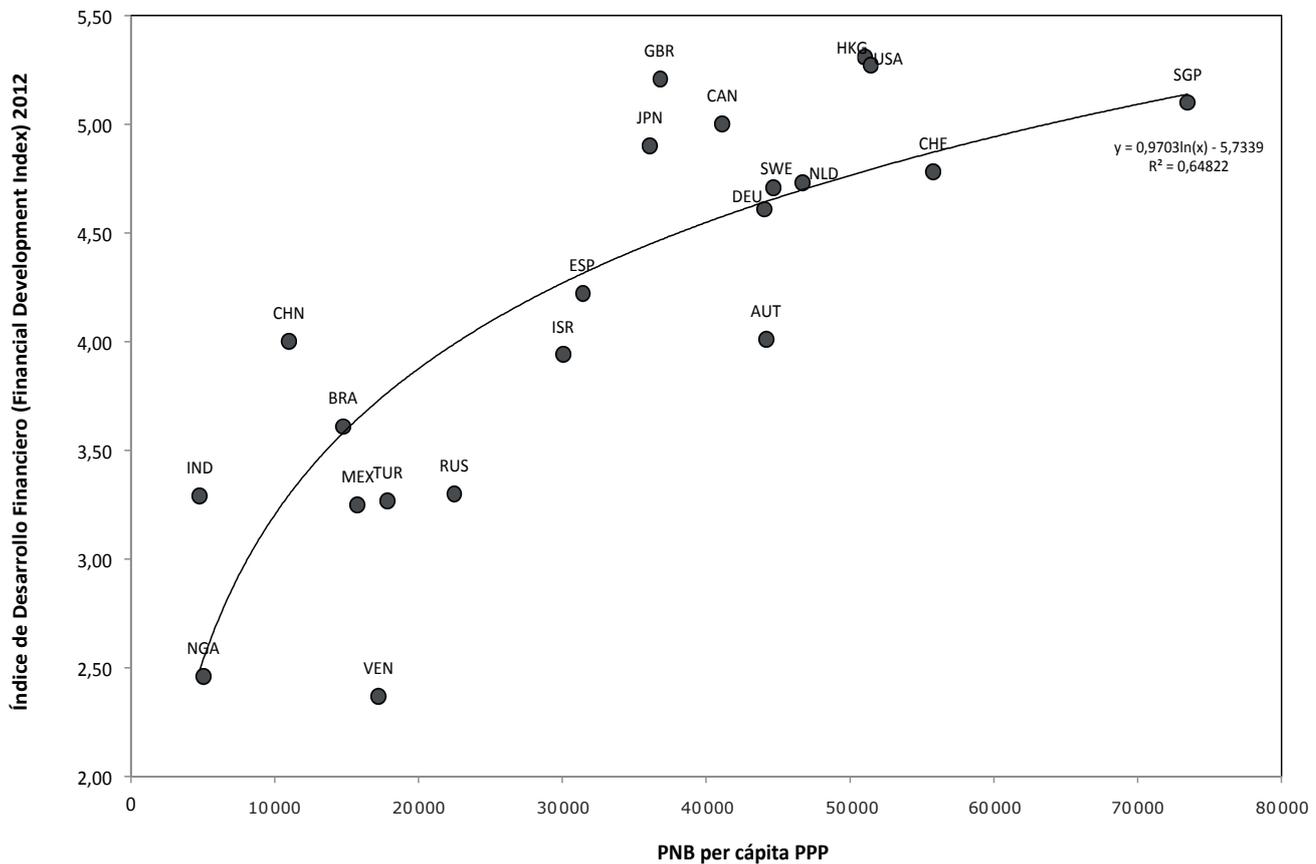


Gráfico 4

Índice de Desarrollo Financiero Global en 2015

Fuente: propia con datos del World Bank (2015) y el World Economic Forum (2012).

5 Conclusiones

El recorrido realizado ha sido una apuesta por caracterizar a algunos de los principales factores que explican los límites de la gobernanza global y su efecto sobre el avance de la CPD desde una perspectiva histórica, global y multinivel; se han utilizado, a tal efecto, como ejes articuladores el enfoque de triángulos de imposibilidad y el enfoque de CPD. Estas herramientas analíticas incluyen una serie de cuestiones fundamentales para la comprensión de los límites y vulnerabilidades del sistema internacional.

Del análisis de los trilemas se extrae la naturaleza inestable y limitada del orden internacional, que incluye, al menos, tres vectores que dan forma a su vigencia institucional y temporal: el monetario-financiero, el institucional de base nacional y el de relaciones internacionales. Existe un fuerte nexo entre ellos, a través de diversos mecanismos, que sientan las bases para establecer equilibrios parciales de poder en el orden internacional, con implicaciones en materia de gobernanza y promoción del desarrollo. La experiencia posterior a la posguerra mostró la inestabilidad asociada al vector

monetario-financiero mediante la creciente movilidad de capitales, lo que terminó afectando a los fundamentos productivos de la estabilidad macroeconómica en diversas economías. Su profundización fue determinante para acotar, de manera gradual, la dinámica de crecimiento económico del grueso de economías nacionales, solo con excepción de aquellas que mantuvieron estrategias de inserción internacional no convencionales. Con todo, el fortalecimiento de la integración financiera internacional ha terminado por alimentar un modelo de gobernanza global difusa, inestable y con efectos sistémicos. Así pues, el sistema de seguridad asociado al orden internacional (en diferentes niveles: democrático, socioeconómico, militar, institucional, etc.) ha perdido atractivo. Con ello, la evolución del orden internacional se ha encaminado paulatinamente hacia un vértice, en el cual se hace compleja una implementación efectiva de la gobernanza global, así como una agenda de CPD de alcance global. Para esta última, los límites de la cooperación y ayuda al desarrollo son consecuencia de fuerzas estructurales diversas, fuertemente condicionadas por la dinámica de interdependencia, así como por nuevas prácticas de actores transnacionales y subestatales que han reconfigurado el papel y los alcances del Estado. Existe, pues, una evidente disonancia entre la aspiración de un desarrollo generalizado y sostenible del planeta y el alcance real de los marcos institucionales del sistema internacional. En esta visión emergen muchas interrogantes sobre los posibles determinantes de un nuevo orden internacional, resultado de un posible proceso de desglobalización, así como cuáles serían sus efectos sobre la Agenda de Desarrollo Global y la CPD. Hasta ahora todo indica que el orden internacional del siglo XXI y su gobernanza de corte difuso parecen estar destinados por algún tiempo a conservar una impronta iconoclasta.

3 Bibliografía

- ALONSO JA, AGUIRRE P, MADRUEÑO R, MILLÁN N (2010). Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español. Madrid: Fundación Carolina CeALCI.
- ASHOFF G (2005). Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement. Bonn: DIE.
- BECKMANN JE, ADEMMEER E, BELKE A, SCHWEICKERT R (2016). The Political Economy of the Impossible Trinity. *European Journal of Political Economy*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco> (consultado el 10 de octubre de 2016).
- BORDO M, JAMES H (2015). Capital Flows and Domestic and International Order: Trilemmas from Macroeconomics to Political Economy and International Relations. NBER Working paper 21017. Cambridge, p. 30.
- BRZEZINSKI Z (1998). El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos. Barcelona: Paidós.
- BRZEZINSKI Z (2012). Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power. Nueva York: Basic Books.
- BROWN S, GRÄVINGHOL J (2016). The Securitization of Foreign Aid. Londres: Palgrave Macmillan UK. Doi 10.1007/978-1-137-56882-3.

- CARBONE M (2008). Mission Impossible: The European Union and policy coherence for development. *Journal of European Integration* 30(3):323-342.
- CHANDLER D (2007). The security-development nexus and the rise of «anti-foreign policy». *Journal of International Relations and Development* 10:362-386.
- COLLIER P (2012). How to Spend it: The organization of public and aid effectiveness. UNU-WIDER working paper 2012/5. Helsinki: UNU-WIDER.
- COOPER F, PACKARD R (1997). *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*. Berkeley: University of California Press.
- COX R (2012). *Corporate Power and Globalization in US Foreign Policy*. Nueva York: Routledge.
- COX R, SKIDMORE-HESS D (1999). *U.S. Politics and the Global Economy: Corporate Power, Conservative Shift*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- COYLE D (2014). *GDP. A Brief but Affectionate History*. Nueva Jersey: Princeton UP.
- DUFFIELD M (2010). The Development-Security Nexus in Historical Perspective: Governing the World of Peoples. En: Sørensen J. *Challenging the Aid Paradigm. Western Currencies and Asian Alternatives [online]*. <http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/10.1057/9780230277281> (consultado el 21 de marzo de 2016).
- DUSSEL PE (2003). Ser maquila o no ser maquila, ¿es esa la pregunta? *Comercio Exterior* 53(4):328-336.
- EICHENGREEN B (2011). *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford: Oxford University Press.
- EICHENGREEN B (2015). *Hall of Mirrors: The Great Depression, the Great Recession, and the Uses-and Misuses-of History*. Nueva York: Oxford University Press.
- ENGDahl W (2004). *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order*. Londres: Pluto Press.
- FOSTER J, STOKKE O (1999). *Policy Coherence in Development Co-operation*. Abingdon (RU): Frank Cass Publishers.
- FREDERKING B (2007). *The United States and the Security Council: Collective Security Since the Cold War*. Nueva York: Routledge.
- GRAEBNER, N (ed.) (1986). *The National Security: Its Theory and Practice, 1945-1960*. Nueva York: Oxford University Press.
- HAROLD J (2003). *Europe Reborn. A History, 1914-2000*. Malasia: Pearson Education.
- HEREDERO DE PABLOS I (2001). La Organización Mundial de Comercio frente al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. *Boletín ICE Económico* 2691:13-20.
- HJORTSHØJ K, O'ROURKE K (2014). A Tale of Two Trilemmas. En: Brennan L. *Enacting Globalization*. Londres: Palgrave Macmillan.
- HUDSON INSTITUTE (2015). *The Index of Philanthropic Freedom 2015*. Washington DC.
- IRWIN D (1993). The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe. *International Finance Discussion Papers* 442:1-35.
- KALDOR N (1978). *Further Essays on Applied Economics*. Londres: Duckworth.
- KAR D, SPANJERS J (2015). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. Washington DC: Global Financial Integrity.
- KAUFMANN R (2006). Morgenthau's Unrealistic Realism. *Yale Journal of International Affairs* 1/2:24-38.
- KEYNES JM (1930). *A Treatise on Money*. Londres: Macmillan.
- KEYSSAR A (1996). From Discovery to Insurance: The Public and Private Spheres in the Evolution of Unemployment Policy in the United States, 1870-1935. En: Katz M y Sachsse C (eds.). *The Mixed Economy of Social Welfare*. Baden-Baden: Nomos.
- KISSINGER H (2014). *World Order*. Nueva York: Penguin Press.
- LATEK M (2016). Development Addressing global poverty and insecurity through better transatlantic cooperation. *European Parliamentary Research Service*, PE 586.6466.
- LEFFLER M, PAINTER D (2005). *Origins of the Cold War. An International History*. Nueva York: Routledge.
- LUCAS R (1990). Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? *American Economic Review* 80(2):92-96.

- MARICHAL C (2010). Nueva Historia de las Grandes Crisis Financieras. Una perspectiva global, 1873-2008. Barcelona: Debate.
- MCMAHON R (2010). US national security policy from Eisenhower to Kennedy. En: Leffler MP, Westad OA (eds.). The Cambridge History of the Cold War, vol. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- METCALF H (2010). The Role of Private Assistance in International Development. *International Law and Politics* 42:1091-1109.
- MILLÁN N (2014). Cosmopolitanización del desarrollo y coherencia de políticas: nuevos desafíos para la agenda post 2015. *Investigación & Desarrollo* 22(1): 168-186.
- MORGENTHAU H (1962). A Political Theory of Foreign Aid. *The American Political Science Review* 56(2):301-309.
- MUNDELL R (1963). Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates. *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 29(4):475-485.
- MUNDELL R (2001). On the History of the Mundell-Fleming Model Keynote Speech. *IMF Staff Papers*, 4, special issue:215-227.
- OBSTFELD M, TAYLOR A (1997). The Great Depression as a Watershed: International Capital Mobility over the Long Run. NBER Working Papers 5960. National Bureau of Economic Research.
- OCDE (2000). Governance and Coherence. The PUMA Mandate, the Challenge and the Concept. París: OCDE.
- OCDE (2003). Policy Coherence: Vital for Global Development. *OECD Observer Policy Brief* (julio).
- OCDE (2008). Policy Coherence for Development: Lessons Learned. *Policy Brief*. París: OECD-ODI.
- OROZCO JL (2004). El Siglo del Pragmatismo Político. Ciudad de México: Fontamara.
- PADOA-SCHIOPPA T (1982). Capital Mobility: Why is the Treaty Not Implemented? En: Padoa-Schioppa T (1994). *The Road to Monetary Union in Europe*. Oxford: Clarendon Press, pp. 26-43.
- PASTOR R (1982). Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy, 1929-1976. California: University of California Press.
- PATERSON TG (1972). Foreign Aid under Wraps: The Point Four Program. *The Wisconsin Magazine of History* 56(2):119-126.
- POLANYI K (1944). The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time. Boston: Beacon Press.
- POPPER KR (1945). La sociedad abierta y sus enemigos. Madrid: Paidós.
- REY H (2013). Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. Jackson Hole Presentation (agosto).
- RODRIG D (2011). The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. Nueva York: WW Norton.
- ROUBINI N, MIHM S (2010) Crisis Economics. A Crash Course in the Future of Finance. Nueva York: The Penguin Press.
- SANAHUJA JA, SCHÜNEMAN J (2012). El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En: Sanahuja JA (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense.
- SCHENONI L, ESCUDÉ C (2016). Peripheral Realism Revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional* 59(1):1-18.
- SIANES A (2014). Una apuesta global por la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Sí, pero... ¿qué políticas? *Revista de Economía Mundial* 36:121-152.
- SPEICH D (2011). The use of global abstractions: national income accounting in the period of imperial decline. *Journal of Global History* 6:7-28.
- SPERO J, HART J (2010). The Politics of International Economic Relations. Boston: Wadsworth.
- STIGLITZ J (2006). Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served? En: Touffut J-P. *Advancing Public Goods*. Cheltenham: EE.
- STIGLITZ J (2013). The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future. Nueva York: Norton.

- SULLIVAN R, GOULDSON A (2016). Comparing the Climate Change Actions, Targets and Performance of UK and US Retailers. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* 23(3):129-139.
- TEZANOS S (2008). *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*. Madrid: Ensayo.
- THÉRIEN JP (2002). Debating Foreign Aid: Right versus Left. *Third World Quarterly* 23(3):449-466.
- THORBECKE E (2006). The Evolution of the Development Doctrine, 1950-2005. UNU-WIDER Research Paper no. 2006/155:1-39.
- UNITED NATIONS (2015). Draft outcome document of the United Nations summit for the adoption of the post-2015 development agenda. A/69/L.85. Nueva York.
- UNITED NATIONS (2016). *World Economic Situation and Prospects 2016*. Nueva York.
- VERSCHAEVE J, DELPUTTE S, ORBIE J (2016). The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach. *European Journal of Development Research* 28:44-61. Doi:10.1057/ejdr.2015.74.
- WATSON I (2014). *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development*. Londres: Routledge.
- WORLD BANK (2016). World databank. <http://data.worldbank.org> (consultado en marzo de 2016).
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF) (2012). *The Financial Development Report 2012*. Ginebra.

El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Pablo-José MARTÍNEZ-OSÉS
Colectivo La Mundial (España)

María-Luisa GIL-PAYNO
luisa.gilpayno@ecosfron.org
Economistas sin Fronteras (España)
y Universidad Nacional de
Educación a Distancia (España)

The Policy Coherence for Development Index: measuring the Agenda 2030 from the policy coherence for development perspective

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. La Agenda 2030 y la CPD**
 - 2.1. Principales novedades en la Agenda 2030: universalidad y enfoque integrado y multidimensional**
 - 2.2. El enfoque de CPD: una aproximación adecuada para el abordaje de la Agenda 2030**
- 3. El reto de la medición de la CPD en la Agenda 2030**
 - 3.1. Medir no es neutral**
 - 3.2. Marco de seguimiento en construcción y disputa**
 - 3.3. Indicadores de la Agenda 2030 desde un enfoque transformador de la CPD**
- 4. El ICPD: una aproximación cuantitativa para una agenda holística de desarrollo**
 - 4.1. Pertinencia y objetivos**
 - 4.2. El enfoque de desarrollo y de CPD del ICPD**
 - 4.3. Estructura del ICPD**
 - 4.4. Metodología de construcción del ICPD**
 - 4.4.1. Elaboración del marco teórico**
 - 4.4.2. Identificación y selección de indicadores**
 - 4.4.3. Construcción estadística del indicador compuesto**
 - 4.5. El ICPD como herramienta de interpretación y seguimiento de la Agenda 2030**
 - 4.5.1. Principales puntos en común**
 - 4.5.2. Principales diferencias y contribuciones**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Pablo-José MARTÍNEZ-OSÉS
Colectivo La Mundial (España)

María-Luisa GIL-PAYNO
luisa.gilpayno@ecosfron.org
Economistas sin Fronteras (España)
y Universidad Nacional de
Educación a Distancia (España)

The Policy Coherence for Development Index: measuring the Agenda 2030 from the policy coherence for development perspective

Citar como:

Martínez-Osés, P. J., Gil-Payno, M. L. (2017). El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 102-127

Resumen

En este artículo se presenta el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD) que constituye, en su conjunto, un nuevo marco de comprensión e interpretación de los desafíos de la Agenda 2030 y de las políticas públicas que su abordaje requiere, así como un ambicioso sistema de seguimiento que permite evaluar el cumplimiento de los países con los compromisos en ella asumidos desde la óptica de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Previamente, en el artículo se expone cómo la Agenda 2030 requiere de un nuevo aparato conceptual e instrumental que consolide una nueva narrativa sobre los desafíos del desarrollo basada en la universalidad, integralidad y multidimensionalidad e incorpore las interdependencias e interconexiones globales que caracterizan al mundo actual. Esto permitiría, asimismo, una medición rigurosa de los avances y retrocesos en relación con los objetivos de desarrollo sostenible y metas acordados internacionalmente.

Palabras clave: Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Agenda 2030, indicadores.

Cite as:

Martínez-Osés, P. J., Gil-Payno, M. L. (2017). El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 102-127

Abstract

The article presents the Policy Coherence for Development Index (PCDI) which is, as a whole, a new framework for understanding and interpreting the challenges of the Agenda 2030 and the public policies its approach requires. It provides also an ambitious monitoring system to assess countries' compliance with the agreed commitments from the policy coherence for development perspective.

Previously, the article exposes how the 2030 Agenda requires a new conceptual and instrumental framework in order to consolidate a new narrative about the development challenges based on the universality, integrality and multidimensionality, including also the global interdependencies and interconnections that characterize today's world. This framework must also provide a solid measurement of progress and setbacks regarding the Sustainable Development Goals and targets internationally agreed.

Keywords: policy coherence for development, Agenda 2030, indicators.

1 Introducción

La Agenda 2030 abre un tiempo nuevo para los desafíos del desarrollo, tanto porque es un reflejo del cambiante panorama global como por las novedades que trae consigo en forma de propuesta universal y multidimensional. Su abordaje supone un reto conceptual y desde el punto de vista del seguimiento y la medición de los compromisos. En paralelo al proceso de construcción, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha evolucionado y ampliado su enfoque y su alcance; de este modo se sitúa como una apuesta para el abordaje de las cuestiones sistémicas y nucleares de la nueva agenda. Al tiempo que aún permanece abierto el debate sobre el sistema de seguimiento, nuevas propuestas para medir los procesos de desarrollo desde la mirada de la CPD, como el Índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (ICPD), pueden constituir aportaciones relevantes para hacer la Agenda 2030 realmente transformadora.

En este artículo se aborda, primero, lo que significa que la Agenda 2030 sea universal, integrada y multidimensional; después, los cambios que se han producido en el panorama internacional y en el sistema de ayuda como contexto en el que nace la agenda; posteriormente, la evolución del concepto de CPD y su ampliación, que sirve como principio orientador para las políticas en virtud de su carácter universal e integrado. El cuarto epígrafe recoge un análisis del estado de la cuestión métrica en la Agenda 2030. En el quinto, analizamos el ICPD elaborado por la Plataforma 2015 y más,¹ atendiendo a su enfoque, estructura y metodología de construcción. Después, analizamos en qué medida el ICPD presenta puntos en común y diferencias con la serie de indicadores que servirán para el seguimiento de la Agenda 2030. Finalizamos con un epígrafe de conclusiones.

2 La Agenda 2030 y la CPD

2.1. Principales novedades en la Agenda 2030: universalidad y enfoque integrado y multidimensional

Existe un amplio consenso acerca de la ambición y gran alcance que la Agenda 2030 tiene en comparación con otros acuerdos anteriores. Esta ambición no solo se explica en términos de abordaje de la complejidad por el número elevado de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y metas, sino que se refiere a su carácter universal, el enfoque integrado e indivisible de los ODS y la adopción de

1 La Plataforma 2015 y más, una red de 11 ONGD especializada en investigación e incidencia política en el ámbito del desarrollo, cesó su andadura en diciembre de 2015. Actualmente, el seguimiento del ICPD lo realiza la Coordinadora de ONGD de España.

una visión de desarrollo sostenible multidimensional (United Nations 2015).

¿Qué significa que la Agenda 2030 afirme su carácter universal? Más allá de que el mundo tomado en su totalidad sea el objeto de la agenda misma, cabe hacer, al menos, dos consideraciones: primero, en tanto que apelación directa a todos los sujetos apelables, permite, a diferencia de otras declaraciones anteriores, considerar que los desafíos del desarrollo global no eximen a ningún país o territorio de la responsabilidad de enfrentarlos, de modo que se abandona la lógica binaria de países ricos y pobres. Desde la óptica de la Agenda 2030, ningún país puede considerarse adecuadamente desarrollado. De aquí se coligen dos conclusiones importantes: la Agenda 2030 incorpora objetivos específicos para transformar los modelos de desarrollo de los países ricos (Reflection Group 2015) y las responsabilidades para alcanzar las metas no son exclusivas de la sociedad de cada país, dado que constituye un marco de responsabilidades compartidas.

En segundo lugar, como agenda de propósitos, es decir, en tanto establece objetivos a quince años, la agenda constituye un ejercicio de proyección. De esta forma, conecta con el carácter proyectivo propio de todas las acciones humanas. Desde esta perspectiva, el carácter ético de la propuesta contenida en la agenda trata de constituir un nuevo horizonte de universalidad para formular un imperativo categórico de nuestro tiempo, según el cual nuestros actos deben tener en cuenta no solo a la totalidad de las personas contemporáneas sino a las generaciones futuras y a la base física en que se asienta la vida. También hay quien observa en el proceso de deliberación y decisión, al estilo habermasiano de «acción comunicativa», el establecimiento de un consenso internacional, una legitimidad universal, valorable desde la óptica del poder del discurso (Sanahuja 2014). Sea cual sea la fundamentación que la Agenda 2030 pudiera proporcionar para una ética universal, es importante advertir los contenidos útiles para dicha legitimación, ya que la agenda como resultado, por las múltiples contradicciones que incorpora, se entiende mejor como el producto de una serie de conflictos de dimensión global que como un consenso alcanzado para superarlos (Martínez Osés 2015).

Aquí, el enfoque integrado de los 17 ODS adquiere extraordinario valor para interpretar correctamente las posibilidades que ofrece la agenda como guía para la transformación. Aunque su aspecto puede sugerir que está compuesta por el agregado de objetivos y metas organizados en 17 ámbitos diferenciables y, por lo tanto, evaluables independientemente, en el texto de la declaración se insiste en la necesidad de integrarlos. Los estudios sobre desarrollo se han caracterizado, en los últimos tiempos, por indagar en las interconexiones y en las interdependencias, no solo entre países sino entre los efectos que unos ámbitos tienen sobre los otros. Últimamente ha crecido la convicción de que los cambios apreciados

cuestionan seriamente algunos postulados en que se basaron los estudios sobre desarrollo. El aparato conceptual comenzó a desarrollarse hace décadas (Sen 2000), pero es, en estos últimos años, en los que se está tratando de aquilatar las consecuencias de los principales cambios que se están produciendo en el orden económico y geopolítico global para los estudios sobre desarrollo y en el contexto de la construcción de una nueva agenda (Alonso 2015; Martínez Osés 2015; Tezanos *et al.* 2011; Sanahuja 2014). Lo anterior no quiere obviar la amplitud y complejidad con que los estudios sobre desarrollo han tratado, a menudo desde perspectivas divergentes, de comprender los principales desafíos (Cornago 1998; Unceta 2009). Hoy se aprecian cambios en la geografía del desarrollo y en la distribución del poder que caracterizan a un mundo más multipolar y transnacional, en el que la primacía de los países occidentales está cuestionada, como la relevancia de los poderes públicos estatales frente a la aparición de nuevos poderes de actores no estatales, lo que produce una dispersión del poder al margen del control público (Sanahuja 2014). El sistema internacional de ayuda no ha sido ajeno, como indican los efectos de la crisis en la AOD (Tezanos *et al.* 2011) y el aumento del peso de la financiación privada vía otros flujos (Bishop y Green 2009), o como sugiere el fracaso de la Agenda de Eficacia de la AOD y la reestructuración de la arquitectura del sistema (Martínez Osés 2015), o el intento de generar nuevas narrativas para legitimar a un sistema cuestionado en sus prácticas y discursos (Verschaeve *et al.* 2016).

Así, resulta imprescindible hablar de *trade-offs*, compensaciones, efectos colaterales o indeseados. ¿De qué forma la Agenda 2030 superará su aspecto compartimentado en 17 ODS para guiar esa complejidad interrelacionada? No será suficiente con afirmar su intención de multidimensionalidad sin haber establecido con mayor precisión las interacciones entre ellas. El esfuerzo en la Agenda 2030 es evidente en algunas de esas interrelaciones (por ejemplo, entre progreso social y sostenibilidad). Pero es insuficiente, también de forma evidente, por las numerosas contradicciones, al primar la dimensión económica sobre el resto, una jerarquía basada en el crecimiento económico orientado a profundizar en la globalización económica mediante un patrón de exportación como única respuesta y obviando sus consecuencias ambientales, sociales o políticas.

En síntesis, los desafíos actuales son imposibles de abordar en clave nacional ni mediante una perspectiva sectorial focalizada ni obviando a nuevos actores con poder en la nueva configuración mundial. Estas tres imposibilidades abren las puertas a acciones cosmopolitas concertadas colectivamente entre actores de diferente naturaleza y a la necesidad de enfoques multidimensionales estructurados sobre las interconexiones de los desafíos. Parece lógico que, en este contexto, haya una necesidad creciente de CPD, tanto a nivel institucional como conceptual (Verschaeve *et al.* 2016). Habría que, por lo tanto, realizar aproximaciones al enfoque de CPD

también para otros actores distintos de los estatales, que requerirán análisis específicos en función de su naturaleza que escapan a los límites de este trabajo pero que deben ser abordados.

2.2. El enfoque de CPD: una aproximación adecuada para el abordaje de la Agenda 2030

El concepto de CPD surge en los años noventa, pero recientemente ha adquirido importancia en los debates sobre desarrollo (Van der Hoeven 2010; Millán 2012). Ahora se afirma que la CPD constituye una herramienta útil para las transformaciones que el desarrollo plantea (Knoll 2014) y, en consecuencia, se han hecho esfuerzos para situarla en el centro de las discusiones sobre la agenda (Knoll 2014; OECD y UNDP 2014; OECD 2014). La constatación de que las fronteras entre los diferentes ámbitos y niveles políticos se han difuminado con el proceso de globalización ha facilitado que se ponga más atención en los impactos en el desarrollo más allá de las políticas de ayuda (Janus *et al.* 2014). La Unidad de CPD creada en 2007 en la Oficina del Secretario General de la OCDE (OECD 2011; OECD 2014; OECD 2015) ha promovido este enfoque, aún sin gran impacto en el tradicional Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que, por lo general, sigue considerando la CPD un ámbito más entre otros propios de las políticas de ayuda, para hacerla más eficaz, y centrándose en los mecanismos institucionales para promoverla. Los informes de la OCDE advierten de que el concepto de CPD original del CAD centrado en las políticas «más allá de la ayuda» de los países donantes no encaja con la nueva lógica universal que enfatiza la Agenda 2030. Por eso, la OCDE ha reconceptualizado la CPD mediante la promoción de su enfoque universal (Knoll 2014; OECD 2014) y el vínculo con la noción de sostenibilidad; a tal efecto, se la ha redenido «Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible» (CPDS).

Este enfoque ampliado parece adecuado al creciente proceso de cosmopolitización del desarrollo que remite a la interrelación dinámica entre espacios multinivel, así como a la interdependencia económica, política y cultural entre países y otros actores (Millán 2014a; Millán 2014b). Son procesos que modifican la naturaleza de los desafíos y hacen que la lucha contra la pobreza y la desigualdad, contra el cambio climático o sobre la alimentación y la producción sostenible supongan riesgos que trascienden las capacidades estatales. La Agenda 2030 explicaría su amplitud y su ambición, al haber incorporado 17 ODS y 169 metas, lo que, para algunos, resulta excesivo y amenaza su operatividad (Norton *et al.* 2014; Vandemoortele 2014), como producto de una creciente consciencia sobre el mencionado proceso de cosmopolitización.

La ampliación del concepto de CPD exige ir más allá del rol de donante que tienen algunos países, para empezar a desarrollar el principio de responsabilidad compartida en virtud del conjunto de

sus políticas públicas. De la misma forma, adopta una aproximación intersectorial para proporcionar una explicación más comprensiva de las dimensiones a las que los desafíos se refieren (Knoll 2014, p. 3). Esto, en una perspectiva global, permite establecer desafíos comunes (por ejemplo, reducir flujos financieros ilícitos, disminuir emisiones nocivas, generar facilidades para la ampliación de las bases fiscales nacionales, etc.) que se expresarían en objetivos y metas para orientar la acción colectiva de forma coherente.

De esta forma, la CPD se describe como un proceso que permite integrar múltiples aspectos del desarrollo en todos los niveles de las decisiones políticas (Millán 2014b), con los siguientes objetivos: a) responder a los efectos negativos de las políticas internas (*domestic policies*) sobre las perspectivas a largo plazo, b) incrementar las capacidades para identificar efectos o *trade-offs* y reconciliar los objetivos de las políticas internas con los acordados internacionalmente y c) promover sinergias entre las áreas políticas económica, social y ambiental al promover el desarrollo sostenible (OECD 2014).

La Agenda 2030 sitúa a los países ante un doble desafío: por un lado, precisan reconstruir una narrativa sobre sus propios modelos de desarrollo estrechamente vinculada con los desafíos globales; es decir, incorporar una visión cosmopolita a su acción de gobierno, de forma que los retos en clave nacional sean compatibles y promotores de las soluciones para los desafíos compartidos. No basta con voluntad política, sino que exige un marco conceptual comprensivo de las interrelaciones e interdependencias, sin las cuales se corre el riesgo de gobernar persiguiendo una ficción. Además, los países deberán acompañarla de un nuevo aparato de medición de resultados coherente con las exigencias de multidimensionalidad, responsabilidad compartida y cosmopolitismo que impone el trabajo por el desarrollo en clave universal e integrada.

La mayor parte de este trabajo está por hacer. Tanto en los ámbitos nacionales como en la formulación de las metas e indicadores para los ODS, se podrían haber alcanzado mejores niveles de integración del enfoque de CPD. La OCDE ya señaló cuáles eran los niveles de la CPD que debían tenerse en cuenta a la hora de estructurar la nueva agenda. Se trataba de atender a la coherencia entre las políticas económicas, sociales y ambientales; la coherencia entre los objetivos globales y las políticas y contextos nacionales; la coherencia entre las diferentes agendas y procesos internacionales (G20, cambio climático, financiación para el desarrollo, Río + 20, etc.); la coherencia entre las diferentes fuentes de financiación y, por último, la coherencia entre las acciones diversas de múltiples actores (OECD 2014). En el mismo sentido, poniendo énfasis en el vínculo entre la necesidad de adopción de un enfoque amplio de CPD y la pretendida universalidad de la nueva agenda, se expresa Amina J. Mohamed, responsable de Naciones Unidas (NN. UU.) para la Agenda Post-2015, cuando afirma que la CPD será imperativa puesto que

la nueva agenda demanda coherencia a través de un amplio rango de políticas que configuran el desarrollo sostenible. Este es, en su opinión, el corazón de la universalidad que estará en el núcleo de las transformaciones (OECD 2015).

3

El reto de la medición de la CPD en la Agenda 2030

3.1. Medir no es neutral

Las dificultades que entraña acordar una serie de indicadores para la medición de los procesos de desarrollo son evidentes. Como procesos sociales en el más amplio sentido, contienen un complejo de estructuras y dinámicas susceptibles de ser observadas desde diferentes perspectivas. Para ello, NN. UU. creó el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés), que ha mantenido reuniones y consultas durante el último año para desarrollar un marco de indicadores para el seguimiento de la agenda. Existen numerosos problemas relacionados: por un lado, con la ambición del desafío y la escasez de recursos económicos destinados a financiar los sistemas estadísticos de recolección de datos y, por otro, dada la confusión por varias iniciativas lanzadas en paralelo al grupo oficial (como la Alianza Mundial para los Datos sobre Desarrollo Sostenible) o incluso puestas en marcha con anterioridad a los ODS (como la Alianza Global para la Inclusión Financiera puesta en marcha por el G20 en 2010) (Adams 2015). No son cuestiones menores quién decide qué datos serán adecuados para medir ni quién los recoge nacionalmente ni quién los compilará.

La CPD es, fundamentalmente, un asunto sobre políticas (Knoll 2014; Millán 2014b) y su medición no puede ser comprendida como un mero debate tecnocrático diferente de la realidad política (Van Steres *et al.* 2015) sin abordar contextos e interacciones ni las relaciones de poder que las subyacen ni los conflictos de interés y *trade-offs* inherentes a ellas (Siitonen 2016). No se trata, por lo tanto, de medir la CPD atendiendo a los mecanismos institucionales y los procesos específicos con los que algunos países tratan de promoverla, sino que es preciso desplazar la discusión de los procesos a las políticas (OCDE 2015).

3.2. Marco de seguimiento en construcción y disputa

Actualmente hay acuerdo sobre una batería de 229 indicadores (149 aprobados y 80 pendientes de debate) como marco de seguimiento para las 169 metas. El IAEG-SDG ha recibido un mandato para, en el transcurso de un año a partir de marzo de 2016, com-

pletar el trabajo respecto del marco de seguimiento global. Los 229 indicadores se agruparán en función de su disponibilidad y grado de desarrollo metodológico. El nivel I comprenderá aquellos que tienen una metodología establecida y amplia disponibilidad de datos; el nivel II, los que cuentan con una metodología establecida pero con datos difíciles de obtener, y el nivel III comprenderá aquellos indicadores para los que no se ha desarrollado aún una metodología acordada internacionalmente (United Nations 2016). Durante el próximo año deberán analizar y elaborar un plan para que los indicadores de niveles I y II cuenten con suficiente cobertura y datos disponibles. Respecto a los del nivel III, se debe establecer un plan para la posterior elaboración de los indicadores. También se ha de abordar la cuestión del desglose de datos para diferentes grupos de población, cuestión para la que muchos países demandan más recursos.

Cabe mencionar que, a pesar del amplio esfuerzo realizado en el año transcurrido, muchas voces han expresado sus diferencias respecto del listado de indicadores aprobado en marzo de 2016. En una carta abierta dirigida a John Pullinger, *chair* de la CENU, y a los *co-chairs* del IAEG-SDG, dos centenares de organizaciones de la sociedad civil (OSC) involucradas en la construcción de la agenda y en las consultas abiertas del IAEG-ODS para debatir indicadores llaman la atención sobre la inaceptable modificación unilateral que se realizó al documento tras los acuerdos alcanzados en el encuentro del IAEG-SDG celebrado en Bangkok. En general, consideran que, en el IAEG-SDG, no se han tenido en cuenta las aportaciones de las OSC ni para sus deliberaciones ni para sus posteriores resultados. Además, señalan, junto con varios miembros del IAEG-SDG, que el plazo para finalizar la propuesta de indicadores ha impedido desarrollarlos adecuadamente y ha dejado también algunos importantes fuera de la lista, además de haberse requerido aún mucho trabajo en los tres niveles. Por ello, solicitan ampliarlo hasta agosto de 2016 para acordar el marco de indicadores; de este modo, aseguran la participación de todos los actores. Se demanda una mayor claridad que la ofrecida sobre qué decisiones se han tomado con los indicadores que están en «verde» (los 149 que el IAEG-SDG considera acordados), así como cuáles se deberán tomar respecto de los 80 «grises».

La Agenda 2030 puede ser dramáticamente reducida en su alcance y sus propósitos con la decisión de apariencia tecnocrática sobre los indicadores. Aún hay muchas metas que, contando ya con algunos indicadores acordados, están, sin embargo, dejando algunos de sus aspectos más fundamentales fuera de cualquier posible medición. También resulta difícil de explicar por qué el IAEG-SDG ha rechazado, por ejemplo, indicadores como el índice de Palma y otros relativos a la capacidad redistributiva de las políticas fiscales, dado que la meta 10.4 reconoce a la política fiscal como un determinante de las desigualdades. Pretender que solo con el indicador

acordado («porcentaje del PIB en salarios y transferencias en protección social») vaya a medirse la pretendida mayor igualdad hará que su verdadero sentido quede desfigurado (Donald 2016). Esta situación afecta a varias metas conocidas como las «metas huérfanas» (Adams 2015; Donald 2015)² u otras que, interpretándolas de manera sesgada, se reescriben (Bissio 2016). Existe un riesgo real de reduccionismo sobre una agenda que nació con vocación transformadora. Para evitarlo, se deberá sumar, a su nueva narrativa universal y cosmopolita, una serie de indicadores específicos sobre aquellos asuntos esenciales que permitan monitorear el desempeño desde una lógica transnacional y multidimensional.

3.3. Indicadores de la Agenda 2030 desde un enfoque transformador de la CPD

En un reciente estudio publicado por Overseas Development Institute (ODI), sobre algunas metas, se concluye que ninguna de ellas se cumpliría en el plazo fijado de aquí a quince años (Nicolai *et al.* 2015). Seleccionan 15 metas significativas y las agrupan entre las que necesitan reforma (acelerar su progreso), revolución (salir del estancamiento duplicando o triplicando su progresión) y reversión (cambiar el sentido de las tendencias actuales). Entre estos últimos, se encuentran disminuir la desigualdad de ingreso, reducir las poblaciones en barrios, disminuir la generación de desechos, responder al cambio climático y proteger los arrecifes de coral. En síntesis, la agenda precisará de un virtuoso empuje en forma de reforma, revolución y reversión de las actuales tendencias para lograr las transformaciones pretendidas, muy lejos de cualquier visión de que estamos en el buen camino.

Cabe advertir que, precisamente, aquellos ODS que deben revertir sus actuales tendencias son los que, con mayor claridad, muestran la necesidad de un enfoque integrado. Los vínculos entre desigualdad y distribución de la renta, los relativos a la necesidad de transformar los patrones de producción, comercialización y consumo, la reducción de las emisiones causantes del cambio climático y la urgente detención de la pérdida de biodiversidad constituyen cuestiones que, en modo alguno, pueden seguir siendo examinadas unidimensional o sectorialmente. En ellas, la exigencia de un enfoque integrado y multidimensional constituye una urgencia de primer orden. En este cambio de mirada y en esta reacción global sin precedentes, el enfoque de CPD puede contribuir decisivamente a producir una nueva narrativa y a incentivar las acciones políticas necesarias.

Se han hecho propuestas como, por ejemplo, cuáles son las responsabilidades que los países tienen con el resto del mundo a partir del análisis de los efectos de sus políticas fuera de sus fronteras. Se trataría de incorporar el principio de no dañar (*do no harm*) a metas donde pudieran establecerse influencias claras en

- 2 Un buen número de las 169 metas aún presentan formulaciones imprecisas que solo podrán convertirse en verdaderas metas operacionales en tanto que se aprueben indicadores adecuados y precisos para ello. De lo contrario, quedarían como metas «huérfanas», limitadas a su valor aspiracional, sin capacidad técnica de ser operativizadas mediante políticas.

ese sentido; entre otras, en la meta 8.4, que propone desacoplar el crecimiento económico de la degradación medioambiental, o en la meta 10.7, que sugiere facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras y regulares (Reflection Group 2015). No puede negarse que, en la construcción de la Agenda 2030, se ha tratado de incorporar las inquietudes mencionadas con la cuestión sobre los medios de implementación. De las 169 metas aprobadas, 110 están referidas a los resultados deseados en cada ámbito, mientras que 59 se refieren a cuestiones políticas que debieran orientar y prescribir las políticas más adecuadas para alcanzar las metas planteadas. De las 59 metas, 40 están distribuidas en cada uno de los 16 primeros objetivos y las otras 19 metas constituyen por completo el ODS 17, divididas en distintos ámbitos: finanzas, tecnología, creación de capacidad, comercio y cuestiones sistémicas (estas últimas, divididas en coherencia normativa e institucional, alianzas entre múltiples interesados y datos, vigilancia y rendición de cuentas). La meta 17.14 se propone «mejorar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible» que, tras el acuerdo final, tiene como indicador: «17.14.1 Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible» del que llama la atención su alarmante falta de precisión. En síntesis, a pesar del esfuerzo realizado por incorporar estos medios de implementación, en general, su formulación es ambigua o vaga y, en el peor de los casos, refuerza prescripciones políticas que, más que proporcionar orientaciones para el cambio, vienen a redundar en tendencias muy problemáticas; entre otras, la apuesta decidida por el marco de liberalización comercial universal en las metas 2.b, 17.10 y 17.12, o la propuesta de centrar exclusivamente en los países en desarrollo la generación de modalidades de consumo y producción más sostenibles como en la meta 12.a, o el insuficiente acuerdo alcanzado en la COP21 en París el pasado diciembre reflejado en la meta 13.a.

Es notable que, en las consultas organizadas por el IAEG-SDG, la meta 17.14 y su correspondiente indicador apenas han sido objeto de debate. Durante las primeras sesiones se trabajó con una propuesta de indicador muy diferente: «Número de países que han ratificado e implementado instrumentos internacionales relevantes incluyendo instrumentos ambientales, de derechos humanos y del trabajo» precisada con estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (OACDH). Sin embargo, se consideró que sugería mediciones sobre cuestiones más amplias que la CPD, lo que evidencia una concepción muy estrecha y anticuada. Reafirma esta idea que, en los numerosos documentos que los participantes han publicado sobre los vínculos entre las diferentes metas, ninguno de ellos ha establecido relación entre la meta 17.14 y las demás contenidas en la agenda. Indica, cuando menos, la escasísima atención dedicada a la cuestión de la CPD con que deberían abordarse los compro-

misos en los ODS; derivada, entre otras cosas, de que el concepto de CPD no ha logrado aún situarse en la clave fundamental y en la perspectiva holística que se le supone.

4 El ICPD: una aproximación cuantitativa para una agenda holística de desarrollo

4.1. Pertinencia y objetivos

El reconocimiento del potencial que el enfoque de CPD tiene para reorientar las políticas y hacer frente a los desafíos de desarrollo en el marco de la universalidad y multidimensionalidad de la Agenda 2030 y el importante déficit de sistemas de medición y evaluación que permitan hacer un seguimiento riguroso del desempeño de los países en CPD constituyen los puntos de partida para la construcción del ICPD.

De esta forma, el ICPD se concibe como un índice sintético que permita medir y comparar el desempeño de los países en materia de CPD. Para ello, cada país será evaluado en función del grado de coherencia con el desarrollo de sus políticas públicas.

El ICPD nace con un doble objetivo: en el ámbito de la educación y comunicación social, ampliar y mejorar la comprensión de las políticas públicas desde la óptica del desarrollo sostenible. Como herramienta de incidencia política, el ICPD pretende llamar la atención sobre aquellos aspectos de las políticas públicas en los que es necesario actuar para avanzar en la solución de los desafíos globales. De esta forma, aspira a ser un instrumento pedagógico-político que contribuya a trascender tres limitaciones ampliamente extendidas en la forma de concebir el mundo y el desarrollo:

- Primero, la hegemonía del crecimiento económico para medir el progreso. El ICPD parte del cuestionamiento de las formas tradicionales de medir el progreso, como el producto interior bruto (PIB), por responder a una visión reduccionista del mundo en la que el agregado monetarizado de bienes y servicios es protagonista, mientras que las otras dimensiones del desarrollo sostenible (social, medioambiental y política) y las interrelaciones entre las cuatro dimensiones quedan relegadas.
- En segundo lugar, la división del mundo según una lógica binaria de países del Norte y países del Sur o donantes-receptores. El ICPD procura la superación de marcos de análisis centrados en la política de ayuda, claramente insuficientes ante los retos actuales, para tratar de integrar la perspectiva de desarrollo en todas las políticas públicas. Se promueve con

ello una visión adecuada al principio de «responsabilidad compartida pero diferenciada» de todos los países.

- En tercer lugar, una «mirada metodológica nacionalista», que sitúa a los países aislados y autónomos como únicos actores con capacidad para resolver problemas globales. El ICPD parte del abandono de la lógica estrictamente nacional como forma de abordaje de desafíos de carácter transnacional, para apostar, en su lugar, por la incorporación de una mirada cosmopolita.

4.2. El enfoque de desarrollo y de CPD del ICPD

En línea con lo expuesto, el enfoque de CPD que fundamenta el ICPD concibe esta como «la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país» (Millán 2012). El primer elemento que se debe delimitar es, por tanto, el concepto de desarrollo sobre el que se asienta el ICPD, como marco de referencia desde el cual evaluar la coherencia de las políticas públicas y calificar a los países. A este respecto, cabe subrayar que el ICPD se construye sobre un concepto multidimensional del desarrollo, a partir de los siguientes enfoques:

- El enfoque de desarrollo humano, entendido como la ampliación de las capacidades de las personas, que supera visiones unidimensionales y reduccionistas que identifican desarrollo y crecimiento económico (Alkire 2010). Unas políticas coherentes con el desarrollo humano deberán estar orientadas a la ampliación de las capacidades de todas las personas.
- El enfoque de desarrollo sostenible, que advierte sobre la necesidad de tomar en consideración los límites naturales del planeta y los compromisos con las generaciones futuras y, en él, se concibe el desarrollo desde la interrelación e interdependencia de sus cuatro dimensiones: económica, ecológica, social y política (RSDS 2016). En el ICPD la coherencia con el desarrollo de cada política será evaluada a través de estas dimensiones.
- El enfoque cosmopolita, que se materializa en la vocación del ICPD por ser aplicable a cualquier país, con independencia de su grado de desarrollo o categorización como donante o receptor en el sistema internacional de ayuda, pues a todos son exigibles responsabilidades en materia de CPD, aunque deban ser diferenciadas. Supone, asimismo, trascender análisis clásicos de CPD, centrados, principalmente, en cómo las políticas de los países desarrollados afectan a los países en desarrollo, para poner en el centro el análisis de los efectos que las políticas de todos los países tienen tanto sobre su ciudadanía como sobre otros países y personas. El ICPD apuesta por el principio de universalidad comprendido en la Agenda 2030.

En línea con esta argumentación, y en tanto las divisiones entre lo doméstico y lo internacional se diluyen y la agenda del desarrollo adquiere un carácter «interméstico» (Millán 2014), en el ICPD se apuesta por evaluar la coherencia de todas las políticas públicas y no solo de aquellas de manifiesto carácter internacional; se incorpora, así, el análisis de políticas tradicionalmente consideradas como «internas», como pueden ser las de educación o salud.

En el ICPD se integra, además, el enfoque de género, lo que se traduce en que, al evaluar la CPD, se tendrá en cuenta en qué medida las políticas están orientadas a luchar contra la desigualdad de género y el enfoque de los derechos humanos, por lo que se atenderá también al grado en el que estas contribuyen a garantizar y extender los derechos humanos para todas las personas.

4.3. Estructura del ICPD

El ICPD mide el comportamiento de 133 países mediante la evaluación de 20 políticas públicas, a partir de 49 variables (Martínez Osés *et al.* 2016). Para ello, el índice se estructura en cinco componentes (económico, social, global, ambiental y productivo), que han sido definidos como forma de articular el análisis por grupos de las políticas evaluadas. El componente económico aglutina el análisis de las políticas fiscal y financiera; el componente social agrupa a las políticas de educación, salud, protección social, igualdad, empleo y ciencia y tecnología; el componente ambiental se ocupa de la evaluación de las políticas de energía, biodiversidad, desarrollo rural y agrícola y pesca; el componente global está conformado por las políticas de justicia y derechos humanos, paz y seguridad y movilidad humana y migraciones, y el componente productivo incluye el análisis de las políticas de infraestructuras y transporte, urbanismo, industria y turismo.³

Cabe señalar, sin embargo, que esta estructura obedece a criterios metodológicos y, en ningún caso, debe interpretarse como una mirada compartimentalizada a las políticas evaluadas en el ICPD ni a los fenómenos del desarrollo. El potencial transformador de la CPD reside, precisamente, en su capacidad para abordar los retos del desarrollo desde una mirada integral, multidimensional y cosmopolita y en las posibilidades que ofrece para identificar y explorar vínculos, interacciones y conflictos entre las políticas a través de las dimensiones del desarrollo sostenible.

Cada uno de los cinco componentes se estructura, a su vez, en dos bloques: uno que aglutina las variables que, para cada componente, contribuyen positivamente al desarrollo (como puede ser el gasto público en protección social o el acceso a electricidad) y otro bloque que agrupa aquellas variables que penalizan u obstaculizan el desarrollo (como la huella ecológica o el gasto militar). Se reconoce y visibiliza, así, la concepción del desarrollo como un proceso complejo en el que las políticas interactúan, con diferentes efectos,

3 Para un análisis en mayor profundidad de los enfoques de cada componente y de sus políticas, véase <http://www.icpd.info/posts-page/>.

ICPD									
COMPONENTE ECONÓMICO		COMPONENTE SOCIAL		COMPONENTE GLOBAL		COMPONENTE AMBIENTAL		COMPONENTE PRODUCTIVO	
+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
3 variables	3 variables	13 variables	6 variables	8 variables	2 variables	4 variables	4 variables	3 variables	3 variables

Figura 1
Estructura del ICPD

deseados y no deseados, a través de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible (Martínez Osés *et al.* 2016).

De esta forma, de las 49 variables con las que se construye el ICPD, el componente económico se calcula a partir de seis, tres de las cuales contribuyen al desarrollo y otras tres que lo obstaculizan; al componente social se le asignan 19 variables (13 de signo positivo y seis negativo); al componente global, 10 (ocho positivas y dos negativas); al ambiental, ocho variables (cuatro que contribuyen positivamente y otras cuatro negativamente), y al componente productivo, seis variables (tres que contribuyen y otras tres que penalizan) (véase figura 1 y tabla 1) (Martínez Osés *et al.* 2016).

4.4. Metodología de construcción del ICPD

El proceso de construcción del ICPD comprende diferentes fases, no necesariamente secuenciales, cuyos elementos y decisiones clave se sintetizan a continuación.⁴

4.4.1. Elaboración del marco teórico

El desarrollo de un marco teórico sólido que fundamentara el ICPD y orientara las principales decisiones sobre su estructura y los aspectos para evaluar constituyó el punto de partida del proceso de construcción del índice. Al disponer de un amplio trabajo previo de investigación sobre la conceptualización de la CPD, gran parte de los esfuerzos se destinaron a trabajar sobre los enfoques concretos desde los cuales abordar la evaluación de la coherencia con el desarrollo sostenible de cada una de las políticas comprendidas en los cinco componentes del índice. Se estudia, así, el comportamiento de cada política desde la perspectiva de la CPD atendiendo a sus efectos a través de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, todo ello con el objetivo de identificar, para cada política del ICPD, aquellos aspectos que son esenciales tomar en consideración, en cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible, para evaluar su coherencia con el desarrollo.

4 Para más información, véase la metodología de construcción del índice en <http://www.icpd.info/wp-content/uploads/2016/03/Metodolog%C3%ADa-ICPD.pdf>.

Componente	Variables que contribuyen		Variables que penalizan		
Componente económico	FIS1	Ingresos fiscales (% del PIB)	F2	Activos bancarios (% del PIB)	
	FIS3	Tasa de variación de índice de Gini, antes y después de impuestos y transferencias (%)	F5	Servicio de la deuda externa, total	
	FIS5	Gasto público en protección ambiental (% PIB)	FIS6	Exportaciones de bienes y servicios (%) Índice de secreto financiero	
Componente social	EDU5	Tasa de permanencia en el último curso de secundaria, ambos sexos (%)	EDU2	Tasa de niños y niñas no escolarizados en edad oficial de cursar educación primaria (%)	
	EDU11	Tasa neta de matrícula, primaria, índice de paridad de género (GPI)	EDU8	Proporción de alumnos y alumnas por docente en educación preprimaria	
	PS1	Gasto público en protección social (% PIB)	EDU9	Proporción de alumnos y alumnas por docente en educación primaria	
	PS5	Porcentaje de la población por encima de la edad legal de jubilación que recibe una pensión de vejez	EDU14	Tasa de repetición en educación primaria (todos los grados) ambos sexos (%)	
	PS8	Incidencia de los beneficios o prestaciones en el quintil más pobre (%)	IG2	Trabajadoras familiares no remuneradas (% de empleo femenino)	
	IG5_6_7	Legislación contra acoso sexual y violencia de género	EM6	Diferencia de empleo vulnerable entre mujeres y hombres (%)	
	IG11	Duración mínima obligatoria de la baja de maternidad (en días)			
	IG14	Posición ante la ONU en favor de la comunidad LGBT			
	S2	Esperanza de vida saludable			
	S3	Densidad total por cada 100 000 habitantes: hospitales			
	S11	Mejora de las instalaciones sanitarias (% de la población con acceso)			
	CIT6	Proporción de matriculaciones de mujeres con respecto a varones en la educación terciaria (%)			
	CIT13	Porcentaje de graduados de educación terciaria que son mujeres (%)			
	Componente global	J4_5	Legalidad de la homosexualidad y del matrimonio igualitario	PYS1	Gasto militar (% PIB)
		J6	Participación en la ratificación de tratados internacionales de la ONU sobre derechos humanos (%)	PYS3	Personal de las fuerzas armadas, total (por cada 100 000 habitantes)
J8		Jurisdicción universal			
J9		Ratificación de tratados de la ONU sobre justicia internacional			
J13_14_15		Derechos de las mujeres en el ámbito de la justicia			
PYS6		Tratados internacionales sobre armas			
M4_5		Convención sobre el estatuto de los refugiados y Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares			
C3		Existencia de una estructura específica para la cooperación y apreciación de su rango político			
Componente ambiental	P2	Posibilidad de pesca artesanal	DR9	Uso de fertilizantes	
	P4	Aguas limpias	B2	Huella ecológica por producción (hectárea global por persona)	
	P6	Biodiversidad marina	EN2	Huella ecológica por importaciones (hectárea global por persona)	
	P9	Participación en tratados, convenios y acuerdos en pesca (%)	EN4	Toneladas métricas de dióxido de carbono por persona	
Componente productivo	IT3	Mejora en el suministro de agua, sector rural (% de la población con acceso)	T1	Llegada de turistas internacionales (% de la población del país receptor)	
	IT4	Acceso a electricidad (% de la población)	IN5	Extracción anual de agua dulce para uso industrial (% del total de extracción de agua dulce)	
	IN1	Gasto en I + D (% de PIB)	IN8	Diferencia entre empleo masculino y femenino en el sector industrial (%)	

Tabla 1
Variables del ICPD por componente y categoría (contribuyen/penalizan)

	Dimensión económica	Dimensión social	Dimensión ecológica	Dimensión de gobernabilidad
Aspectos mínimos que medir	Mobilización de recursos para DESC y servicios sociales básicos	Función redistributiva	Promoción de patrones, producción y consumo sostenibles	Lucha contra la elusión y evasión fiscal Transparencia, participación y rendición de cuentas
Posibles indicadores	Presión fiscal [Global Finance Statistics, FMI] Gasto social/PIB [Global Finance Statistics, FMI]	Variación Gini antes y después de impuestos y transferencias [Standardized World Income Inequality Database] Impuestos indirectos/recaudación total [Global Finance Statistics, FMI]	Gasto público en protección ambiental [Global Finance Statistics, FMI] Impuestos a vehículos motor [Global Finance Statistics, FMI]	Financial Secrecy Index [Tax Justice Network] Open Budget Index [International Budget Partnership]

Tabla 2

Matriz de síntesis del análisis de la coherencia con el desarrollo de la política fiscal

Se obtiene, de esta forma, una matriz por política que sintetiza los elementos mínimos que medir en cada una las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, así como posibles indicadores que proporcionen una cuantificación apropiada de ellos (véase tabla 2 para el caso concreto de una de las políticas evaluadas en el ICPD: la política fiscal).

4.4.2. Identificación y selección de indicadores

Una vez definidos los elementos que medir para cada política, es necesario seleccionar aquellas variables que, cumpliendo con requisitos de calidad, solidez y disponibilidad para una muestra lo suficientemente amplia de países, mejor reflejen aquello que se pretende evaluar. Se realiza, así, un trabajo de análisis de fuentes, metodologías, disponibilidad de datos y solidez de indicadores hasta identificar los 201 que se tomarán como punto de partida para construir el ICPD.

Es importante destacar, en este sentido, que el ICPD se construye casi exclusivamente con fuentes secundarias; es decir, con indicadores ya elaborados por otras instituciones y agencias y contruidos desde enfoques propios que no necesariamente se corresponden con aquel desde el que se construye el índice. De esta forma, para muchos de los aspectos que se pretendía medir, no existían indicadores apropiados o la información estaba disponible solo para unos pocos países, lo que ha dificultado enormemente el aterrizaje en el ICPD de un ambicioso enfoque de partida.⁵

5 Para más información sobre el proceso de selección y uso de indicadores en el ICPD, véase Ospina (2015).

4.4.3. Construcción estadística del indicador compuesto

1. Preparación y depuración de la base de datos, que implica las siguientes acciones:

- Eliminación de aquellos indicadores y países que presentan valores perdidos por encima del 40 % (y del 30 % en algunos casos en función de la relevancia asignada a cada variable).
- Agrupación de las variables categóricas.
- Análisis de correlaciones: con el fin de evitar problemas de fiabilidad del índice derivados de la cuantificación de información similar, se eliminan aquellas variables que presentan un elevado grado de correlación.

2. Análisis de valores atípicos mediante un diagrama de caja o BoxPlot, en el cual se reemplazan los valores extremos por otros de acuerdo con criterios estadísticos (valor atípico más elevado o mediana) y de interpretación de las variables.

3. Normalización de las variables mediante el método Mín.-Máx., de forma que todas las variables tomen un valor entre 0 y 100.

4. Clasificación de las variables entre aquellas que contribuyen al desarrollo y aquellas que lo obstaculizan (véase tabla 1).

5. Análisis multivariante: mediante un análisis factorial y, más específicamente, un análisis de componentes principales, se seleccionan, de las 98 variables que se mantienen en este punto del proceso, aquellas que mejor resumen la información contenida en el total y se asigna un peso a cada una de las variables definitivas. En este análisis se identifican las 49 variables que finalmente formarán parte del ICPD: seis para el componente económico, 19 para el social, 10 para el global, ocho para el ambiental y seis para el productivo.

Resulta necesario aclarar, sin embargo, que hay un grupo de 74 variables que, sin formar parte de esta selección final, se incluyen, de alguna manera, en el ICPD pues, habiendo sido seleccionadas inicialmente, fueron excluidas en las fases previas por cuantificar información similar (variables eliminadas en el análisis de correlación) o contener información ya resumida en otras variables (variables excluidas en el análisis factorial). Se podría afirmar así que, a pesar de estar constituido por 49 variables, el ICPD sintetiza la información aportada por un conjunto de 123 variables.

Partiendo de las 49 variables finales, cada uno de los cinco componentes del ICPD se construye como un índice sintético calculado a partir de las siguientes fórmulas:

Componente económico:

$$CE = (0,454 * F1S1 + 0,297 * F1S3 + 0,250 * F1S5) - (0,333 * F2 + 0,333 * F5 + 0,333 * F1S6)$$

Componente social:

$$CS = [0,098 * EDU5 + 0,074 * EDU11 + 0,054 * PS1 + 0,087 * PS5 + 0,078 * PS8 + 0,004 * IG5_6_7 + 0,043 * IG11 + 0,049 * IG14 + 0,101 * S2 + 0,084 * S3 + 0,119 * S11 + 0,112 * CIT6 + 0,097 * CIT13] - [0,146 * EDU2 + 0,180 * EDU8 + 0,195 * EDU9 + 0,175 * EDU14 + 0,150 * IG2 + 0,172 * EM6]$$

Componente global:

$$CG = [0,131 * J4_5 + 0,214 * J6 + 0,175 * J8 + 0,150 * J9 + 0,160 * J13_14_15 + 0,099 * PYS6 + 0,021 * M4_5 + 0,051 * C3] - [0,499 * PYS1 + 0,501 * PYS3]$$

Componente ambiental:

$$CA = [0,279 * P2 + 0,220 * P4 + 0,282 * P6 + 0,219 * P9] - [0,156 * DR9 + 0,305 * B2 + 0,252 * EN2 + 0,287 * EN4]$$

Componente productivo:

$$CP = [0,397 * IT3 + 0,380 * IT4 + 0,223 * IN1] - [0,350 * T1 + 0,359 * IN5 + 0,292 * IN8]$$

6. Imputación de valores perdidos: con el fin de estimar los valores ausentes, se clasifica a los 133 países en seis grupos⁶ y se sustituyen los datos perdidos por los valores medios del grupo al que pertenece el país que carece de datos.

7. Cálculo del ICPD: el cálculo final se realiza en tres pasos:

- En primer lugar, se asigna una ponderación a cada uno de los cinco componentes del ICPD, siguiendo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, para cuya aplicación se sigue un doble criterio:
- Asignar una mayor ponderación a aquellos componentes que aglutinan las políticas con mayor capacidad de impacto sobre el desarrollo global, es decir, tomando en consideración los efectos que las políticas tienen más allá de las fronteras de los Estados que las aplican.
- Ponderar más aquellos que, por su naturaleza, influyen, en mayor medida, en la configuración del marco internacional, que determina el margen del que disponen los países para establecer políticas coherentes con el desarrollo.

De esta forma, los componentes económico y ambiental reciben la máxima ponderación (peso = 3) pues, desde la óptica de las interdependencias globales, las políticas en ellos contenidas condicionan, en mayor grado, el espacio de los países para desarrollar políticas coherentes con el desarrollo; por tanto, las posibilidades de desarrollo no solo provienen de los países que las aplican sino también de otros territorios. El componente global tiene asigna-

6 Para más información, véase la metodología del ICPD en <http://www.icpd.info/wp-content/uploads/2016/03/Metodolog%C3%ADa-ICPD.pdf>.

da una ponderación de 2 pues, a pesar de su relevancia desde una perspectiva cosmopolita, posee un carácter fundamentalmente normativo. Los componentes social y productivo reciben la menor ponderación (peso = 1), pues se considera que las decisiones políticas en estos ámbitos influyen, en menor medida que en los otros casos, en el margen de otros países para formular e implementar políticas coherentes con el desarrollo.

Una vez ponderados los cinco componentes, se aplicará una normalización Mín.-Máx. a cada uno de ellos, de tal forma que sus valores queden comprendidos dentro del intervalo 0-100.

Por último, el cálculo final del ICPD se realiza mediante la agregación de los índices sintéticos de los cinco componentes utilizando la media aritmética:

$$ICPD = \frac{CE + CS + CG + CA + CP}{5}$$

4.5. El ICPD como herramienta de interpretación y seguimiento de la Agenda 2030

En el marco de la recién aprobada Agenda 2030, cabe preguntarse qué puede aportar el ICPD en términos de interpretación y seguimiento de dicha agenda en clave de CPD. Si bien la diferente naturaleza de ambas iniciativas desaconseja un análisis exhaustivo de las correspondencias entre ICPD y Agenda 2030, resulta interesante evaluar cuánto del contenido del ICPD es asimilable al de la Agenda 2030 y qué puede aportar el indicador sintético a esta. Se trata de identificar los principales elementos que el ICPD proporciona para la comprensión y el seguimiento de la Agenda 2030.

Con carácter previo a dicho análisis, resulta importante señalar dos características del ICPD que perfilan su potencial para cumplir con estas funciones, al aumentar su capacidad interpretativa y restringir parte de su utilidad como herramienta de seguimiento estrictamente cuantitativo.

Primero, al tratarse de un índice compuesto, su proceso de construcción lleva asociado un importante ejercicio de simplificación, que se materializa en la selección final de 49 indicadores, en los cuales se sintetiza información sobre un total de 123 variables, que son las que se tomarán como referencia para el análisis que se realiza a continuación, frente a los 229 que, en principio, configurarán el marco de seguimiento mundial de la Agenda 2030.

En segundo lugar, en el ICPD se utilizan, principalmente, fuentes secundarias, que no siempre ofrecen los indicadores más apropiados o disponen de datos para un grupo amplio de países, lo que limita la capacidad del ICPD para medir determinados aspectos de las políticas que evalúa.

Lo relevante, en definitiva, es señalar que, por su propia naturaleza y por las limitaciones de trabajar con fuentes secundarias, la construcción del ICPD ha obligado a renunciar a la medición de numerosos aspectos a pesar de su relevancia para la CPD y el desarrollo sostenible, que, sin embargo, sí están recogidos en la agenda.

4.5.1. Principales puntos en común

Antes de exponer los principales puntos de confluencia entre la Agenda 2030 y el ICPD, es preciso remarcar algo que ya se adelanta al describir el enfoque y estructura del ICPD y es que este se construye desde la lógica universal y multidimensional que también atraviesa la Agenda 2030, como queda de manifiesto tanto por la muestra de países evaluados como de las variables seleccionadas. ICPD y agenda presentan, además, otras analogías, que se sintetizan a continuación.

La implementación de sistemas de protección social inclusivos, la cobertura sanitaria universal, una educación para todas las personas y el acceso a servicios básicos constituyen ámbitos prioritarios de la Agenda 2030 que también se contemplan en el ICPD a través de la evaluación de la coherencia con el desarrollo de las políticas de protección social, salud, educación e infraestructuras, respectivamente. Las restricciones comentadas hacen que el ICPD, sin embargo, recoja, de forma insuficiente, temas relacionados con la calidad de los servicios, que reciben un tratamiento más detallado en la agenda (metas 4.1, 4.2 y 6.3, entre otras).

El género ocupa un papel importante en la agenda y atraviesa también la evaluación de todas las políticas del ICPD; se analiza, además, la política de igualdad desde la perspectiva del desarrollo. En ambos casos, es destacable la incorporación de la violencia de género y los cuidados, ausentes en los Objetivos del Milenio. El género es, no obstante, uno de los ámbitos con mayores problemas de disponibilidad de indicadores y datos para un grupo amplio de países, lo que ha impedido la incorporación al ICPD de una mirada verdaderamente feminista. Esta falta de información sistematizada ha supuesto, por ejemplo, que en el ICPD se haya tenido que renunciar a evaluar aspectos como la existencia de presupuestos sensibles al género, la brecha salarial de género o la proporción de mujeres entre los propietarios de las tierras agrícolas, entre otros, algunos de los cuales parece van a estar contemplados en la agenda, aunque actualmente están entre aquellos para los que aún no se ha desarrollado una metodología acordada internacionalmente.

Cabe mencionar, en último lugar, tres aspectos más que se contemplan desde lógicas semejantes en el ICPD y en la agenda: la lucha contra el cambio climático, la conservación y protección de océanos y mares y la apuesta por ciudades inclusivas, sostenibles, seguras, con el acceso a servicios básicos garantizado para todas

las personas. El tratamiento que la agenda hace de estos asuntos es, no obstante, más comprehensivo; así, se recogen aspectos como la disponibilidad de espacios públicos y zonas verdes, la gestión participativa de las ciudades o el acceso a transporte público, entre otros, que no tienen espacio en el ICPD.

4.5.2. Principales diferencias y contribuciones

Hay, asimismo, elementos comunes en la agenda y en el ICPD que, sin embargo, son abordados desde diferentes enfoques, como es el caso de la agricultura. El análisis que de la política de desarrollo rural y agrícola hace el ICPD toma como punto de partida el enfoque de la soberanía alimentaria. Esto explica por qué, aun compartiendo el objetivo de promover una agricultura sostenible, el ICPD no incorpora, a diferencia de los ODS, indicadores relativos al nivel de productividad o a la liberalización de los mercados agropecuarios mundiales.

Es precisamente la agricultura uno de los ámbitos donde se revela una de las contradicciones que atraviesa la agenda y que dificulta compatibilizar metas dirigidas a aumentar el crecimiento, la producción, la productividad y la liberalización de los mercados con otras consistentes en cuidar los ecosistemas, garantizar modalidades de consumo y producción sostenible o combatir el cambio climático. Dichas contradicciones se observan también en el tratamiento que la agenda hace de otros sectores productivos, como la industria o el turismo. Así, por ejemplo, la agenda apuesta por una industria diversificada y de alto valor añadido, que priorice la I + D y la sostenibilidad ambiental, aspectos que el ICPD toma también como punto de partida a la hora de evaluar la coherencia con el desarrollo de la política industrial, pero incluye, al mismo tiempo, la meta de aumentar el peso de la industria en la economía, aspecto que, según la perspectiva del ICPD, no tiene por qué aportar necesariamente información adecuada en términos de desarrollo humano, o apuesta, por una parte, por promover el turismo sostenible, mientras propone simultáneamente medirlo a través del indicador «proporción directa del turismo en el PIB como proporción del PIB total y en la tasa de crecimiento».

El ICPD opta por no incluir este tipo de mediciones que otorgan protagonismo a aspectos que no necesariamente garantizan un mejor desarrollo y que pueden, incluso, enviar señales confusas en materia de recomendaciones de política. Por ello, no incorpora indicadores relativos al peso de los sectores productivos sobre el PIB ni al crecimiento económico, aspecto que, por el contrario, tiene gran relevancia en la agenda y cuenta con un ODS propio (ODS 8).

La aproximación al comercio internacional es otro de los ámbitos en los que agenda e ICPD difieren. Mientras que en la Agenda 2030 se apuesta por la apertura comercial como instrumento de desarrollo y se incorporan varios indicadores relativos a la reducción

de aranceles y aumento de las exportaciones, para el ICPD, mayor apertura no implica necesariamente mayor desarrollo humano. En el ICPD no se incorpora, de esta forma, indicadores de apertura comercial; en él se ha optado por tomar en consideración indicadores que permitan trascender esta visión y recojan información sobre aspectos sociales, medioambientales o laborales. Los problemas de disponibilidad de indicadores de este tipo hicieron que finalmente solo se pudieran tener en cuenta variables como la huella ecológica de las importaciones, como forma de medir la presión ambiental que los países ejercen en el resto del mundo como consecuencia de sus compras en el exterior, o indicadores de vulnerabilidad derivados de estructuras exportadoras basadas en productos primarios, que generalmente entrañan mayores riesgos económicos, ambientales y sociales, como el índice de especialización comercial en el sector primario.

Por otra parte, el ICPD complementa el tratamiento que la agenda proporciona a determinados asuntos, como la fiscalidad y las finanzas. En la agenda se hace referencia a la fiscalidad como vía para reducir la desigualdad (10.4) y movilizar recursos domésticos (17.1). Del mismo modo, en el ámbito de las finanzas, se establecen como metas mejorar la regulación y vigilancia de los mercados financieros (10.5) y reducir los flujos financieros ilícitos (16.4). Sin embargo, los indicadores asociados a esas metas rebajan la ambición de la agenda en estos ámbitos, lo que deja fuera la medición de aspectos relevantes. Así, mientras que en la agenda se mide la desigualdad con indicadores que prestan atención, principalmente, al crecimiento de los ingresos de los segmentos más pobres de la población, en el ICPD se propone utilizar la variación del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias; se incluye, así, en el análisis una aproximación a la medición de la capacidad redistributiva de la política fiscal.

Del mismo modo, el ICPD incluye como parte de sus indicadores el Financial Secrecy Index⁷ elaborado por Tax Justice Network, donde se evalúan los países a partir de aspectos tales como el estatus legal del secreto bancario, la obligatoriedad de identificación de los beneficiarios reales de empresas y fideicomisos, la exigibilidad de que las grandes corporaciones publiquen sus informes financieros desglosados por países o el establecimiento de mecanismos automáticos de intercambio de información, entre otros. Son aspectos todos ellos relacionados con la calidad de las regulaciones financiera y fiscal y fundamentales para acabar con la evasión, elusión fiscal y con los paraísos fiscales.

También en el campo de las finanzas, el ICPD incorpora un indicador que apela, especialmente, a las responsabilidades de los países ricos y que mide el sobredimensionamiento del sector bancario por los riesgos que esto supone para la estabilidad global y la gobernabilidad.

7 Para más información sobre el Financial Secrecy Index, véase <http://www.financialsecrecyindex.com/>.

En relación con el ODS 16, orientado a promover sociedades pacíficas e inclusivas y facilitar la justicia para todas las personas, en el ICPD se incorporan aspectos que no se recogen en esta y que tienen que ver con la ratificación de los tratados de NN. UU. sobre derechos humanos y justicia internacional, la aplicación del principio de justicia universal, la protección de los colectivos LGTB y el grado de militarización de una sociedad medido a través del gasto militar como porcentaje del PIB.

6 Conclusiones

A pesar de que en la Agenda 2030 se afirma su carácter universal y multidimensional para los retos del desarrollo sostenible que aborda, no ha logrado superar inercias y dificultades derivadas de los enfoques sectoriales y unidimensionales predominantes. Así lo muestran algunas contradicciones e insuficiencias que se aprecian con mayor claridad en el proceso de selección de indicadores. El enfoque recientemente ampliado de CPDS proporciona una perspectiva acorde con los retos que plantea la universalidad y la multidimensionalidad de la agenda. Sin embargo, en el proceso de elaboración del marco de indicadores global para la agenda, no se han incorporado adecuadamente mediciones que permitan avanzar en la lógica integrada y universal pretendida, puesto que presenta sus mayores déficits en el instrumental para el seguimiento de los medios de implementación, entre los cuales la CPD recibe una vaga mención, aislada del resto de metas; con ello se lamina el potencial integrador y transformador que sugiere su enfoque.

A partir de dicho enfoque, un equipo de investigación multidisciplinar⁸ de un conjunto de organizaciones sociales españolas ha construido el ICPD, a la vez que ha apostado por una mirada intersectorial y multidimensional de las políticas y sus efectos en el desarrollo. Desde la lógica cosmopolita y a partir del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, se establecen cinco componentes en los que se resume sintéticamente y cuantitativamente el comportamiento de las políticas de los países. Se analizan y comparan, así, 133 países de todas las regiones y niveles de desarrollo relativo. Con un robusto trabajo estadístico el ICPD se basa en los datos de 49 variables clasificadas en función del carácter positivo o negativo para los procesos de desarrollo sostenible.

Aunque el aparato de seguimiento de la Agenda 2030 estará construido en forma de una serie de indicadores y no como un indicador sintético como el ICPD, aquel y este presentan elementos comunes en su comprensión de numerosas metas y en la selección de indicadores. También se aprecian algunas diferencias sustanciales, sobre todo en lo que se refiere a la consideración del crecimiento económico como un vector del desarrollo (ODS 8) que el ICPD

8 El equipo estuvo conformado por Héctor García, María Luisa Gil Payno, Ignacio Martínez Martínez, Pablo José Martínez Osés, José Medina Mateos, Natalia Millán Acevedo, Shirley Yamilet Ospina Vargas, Antonio Sanabria Martín y Silvia Pérez.

descarta utilizar entre sus variables. Así, se evita medir el avance en materia de producción industrial o del sector turístico en función de su peso en los productos nacionales y se prefiere hacerlo en función de la sostenibilidad ambiental, el I + D y la diversificación productiva. De igual forma, en el ICPD se sugiere una revisión de las cuestiones comerciales basando su indicador no en la apertura comercial sino en la huella por importaciones y en la vulnerabilidad de la especialización exportadora en el sector primario. En el ICPD también se incorpora el índice de secreto financiero; de este modo se valora la responsabilidad global de los países como obstáculo para el avance de la transparencia de los mercados financieros.

En síntesis, el ICPD puede contribuir a interpretar y a resolver algunas de las contradicciones más importantes que presenta la Agenda 2030, como una herramienta que hace visibles las interacciones entre las políticas, los países y las dimensiones del desarrollo sostenible. Al tiempo, su comparabilidad puede servir de incentivo para que los países impulsen decididamente los cambios radicales que serán precisos para alcanzar mundialmente las metas establecidas en la Agenda 2030.

7 Bibliografía

- ADAMS B (2015). Indicadores y datos de los ODS: ¿Quién recauda? ¿Quién informa? ¿Quién se beneficia? Global Policy Watch.
- ALKIRE S (2010). Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts. Human Development Research Papers no. 2010/01. Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).
- ALONSO JA (2015). La Agenda 2030 para el desarrollo: ¿es una agenda transformadora? International Leadership Association.
- BISHOP M, GREEN MF (2009). Filantropocapitalismo: cómo los ricos pueden cambiar el mundo. Tendencias Editores.
- BISSIO R (2016). SDG indicators: counting the trees, hiding the forest. Global Policy Watch.
- CORNAGO N (1998). Desarrollo, subdesarrollo y posdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo. En: Cursos de Derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997, pp. 39-88.
- DONALD K (2015). The Measure of Progress. How Human Rights Should Inform the SDGs Indicators. Centre for Economic and Social Rights.
- DONALD K (2016). SDG Targets Risk Missing the Mark on Inequality. Center for Economic and Social Rights.
- HOEVEN R VAN DER (2010). Policy coherence. The newest fad in the international discourse? Amsterdam University Press, pp. 25-46.
- JANUS H, KLINGEBIEL S, PAULO S (2015). Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation. J. Int. Dev. 27:155-169, doi: 10.1002/jid.3045.
- KNOLL A (2014). Bringing policy coherence for development into the post-2015 agenda – challenges and prospects. ECDPM. Discussion Paper no. 163.
- MARTÍNEZ OSÉS PJ (2015). Aprendizajes de los ODM: hacia una hoja de ruta post-ODM. Editorial 2015 y más.
- MARTÍNEZ OSÉS PJ, GIL ML, MARTÍNEZ I, MILLÁN N, OSPINA S, MEDIA J, SANABRIA A, GARCÍA H (2016). Informe ICPD 2016. Crecer en otro sentido. Editorial Plataforma 2015 y más.

- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- MILLÁN N (2014a). La coherencia de políticas para el desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 3(2):6-25.
- MILLÁN N (2014b). Un análisis multidimensional de la coherencia de políticas para el desarrollo. Editorial 2015 y más.
- NICOLAI S, HOY C, BERLINER T, AEDY T (2015). *Projecting Progress: Reaching the SDGs by 2030*. Overseas Development Institute.
- NORTON A, SCOTT A, LUCCI P, AVIS W (2014). Taking the Sustainable Development Goals from «main basis» to effective vision – what’s the roadmap. Overseas Development Institute. Working Paper 402.
- OECD (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. París: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Better Policies for Development 2014. Policy Coherence and Illicit Financial Flows*. París: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Better Policies for Development 2015. Policy Coherence and Green Growth*. París: OECD Publishing.
- OECD, UNDP (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz*.
- OSPINA S (2015). De la teoría a la medición: implicaciones sobre el uso de indicadores para la medición del desarrollo. Editorial Plataforma 2015 y más.
- RED DE SOLUCIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (RSDS) (2013). *Una agenda de acción para el desarrollo sostenible*. Informe para el secretario general de las Naciones Unidas.
- REFLECTION GROUP (2015). *Goals for the Rich. Indispensable for a Universal Post 2015 Agenda*. Friedrich Ebert Stiftung.
- SANAHUJA JA (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. *Anuario CEIPAZ* 7:49-84.
- SEN A (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- SIITONEN L (2016). Theorizing Politics Behind Policy Coherence for Development (PCD). *European Journal of Development Research* 28:1-12.
- SOTILLO JA (2015). *El reto de cambiar el mundo. La Agenda 2030 de desarrollo sostenible*. Madrid: Los Libros de La Catarata.
- STERES J VAN, GALEAZZI G, HELLY D, KNOLL A, LEIN B, ROSENGREN, HERRIFF A (2015). Use of PCD indicators by a selection of EU Members States. A Brief Analysis and Overview. Discussion Paper no. 171. ECDPM.
- TEZANOS S, DOMÍNGUEZ R, GUIJARRO M, TRUEBA C (2011). Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo. *Sistema: Revista de ciencias sociales* 220:33-58.
- UNCETA K (2009). *Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. Claes.
- UNITED NATIONS (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- UNITED NATIONS (2016). *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*.
- VANDEMOORTELE J (2014). ¿Es una agenda con muchas metas imprecisas mejor que ninguna? *Planeta Futuro-El País*.
- VERSCHAEVE J, DELPUTTE S, ORBIE J (2016). The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach. *European Journal of Development Research* 28(1):44-61.

La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)

Javier PÉREZ-GONZÁLEZ
javier.perez@ciecode.es

Míriam SEGOVIA-MORENO

CIECODE
(Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo), España

The capacity of the Spanish Parliament to promote a Policy Coherence for Development approach to the policy making processes

ResumenAbstract

1. Introducción
 2. La CPD: un enfoque necesario para dar respuesta a los retos globales de la nueva Agenda post-2015
 3. Importancia de los Parlamentos nacionales ante los retos globales
 - 3.1. Pertinencia de proyectos de control ciudadano para contribuir al correcto desempeño de los Parlamentos
 4. Estudio de caso: la CPD durante la X Legislatura (2011-2016) en España
 - 4.1. El Proyecto Avizor como herramienta de seguimiento de la CPD en el Congreso de los Diputados español
 - 4.2. Metodología del Proyecto Avizor
 - 4.2.1. Metodología para determinar el contenido favorable al desarrollo y el enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias
 - 4.2.2. Metodología para evaluar el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso
 - 4.3. Exposición general de los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor y *¿Qué Pasó Con Eso... Que Aprobó el Congreso?*
 5. Las implicaciones de incorporar el enfoque de CPD en la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados
 - 5.1. Primera hipótesis planteada
 - 5.2. Segunda hipótesis planteada
 6. Conclusiones
 7. Agradecimientos
 8. Bibliografía
- Anexo 1. Detalles de la metodología**

La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)

Javier PÉREZ-GONZÁLEZ
javier.perez@ciecode.es

Miriam SEGOVIA-MORENO

CIECODE
(Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo), España

The capacity of the Spanish Parliament to promote a Policy Coherence for Development approach to the policy making processes

Citar como:

Pérez-González, J., Segovia-Moreno, M. (2017). La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 128-163

Resumen

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que la comunidad internacional ha establecido como hoja de ruta común para hacer frente a los retos globales de la pobreza, la desigualdad y la gestión sostenible de los recursos del planeta, hace imprescindible que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) se convierta en el principio vertebrador de los planes de Gobierno de todos los Estados en los próximos quince años. Los Parlamentos nacionales serán esenciales para que los Estados puedan adquirir el compromiso ambicioso y a largo plazo que esta agenda requiere. La iniciativa ciudadana Proyecto Avizor ha analizado la actividad del Congreso de los Diputados de España durante la X Legislatura (2011-2016) y ha evaluado la medida en la que la actividad parlamentaria ha contribuido a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional. Partiendo del análisis del Proyecto Avizor, este artículo ha querido cuestionar si, en el actual panorama político español, existen especiales trabas y dificultades para promover con éxito las iniciativas políticas que serán necesarias para que España pueda implementar con éxito los compromisos adquiridos en la nueva Agenda 2030. Los resultados obtenidos muestran que la presencia del enfoque de CPD en una iniciativa parlamentaria sí disminuye las probabilidades de que esta sea tramitada con éxito. Por el contrario, no se han hallado evidencias de que la presencia del enfoque de CPD perjudique las probabilidades de que el Gobierno cumpla con las orientaciones políticas aprobadas por el Congreso de los Diputados.

Palabras clave: Congreso de los Diputados, Coherencia, Desarrollo, Agenda 2030, ODS.

Cite as:

Pérez-González, J., Segovia-Moreno, M. (2017). La capacidad del Congreso de los Diputados español para impulsar la incorporación del enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 128-163

Abstract

The international community has approved the 2030 Agenda for Sustainable Development as a common roadmap to face the global challenges of poverty, inequity and the sustainable management of the planet's natural resources. For this Agenda to succeed, all countries must adopt the Policy Coherence for Development (PCD) approach as the guiding and crosscutting principle of all domestic and foreign policies during the next 15 years. National parliaments are going to be key players to urge Governments to make the ambitious and long-term commitments that the 2030 Agenda

requires. Proyecto Avizor —a Spanish Parliament Monitoring Organization (PMO)— has monitored the activity of the Spanish Parliament during the 2011-2016 period, analyzing the contribution that the parliamentary activity has had to promote the Government's commitment in the fight against global poverty, inequality and in favor of sustainable development and human rights. With the information provided by Proyecto Avizor, this article has aimed to find if, in the current Spanish political context, the political initiatives that will be needed to fulfill the 2030 Agenda's goals, face extra obstacles and burdens during their approval procedures compared with the rest of initiatives. The results of the analysis show that the inclusion of the PCD approach in a political initiative decreases its chances of being successfully processed at the Parliament. On the other hand, the analysis has found no evidences that a stronger presence of the PCD approach in the political mandates approved by the Parliament hampers its chances of being accomplished by the Government. Being solidarity one of the values on which the European Union is founded, the European regional framework becomes the most suitable level to increase the effectiveness of European aid, assuming responsibility for coordination and management of policy coherence.

Keywords: Parliament, coherence, development, Agenda 2030, SDG.

1 Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que la comunidad internacional ha establecido como hoja de ruta común para hacer frente a los retos globales de la pobreza, la desigualdad y la gestión sostenible de los recursos del planeta, hace imprescindible que la CPD se convierta en el principio vertebrador de los planes de Gobierno de todos los Estados en los próximos quince años. Los Parlamentos nacionales resultarán esenciales para que los Estados puedan adquirir el compromiso ambicioso y a largo plazo que esta agenda requiere. En este artículo se parte del análisis y base de datos generados por la iniciativa ciudadana Proyecto Avizor, la cual ha analizado la actividad del Congreso de los Diputados de España durante la X Legislatura (2011-2016) y ha evaluado la medida en la que la actividad parlamentaria ha contribuido a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional.

Partiendo del análisis del Proyecto Avizor, en este artículo se planten dos hipótesis que intentan demostrar, en primer lugar, que la incorporación del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias influye negativamente en las posibilidades de que estas sean aprobadas y, en segundo lugar, que la presencia de este enfoque disminuye las posibilidades de ser posteriormente implementadas por el Ejecutivo, una vez son aprobadas en el Congreso de los Diputados.

La motivación que subyace tras estas dos hipótesis es comprender mejor las circunstancias en las que los decisores políticos españoles operan para cumplir las obligaciones legales y los compromisos políticos asumidos por España en materia de CPD. Este artículo se enmarca en el campo de las investigaciones académicas realizadas en los últimos años en el ámbito de la CPD, pero es novedosa en el uso de una metodología para evaluar y cuantificar la intensidad del enfoque de CPD de cada iniciativa parlamentaria. No se conocen estudios previos en los que emplee este tipo de análisis y metodologías y aporta, como principal novedad, un diagnóstico multitemático de la incorporación del enfoque de CPD durante todo un período legislativo y para la totalidad de partidos políticos con representación parlamentaria.

En los epígrafes segundo, tercero y cuarto del artículo se contextualiza la investigación y se presenta el proyecto del que el artículo toma los datos para el análisis. En el segundo epígrafe se realiza una breve presentación de la vinculación y relevancia del enfoque de CPD para dar respuesta a los retos planteados por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En el tercero se expone el papel que los Parlamentos nacionales en general y, en concreto, el Congreso de los Diputados español pueden desempeñar a la hora de dar respuesta a los retos globales del desarrollo. En el

cuarto epígrafe se introduce brevemente el Proyecto Avizor, como fuente de datos sobre la incorporación del enfoque de CPD durante la actividad del Congreso de los Diputados durante la X Legislatura (2011-2016). En el quinto epígrafe se explica, desarrolla y analiza las dos hipótesis planteadas. Por último, en el sexto epígrafe se presentan las principales conclusiones del análisis y en él se plantean una serie de preguntas que podrían ser abordadas en el futuro para profundizar en el entendimiento del potencial de los Parlamentos nacionales en la promoción de una gestión de la Agenda 2030 basada en el enfoque de CPD.

2 **La CPD: un enfoque necesario para dar respuesta a los retos globales de la nueva Agenda post-2015**

Desde las últimas décadas del siglo xx estamos asistiendo a una importante aceleración del proceso de globalización, por el que se han intensificado y complejizado los procesos de interrelación e interdependencia en los ámbitos económico, financiero, político, social, comunicacional y militar (Alonso y Fitzgerald 2003). Este nuevo escenario global adolece de importantes asimetrías causadas, por un lado, por la mayor interrelación e integración de algunos países debido a procesos de creciente liberalización económica, comercial y financiera y, por otro, a la ausencia de capacidad suficiente para gestionar estas nuevas interdependencias y conexiones por parte de las instituciones (Mesa 2009).

En este contexto algunos Estados se han desenvuelto bien y de manera autónoma, de modo que se han beneficiado de los efectos de la era global. Sin embargo, otros, especialmente los más débiles, se han hecho más vulnerables. Esto ha desembocado en unos niveles de desigualdad global que, aunque han disminuido, continúan siendo alarmantes (Foster y Stokke 1999; Lakner y Milanovic 2013).

Los datos del informe *Riqueza: tenerlo todo y querer más* (Oxfam, 2015) indican que, en el año 2016, el 1 % más rico de la población mundial acumularía más riqueza que el 99 % restante. Por otra parte, existen 795 millones de personas en el mundo que no tienen suficientes recursos para comer, de los que 780 millones viven en países menos adelantados (FAO *et al.* 2015). De esta forma, la desnutrición contribuye a la muerte al año de 2,6 millones de niños menores de cinco años (FAO *et al.* 2015). Mientras tanto, 600 millones de personas en los países desarrollados son obesas (Organización Mundial de la Salud 2016) y en 2010 (cuando las anteriores cifras eran aún más altas) un tercio de todos los alimentos producidos en el mundo (1300 millones de toneladas) nunca llegó a consumirse (FAO 2011). Además, este mismo informe señala cómo desastres relacionados con el cambio climático (sequías, inundacio-

nes o tormentas) han aumentado en frecuencia y gravedad en las últimas tres décadas y han llegado a convertirse en una amenaza para la seguridad alimentaria. Estas catástrofes causan cada vez más daños al sector agrícola, especialmente en los países en desarrollo, lo que pone en riesgo su capacidad de producir alimentos. A esto se suma que, según datos obtenidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO₂) han aumentado casi un 50 % desde 1990 y, entre 2000 y 2010, el incremento fue mayor que en las tres décadas anteriores (IPCC 2015).

Frente a un contexto global de estas características, en septiembre de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el texto *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Naciones Unidas 2015). A través de 17 objetivos y 169 metas, con esta agenda se pretende hacer frente a retos globales como la pobreza, el hambre y las desigualdades (tanto dentro de los países como entre ellos), así como garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

A pesar de las críticas que ha recibido durante su elaboración y finalmente tras su aprobación, podemos decir que, a diferencia de los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la Agenda 2030 no solo se aborda el reto de erradicar la pobreza o el hambre, sino que también se incluyen objetivos relativos a cuestiones económicas, ambientales y sociales. Incorporando aspectos como la promoción de la sostenibilidad, la lucha contra la desigualdad, la producción y el consumo sostenible o la protección de los océanos, la nueva Agenda va más allá de los temas tradicionalmente vinculados con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y con ella se plantea un enfoque transversal e integrador que responde a una visión de la realidad global como un entramado de relaciones en el que cuestiones como el cambio climático se relacionan con la economía y la seguridad alimentaria.

Además, podemos decir que la nueva Agenda ha superado la tradicional dicotomía donante-receptor que hizo que la responsabilidad de cumplir con la mayor parte de los ODM recayera sobre países en desarrollo. Esa visión evidenciaba una perspectiva simplista con la que, más que abordar las causas del «subdesarrollo», se pretendía paliar y contener los resultados de un sistema global asimétrico. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), si bien no abordan directamente las responsabilidades y causas estructurales del modelo de desarrollo económico que genera los problemas globales, sí que amplían el foco de atención a otras cuestiones como el modelo de producción y consumo, el crecimiento económico o el uso de la energía, que antes quedaban exentas de cuestionamiento.

El reconocimiento que la Agenda 2030 hace de la existencia de interconexiones entre políticas y entre estas y el desarrollo sosteni-

ble, junto con su planteamiento de una hoja de ruta global que desborda las temáticas tradicionalmente vinculadas con la AOD, evidencian su apuesta por la adopción de un enfoque de CPD, para dar respuesta conjunta a los retos globales durante los próximos años.

Aunque no existe una definición universalmente aceptada sobre la CPD, la formulación de que «la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales —tanto domésticas como internacionales— de los diferentes países» (Millán 2011) puede considerarse compatible con la mayoría de las aproximaciones académicas que se han realizado al concepto de CPD desde principios de los años noventa del siglo xx.¹

De la revisión bibliográfica realizada recientemente sobre la materia (Millán 2012) pueden detectarse distintas aproximaciones al concepto de CPD. Algunos autores, como Picciotto, han asimilado «coherencia» a «sinergia», al definir la CPD como «la identificación de los intercambios y sinergias entre los ámbitos de la política hacia la consecución de los objetivos de desarrollo» (Picciotto 2004, p. 8). Un paso más, en complejidad y ambición política, ha sido dado por autores que plantean que el principio de CPD supone «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), perspectiva que ha sido denominada como «whole of government approach».

Recientemente, el principio de CPD ha sido asumido políticamente por numerosos organismos internacionales, entre los que destacan la Unión Europea, Naciones Unidas y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). En concreto, en el Tratado de Lisboa de la Unión Europea (UE 2007) se establece que las políticas externas de la UE «se basarán en [...] la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional»;² que la UE definirá y ejecutará políticas comunes con el fin de «apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza»³ y, finalmente, que «la Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo».⁴ Estos artículos constituyen la base jurídica a escala comunitaria de la CPD (Pérez 2015). Por su parte, la formulación legal del principio de CPD en España está contenida en el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE 1998), al señalar que «los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las

1 Fueron pioneros, en el ámbito internacional, los trabajos realizados por Stokke y, en España, por Alonso.

2 Artículo 21.1 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de la Unión Europea (UE 2007).

3 Artículo 21.2 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de la Unión Europea (UE 2007).

4 Artículo 208 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE 2007).

Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo».

Frente a este contexto global y en el marco que plantea la nueva Agenda 2030, en este artículo se analiza de qué modo se está incorporando el enfoque de CPD en el debate político del Congreso de los Diputados y en la elaboración y ejecución de políticas públicas en España por parte del Gobierno. Y lo hace a través de los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor, de monitorización y evaluación de la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados español desde la perspectiva de la CPD, que el Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo (Ciecode)⁵ ha ejecutado durante la X Legislatura (2011-2016).

Para el análisis desarrollado en este artículo, se ha optado por emplear el mencionado enfoque «whole of government approach» de la CPD. En primer lugar, porque consideramos que es el enfoque que mejor se adapta a la aproximación llevada a cabo por la UE y España en sus formulaciones legales del principio de CPD, en las que no se limitan a la búsqueda de sinergias y a evitar contradicciones entre políticas, sino que se comprometen a «informar» y «tener en cuenta» los objetivos de desarrollo en el diseño e implementación del resto de sus políticas; en segundo lugar, porque consideramos que la transversalización del desarrollo es, precisamente, la orientación política que plantea la Agenda 2030, verdadera hoja de ruta de la comunidad internacional para el desarrollo sostenible hasta el año 2030 y, en tercer lugar, porque es el enfoque que mejor refleja el planteamiento adoptado por el Proyecto Avizor, del que este artículo toma los datos para su análisis.

3 Importancia de los Parlamentos nacionales ante los retos globales

En los sistemas democráticos contemporáneos, los Parlamentos constituyen el foro público en el que se debaten y aprueban las grandes orientaciones políticas. Su existencia viene justificada, principalmente, por la necesidad de que el mayor número de demandas y aspiraciones sociales sean trasladadas al sistema político (Vallés 2004). Las funciones políticas atribuidas a los Parlamentos en las democracias liberales occidentales suelen ser las de mayor envergadura e importancia simbólica respecto al papel que desempeñan otras instituciones del Estado (Sánchez de Dios 2002).

El protagonismo y relevancia política de los Parlamentos nacionales está siendo, sin embargo, cuestionado en el actual contexto de globalización y transnacionalización de las relaciones económicas, sociales y políticas (Gutiérrez y Pérez 2013). En relación con los grandes retos a los que trata de dar respuesta la nueva Agenda 2030

5 El Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo es el centro de investigación de la Fundación Salvador Soler. Con sede en Madrid, su especialidad es el análisis de políticas públicas y la medición del impacto de estas sobre los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Más información en www.ciecode.es.

del Desarrollo Sostenible, los Estados y sus Parlamentos nacionales tienen disminuidas sus capacidades para articular respuestas. Además, su influencia en la definición y aprobación de políticas es limitada ya que, en muchos casos, estas se encuentran establecidas de antemano por otros actores del sistema. Como se señala en (Vallés 2004), «los Parlamentos nacionales sufren una crisis como institución política en el ámbito doméstico con una pérdida de importancia en beneficio del Ejecutivo y de las Administraciones Públicas y a su vez los Estados en el ámbito internacional en la medida que dependen de otro tipo de decisiones o “poderes” supranacionales». A pesar de todo ello, en la actualidad y en ausencia de un sistema de gobernanza global capaz de complementar las deficiencias de las instituciones democráticas nacionales, los Parlamentos siguen siendo una institución insustituible para ofrecer respuesta a los retos del mundo globalizado (Martínez y Martínez 2016).

A diferencia de los ODM, la naturaleza eminentemente política de la Agenda 2030 requiere una mayor implicación y colaboración por parte de los Parlamentos nacionales. Conseguir los objetivos establecidos por la nueva agenda precisa la implantación en cada Estado firmante de políticas públicas concretas y de presupuestos específicos, que deberán ser debatidas y aprobadas en sede parlamentaria. Del mismo modo, la labor de control y orientación política de Parlamentos resulta crucial para garantizar que los Gobiernos mantienen la voluntad y ambición política necesaria para avanzar adecuadamente hacia los objetivos establecidos. Por tanto, aunque su contribución pueda parecer relativa al compararla con el complejo entramado de relaciones e intereses que se desarrollan en el ámbito global, los Parlamentos nacionales siguen ostentando un poder que resulta imprescindible para invertir los recursos, definir las prioridades políticas y articular las políticas públicas indispensables para cumplir con los ODS, así como en el establecimiento de mecanismos para que los Gobiernos rindan cuentas sobre la implementación de los compromisos que han asumido. Naciones Unidas, en su declaración *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, alude expresamente a los Parlamentos nacionales: «Reconocemos asimismo el papel fundamental que desempeñan los parlamentos nacionales promulgando legislación y aprobando presupuestos y su función de garantizar la rendición de cuentas para el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos» (Naciones Unidas 2015). En este sentido, se puede concluir que, en la medida en que los países están obligados a trasladar estos planes a sus políticas domésticas e internacionales, los Parlamentos nacionales se encuentran entre los actores más determinantes para el éxito de la Agenda 2030.

En este artículo se presenta un diagnóstico sobre el desempeño del Congreso de los Diputados de España en cuanto a la respuesta a los retos globales del desarrollo y la pobreza internacional durante la X Legislatura (2011-2016). El análisis del Parlamento es-

pañol resulta de especial interés dado que, como ya ha sido señalado, en España la CPD ha sido recogida en una norma con rango de ley (BOE 1998). De ello se deriva que los poderes públicos quedan obligados a que todas las políticas públicas españolas queden informadas por los objetivos de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo internacional y los derechos humanos.

3.1. Pertinencia de proyectos de control ciudadano para contribuir al correcto desempeño de los Parlamentos

Durante las dos últimas décadas, los Parlamentos han ido arrastrando una crisis de legitimidad. Las formas tradicionales de rendición de cuentas política y burocrática, como los controles intragubernamentales o las elecciones, muestran tener un alcance y una efectividad cada vez más limitados y son percibidas como opacas e insuficientes por la ciudadanía. La desafección ciudadana respecto de los representantes políticos y las instituciones públicas en general ha provocado que la sociedad civil como actor colectivo haya comenzado a cuestionar el propio concepto de representación. En pleno siglo XXI la ciudadanía reclama una mayor posibilidad de influencia en las decisiones políticas que la afectan (Gutiérrez 2013a).

En este sentido, el avance de las nuevas tecnologías está posibilitando fórmulas complementarias al sistema representativo tradicional e impulsando la capacidad de incidencia y activismo de la sociedad civil como actor político colectivo. De hecho, en paralelo a los procesos de interrelación económica y política, se han generado procesos de interacción dentro de la propia sociedad civil que trascienden las fronteras territoriales tradicionales y que están conformando comunidades de intereses, valores e identidades a nivel global (Gutiérrez 2013a); es decir, una incipiente contestación del propio proceso de globalización y respuesta por parte de la sociedad civil a nivel global se configura como un actor colectivo relevante y con capacidad para proponer e influir en la agenda, tanto global como nacional o local (Mesa 2009).

Como manifestación concreta de estas nuevas formas de activismo ciudadano, las iniciativas relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil han proliferado en la última década como herramientas imprescindibles para el empoderamiento de las personas (McGee y Gaventa 2011). A nivel mundial existen más de doscientas organizaciones y movimientos que se encargan de dar seguimiento a Parlamentos nacionales. Son las llamadas Parliamentary Monitoring Organizations (PMO), un fenómeno relativamente nuevo y desconocido, que se presentan como organizaciones y redes de activismo político centradas en impulsar una mayor transparencia y rendición de cuentas de los Parlamentos y de sus procesos de toma de decisiones. En septiembre de 2012 parte de estas organizaciones aprobaron la *Declaración sobre*

transparencia parlamentaria con el objetivo de generar un mayor compromiso en favor de la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario (OpeningParliament.org 2012).

En febrero del año 2012, el Ciecode pone en marcha en España el Proyecto Avizor, una iniciativa de seguimiento y evaluación de la actividad parlamentaria española, cuyos principales rasgos distintivos son su focalización temática en los ámbitos políticos relevantes para el desarrollo sostenible y el uso del enfoque de CPD para su análisis (Gutiérrez 2013b). En este artículo se utiliza el Proyecto Avizor como estudio de caso y se emplean los datos que este proporciona para analizar el desempeño del Congreso de los Diputados como órgano impulsor de la respuesta política a los retos del desarrollo desde una perspectiva de CPD.

4 Estudio de caso: la CPD durante la X Legislatura (2011-2016) en España

La X Legislatura de España comenzó el 13 de diciembre de 2011 cuando, tras la celebración de las elecciones generales el 20 de noviembre anterior, se constituyeron las Cortes Generales. El 27 de octubre de 2015 se disolvieron las Cortes y el 13 de enero de 2016 se puso fin a la X Legislatura, con la constitución de la siguiente.⁶ El Partido Popular obtuvo mayoría absoluta en las elecciones generales con 186 escaños, que se tradujo en la formación de un Gobierno presidido por Mariano Rajoy. El PSOE obtuvo 110 escaños, Convergencia i Unió (CiU), 16; Izquierda Unida (IU), 11; Amaiur, 7; Unión Progreso y Democracia (UPyD) y Partido Nacionalista Vasco, 5; Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), 3; Coalición Canaria (CC) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG), 2; Coalición Compromís, Foro de Ciudadanos (FAC) y Geroa Bai, 1. En el momento de constituirse la cámara, los grupos parlamentarios fueron siete: Grupo Parlamentario Popular; Grupo Parlamentario Socialista; Grupo Parlamentario Catalán; Grupo Parlamentario La Izquierda Plural; Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia (UPyD); Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), y Grupo Mixto.

4.1. El Proyecto Avizor como herramienta de seguimiento de la CPD en el Congreso de los Diputados español

El Proyecto Avizor, iniciado en 2012, es una iniciativa de seguimiento y evaluación de la actividad del Congreso de los Diputados de España en relación con el conjunto de políticas públicas relevantes para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible⁷ (Gutiérrez 2013b).

6 A efectos oficiales, el Congreso de los Diputados considera que la X Legislatura no finalizó hasta el 13 de enero de 2016, fecha en la que se constituyeron las Cortes Generales de la XI Legislatura. En el período entre la disolución de las Cortes anteriores y la constitución de las siguientes, permanece en funcionamiento la Comisión Permanente del Congreso, cuyas actividades son consideradas como pertenecientes a la legislatura previa.

7 Puede visitarse la página web del Proyecto Avizor en www.ProyectoAvizor.org (consultado el 31 de marzo de 2016).

Este proyecto parte de la responsabilidad que tiene España en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo internacional, como imperativo legal y político que nuestro país ha ratificado en múltiples foros (tanto nacionales como internacionales). Esta responsabilidad se extiende a una serie de ámbitos políticos que van desde la cooperación al desarrollo hasta las políticas comerciales, pasando por las migratorias, climáticas, agrícolas, fiscales, de seguridad o de construcción de paz.

Como ya se ha comentado, el Congreso de los Diputados —en sus funciones legislativa, de control y orientación al Gobierno— constituye un actor clave en la construcción de la política española de desarrollo internacional. Por ello, con el Proyecto Avizor se pretende, en primer lugar, dar publicidad a las aportaciones que los diputados hagan en esta materia a través de una herramienta *online* de información parlamentaria, con el objetivo de incentivar su compromiso con la lucha contra la pobreza y de facilitar el control ciudadano y la rendición de cuentas de los representantes políticos. En segundo lugar, en el Proyecto Avizor se analizan todos los actos parlamentarios con una metodología que los evalúa en virtud de criterios de relevancia para el desarrollo, relación con compromisos internacionales adquiridos, valor añadido y grado de concreción (Pérez y Segovia 2016).

En 2014, los promotores del Proyecto Avizor vieron la necesidad de profundizar en el análisis del cumplimiento por parte del Gobierno de los mandatos políticos contenidos en las iniciativas parlamentarias de orientación política. Este tipo de actividad parlamentaria —desarrollada a través de proposiciones no de ley, mociones e interpelaciones—, que representa el 30 % del total de la actividad relacionada con la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, sirve para que el Congreso proponga al Gobierno líneas de actuación o principios que deben tenerse en cuenta en determinadas materias, así como para instar al Gobierno a mantener determinadas posiciones (Gutiérrez y Pérez 2014).

Esta línea de trabajo se denomina *¿Qué Pasó Con Eso... Que Aprobó el Congreso? (QPC, en adelante)*.⁸ Su objetivo es analizar qué ocurre con este tipo de iniciativas una vez han sido aprobadas por el Congreso, ya que actualmente no existen mecanismos de control ni hay obligación de informar o de rendir cuentas de su cumplimiento por parte del Gobierno (Gutiérrez y Pérez 2014).

En el siguiente epígrafe expondremos la metodología que se ha seguido en el Proyecto Avizor durante los cuatro años de la X Legislatura (2011-2016), para evaluar la actividad del Congreso en relación con la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible, así como el grado de cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas de orientación política aprobadas.

8 Puede consultarse toda la información de este proyecto en www.QuePasoCon.org (consultado el 31 de marzo de 2016).

4.2. Metodología del Proyecto Avizor

4.2.1. Metodología para determinar el contenido favorable al desarrollo y el enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias

En primer lugar, el Proyecto Avizor da seguimiento a la actividad parlamentaria que tiene lugar tanto en el Pleno del Congreso como en 14 de las comisiones parlamentarias.⁹

En segundo lugar, y partiendo del enfoque de CPD, se seleccionan los actos parlamentarios¹⁰ pertenecientes a las siete áreas temáticas identificadas por el Proyecto Avizor como los ámbitos políticos con mayor potencial para afectar a los derechos de las personas y a las dinámicas globales relevantes para la sostenibilidad y equidad del desarrollo (Pérez y Segovia 2016). Estos ámbitos son: comercio internacional, fiscalidad, cambio climático y política energética, comercio de armas y construcción de paz, migraciones, cooperación al desarrollo y otras políticas (relacionadas con los derechos humanos, principalmente).¹¹ Dentro de estos ámbitos temáticos solo se incluyen en el análisis los actos o iniciativas que tengan relación o un potencial impacto en el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza. Puede ocurrir que un acto, aun perteneciendo a uno de estos ámbitos temáticos, no sea relevante para el desarrollo (por ejemplo, por afectar solamente a cuestiones domésticas españolas). Los actos que sí estén relacionados con el desarrollo son los denominados «actos Avizor», es decir, iniciativas con potencial impacto para el desarrollo.

En tercer lugar, y ya solo con los «actos Avizor» detectados, se determina si cada uno de ellos contribuye de algún modo a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional.¹² Para ello, se les aplican los siguientes tres parámetros, que permiten valorar numéricamente el grado de inclusión del enfoque de CPD en cada iniciativa (Gutiérrez y Pérez 2014):

- 1. Construcción argumental basada en desarrollo internacional. ¿Incluye el acto menciones explícitas al desarrollo?** ¿Se hace mención explícita a la obligación de que exista coherencia de políticas con los objetivos de desarrollo? ¿Menciona algún tratado internacional, normativa, informes, etc.? Con este primer parámetro se otorgan un máximo de seis puntos, de los 10 a los que puede aspirar cada acto parlamentario, y se descompone en:
 - Mención explícita del desarrollo y a países en desarrollo: de 0 a 2 puntos.
 - Mención explícita del concepto de CPD: de 0 a 2 puntos.
 - Justificación/argumentación: de 0 a 2 puntos.
- 2. Relevancia política práctica del contenido de la iniciativa.** La temática tratada y las propuestas planteadas ¿están vinculadas con algún proceso u oportunidad política concreta y actual? ¿Se relacionan con las agendas, tanto formales como

- 9 Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Justicia; Comisión de Interior; Comisión de Defensa; Comisión de Economía y Competitividad; Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas; Comisión de Igualdad; Comisión de Empleo y Seguridad Social; Comisión de Industria, Energía y Turismo; Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Comisión de Sanidad y Servicios Sociales; Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Comisión para el Estudio del Cambio Climático, y Comisión Mixta para la Unión Europea.
- 10 Los tipos de actos parlamentarios seleccionados son 11: proyectos de ley; enmiendas a proyectos de ley; proposiciones de ley; enmiendas a proposiciones de ley; proposiciones no de ley; enmiendas a proposiciones no de ley; interpelaciones, mociones, enmiendas a mociones; propuestas de resolución; preguntas para respuesta escrita; preguntas orales, y otros.
- 11 Para una justificación detallada de la relevancia para el desarrollo de los siete ámbitos temáticos analizados por el Proyecto Avizor, véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/ambitospoliticos.aspx> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- 12 Para más información acerca de la metodología empleada por el Proyecto Avizor, véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/faq.aspx> (consultado el 31 de marzo de 2016).

informales, en temas de desarrollo? ¿Plantea el acto algún valor añadido respecto al *statu quo* político español en dicha cuestión? Este segundo parámetro es el más delicado de evaluar y para el que no hay normas de aplicación general sino una valoración caso a caso en la que se emplean como estándar de análisis la legislación vigente (normativa nacional o convenios internacionales) y los compromisos políticos asumidos por España en cada una de las siete materias (Pérez y Segovia 2016).¹³ Con este segundo parámetro se otorgan un máximo de tres puntos, que se descompone en:

- Concreción de la propuesta: de 0 a 2 puntos.
- Valor añadido al estatus del debate en España: de 0 a 1 punto.

3. Exigencia de control y rendición de cuentas. El acto ¿fomenta la rendición de cuentas y transparencia del Gobierno o del Parlamento en relación con el cumplimiento de compromisos adquiridos en materia de desarrollo o respecto al papel de España en cumbres o foros internacionales relevantes? Desde este punto de vista, son consideradas positivas las iniciativas parlamentarias que promuevan la formalización de nuevos mecanismos administrativos de control y rendición de cuentas públicas o que exijan el correcto funcionamiento de los mecanismos existentes.¹⁴ También son consideradas como positivas las iniciativas dirigidas directamente a ejercer este control o a exigir esta rendición de cuentas.¹⁵ Este tercer parámetro otorga un único punto de los 10 a los que, como máximo, puede aspirar cada acto parlamentario.

Tras asignar las correspondientes puntuaciones al acto, este tiene que pasar un nuevo filtro de ponderación con el que se asegura que solo se puntúen las iniciativas que tengan un mínimo equilibrio entre los tres parámetros aplicados (véase anexo 1). Se procede de este modo para penalizar a aquellas iniciativas que estén muy bien argumentadas pero que no tengan ninguna relevancia práctica o, al contrario, con relevancia práctica pero en las que no se haya argumentado en clave de desarrollo.

Una vez aplicados estos criterios, las iniciativas que finalmente reciben puntuación son denominadas «actos prodesarrollo». Se trata de iniciativas parlamentarias que, teniendo la capacidad potencial de generar impacto sobre el desarrollo, se rigen por un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Conforman actos que, con relación a cualquiera de los ámbitos temáticos analizados, han sido planteados de forma coherente con un desarrollo internacional justo y sostenible, es decir, desde un enfoque de CPD. Por el contrario, los actos Avizor «no prodesarrollo» son aquellos que, a pesar de contar con una potencial repercusión para el desarrollo internacional, no incorporan dicho enfoque.

13 Por ejemplo, la proposición no de ley sobre la reforma y cierre de los centros de internamiento de extranjeros (iniciativa del Grupo Parlamentario Izquierda Plural) instaba al Gobierno a proceder al desarrollo en el plazo de tiempo más breve posible del Reglamento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), pendiente de aplicación desde la publicación de la Ley de Extranjería en 2009, para el que se había dado un plazo de seis meses.

14 Ejemplos de esta actividad parlamentaria son las iniciativas para promover la creación de un protocolo de actuación para consensuar la posición española en cumbres internacionales sobre cooperación internacional o las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley del Impuesto sobre Sociedades con el que se demanda el aumento de la transparencia en torno a los mecanismos de planificación fiscal agresiva de las empresas transnacionales.

15 Ejemplos de esta actividad parlamentaria son las propuestas de resolución de los diferentes grupos parlamentarios acerca del informe anual del Gobierno sobre «Estadísticas españolas de exportación de Material de Defensa, de Otro Material y de Productos y Tecnologías de Doble Uso», de modo que se insta al Gobierno a aumentar la transparencia en esta materia o la petición de información detallada sobre las posiciones defendidas por el Ejecutivo español tras la celebración de cumbres internacionales u otros encuentros bilaterales con terceros países.

Por último, una vez determinado si un acto es «prodesarrollo» o «no prodesarrollo», se le otorga una puntuación ponderada en función del tipo de acto parlamentario del que se trate. Se procede de este modo porque no todos los tipos de actos parlamentarios poseen la misma trascendencia política ni requieren la misma inversión de tiempo y de capital político por parte de los parlamentarios. De este modo, una proposición de ley resulta susceptible de obtener mayor puntuación que, por ejemplo, una pregunta para respuesta escrita (véase anexo 1) (Gutiérrez y Pérez 2014).

4.2.2. Metodología para evaluar el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso

En la iniciativa *QPC* del Proyecto Avizor, existen tres posibles veredictos en relación con el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso:

- **Cumplido.** Un acto se considera cumplido cuando todos sus apartados o propuestas (en adelante llamados «ítems») han sido cumplidos en todos sus aspectos o cuando, habiendo un amplio predominio de ellos cumplidos, existe algún apartado parcialmente cumplido o, excepcionalmente, algún apartado no cumplido, si este es poco relevante en el conjunto de dicha iniciativa parlamentaria.
- **Parcialmente cumplido.** Un acto se considera parcialmente cumplido cuando una mayoría de los ítems han sido parcialmente cumplidos o cuando se combinen en similar proporción ítems no cumplidos y cumplidos.
- **No cumplido.** Un acto se considera no cumplido cuando ninguno de sus ítems ha sido cumplido o cuando hay una mayoría de ellos no cumplidos.

El criterio principal a la hora de dictar un veredicto en relación con el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo es cuantitativo y objetivo: el número de ítems cumplidos, incumplidos o parcialmente cumplidos. Solo, en el caso de que este criterio cuantitativo no sea suficiente (en caso de empate), se decide el veredicto en función de la concreción, especificidad y trascendencia política de los ítems cumplidos e incumplidos. A modo de ejemplo, dentro de una misma iniciativa parlamentaria, sería considerado de mayor peso el mandato del Congreso para que el Gobierno elabore un reglamento que desarrolle el régimen de organización y funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros, frente al mandato de «continuar aplicando las medidas específicas contra la violencia de género ejercida contra las mujeres inmigrantes». No es lo mismo que el Gobierno cumpla con el mandato de elaborar un reglamento, es decir, una norma jurídica nueva, que el hecho de que continúe realizando una labor que ya se estaba haciendo y que, además, no se encuentra muy claramente definida.

4.3. Exposición general de los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor y *¿Qué Pasó Con Eso... Que Aprobó el Congreso?*

Tras aplicar la metodología anteriormente definida a todos los actos parlamentarios que han sido registrados en el Congreso durante la X Legislatura, se han obtenido los siguientes resultados. En primer lugar, de toda la actividad parlamentaria, se han detectado 2483 actos considerados relevantes para el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.¹⁶ Son los denominados «actos Avizor» y su contenido puede ser tanto «prodesarrollo» como «no prodesarrollo».

En segundo lugar, del total de los actos Avizor el 40 % fueron planteados en términos que pueden considerarse favorables al desarrollo (actos prodesarrollo) y el 60 % restante se hizo ignorando dicha perspectiva o planteando directamente posiciones contrarias a los objetivos del desarrollo sostenible (actos no prodesarrollo) (gráfico 1). En concreto, el 40 % de actos prodesarrollo se corresponde con 986 actos parlamentarios, planteados por 154 diputados y diputadas distintos, de los siete grupos parlamentarios existentes en la X Legislatura. *Sensu contrario*, el 60 % de los diputados no presentó ningún acto parlamentario prodesarrollo, es decir, orientado a incorporar el enfoque de CPD a la agenda política española.

En tercer lugar, de los 986 actos planteados en términos favorables al desarrollo, el 58 % fueron rechazados en votación o caducaron durante el proceso de tramitación parlamentaria.

En cuarto lugar, en relación con la actividad de los grupos parlamentarios, en seis de los siete grupos (Grupo Mixto, Catalán, Vasco, Socialista, UPyD y Popular) el total de actos parlamentarios prodesarrollo no alcanzó el 50 % de su actividad relacionada con el desarrollo. Solo el Grupo Izquierda Plural tuvo un balance positivo, es decir, mayor proporción de actos prodesarrollo que no prodesarrollo (gráfico 2). En términos de impacto político efectivo a favor del desarrollo, sin embargo, los grupos parlamentarios de los dos grandes partidos (PP y PSOE) fueron los que consiguieron que se aprobaran un mayor número de sus iniciativas prodesarrollo (con el 19,8 y el 27,9 % del total de actos prodesarrollo aprobados por el Congreso, respectivamente) (gráfico 3).

Temáticamente, en quinto lugar, hay una gran disparidad en cuanto a la presencia de un enfoque prodesarrollo en las iniciativas presentadas. Mientras que, en ámbitos como la cooperación al desarrollo o la construcción de paz, la presencia de este enfoque es frecuente (66 y 56 %, respectivamente), en otros ámbitos tan relevantes como el comercio internacional, el cambio climático o la fiscalidad apenas se presentaron iniciativas desde dicha perspectiva (14, 23 y 28 %, respectivamente) (gráfico 4 y tabla 1).

16 Esta es la distribución por tipo de actos parlamentarios de los 2483 actos relevantes para el desarrollo internacional: el 56 % (1387 actos) son preguntas para respuesta escrita, el 19 % (469 actos) son proposiciones no de ley, el 10 % (245 actos) son enmiendas a proposiciones no de ley, el 5,6 % (140 actos) son enmiendas a proyectos de ley, el 3,5 % (89 actos) son preguntas orales y el 2,4 % (60 actos) son propuestas de resolución. El 3,5 % restante (93 actos) corresponden, por este orden, a enmiendas a mociones, interpelaciones y mociones, proposiciones de ley, enmiendas de proposiciones de ley y otros.

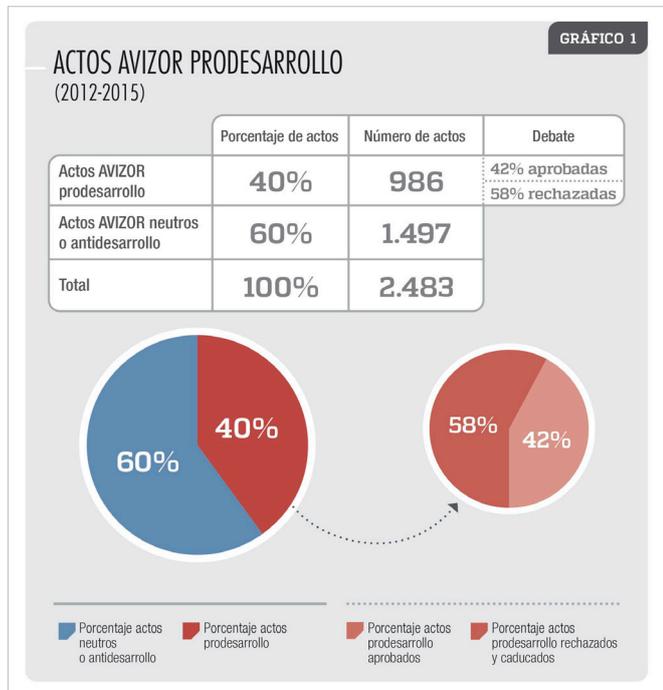


Gráfico 1

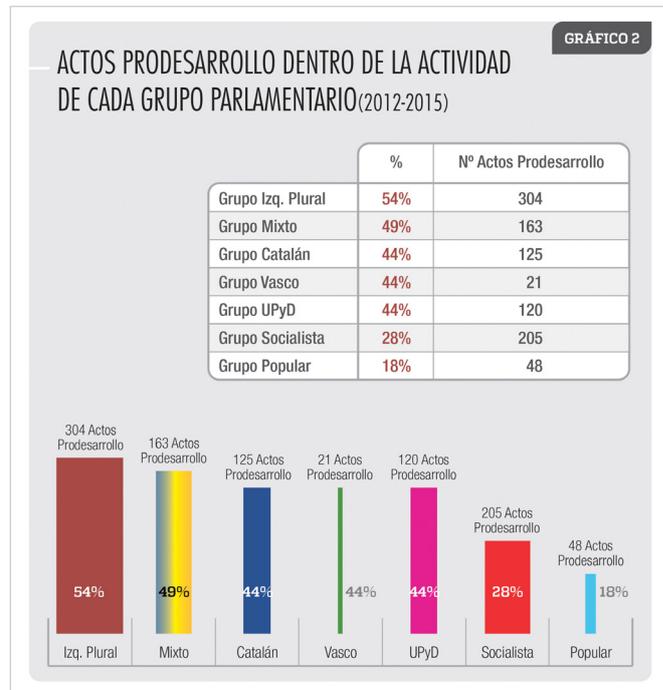


Gráfico 2

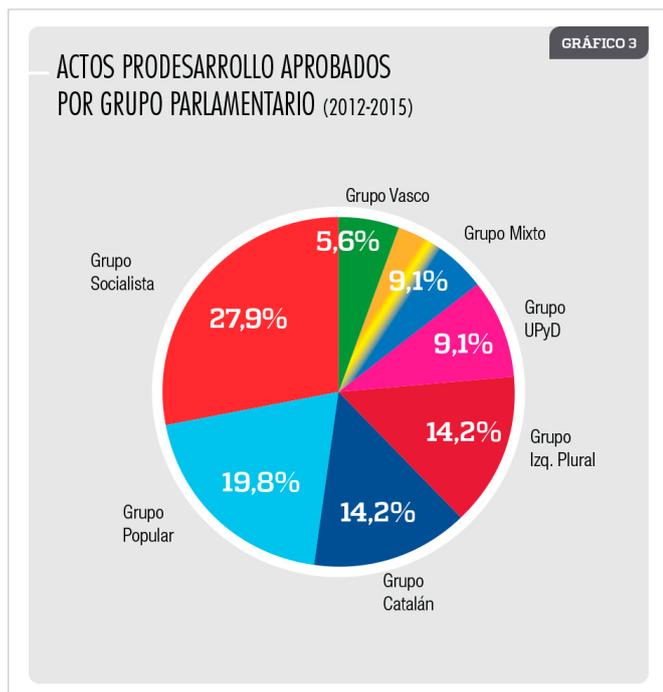


Gráfico 3

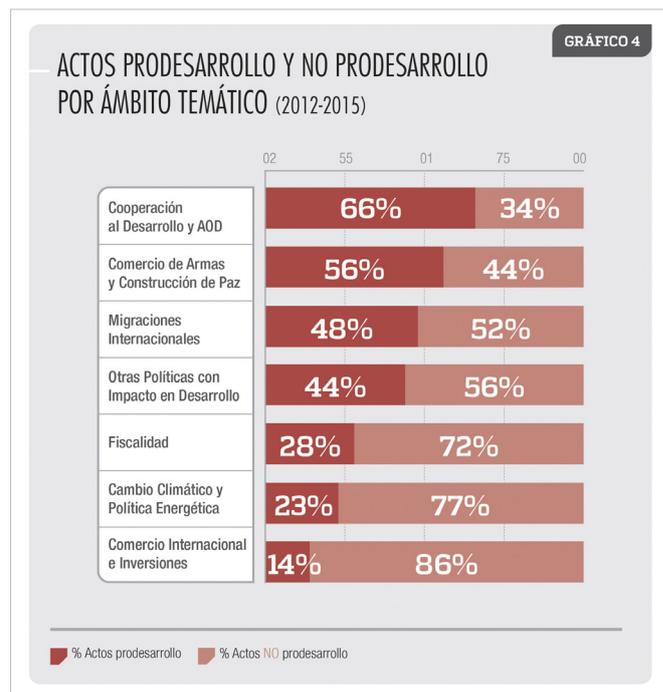


Gráfico 4

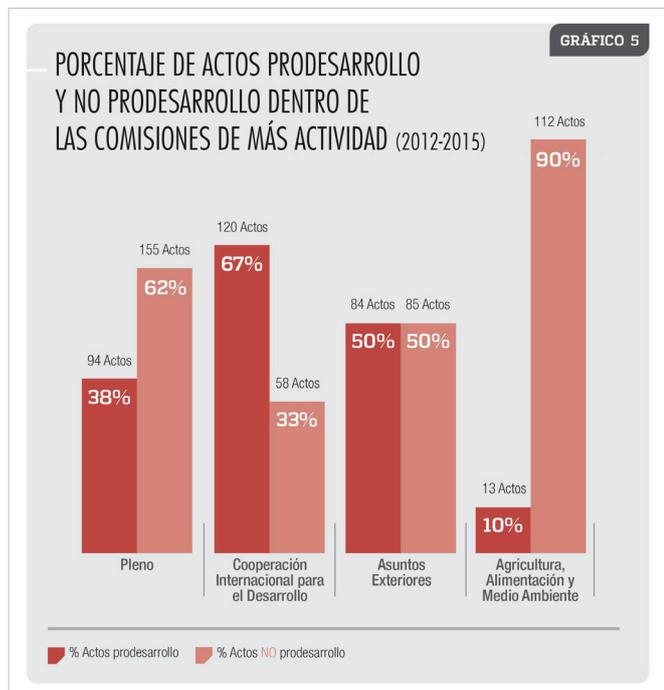


Gráfico 5

TABLA 1

DISTINTA PRIORIDAD POLÍTICA SEGÚN EL ÁMBITO TEMÁTICO (2012-2015)

ÁMBITO TEMÁTICO	ORDEN POR VOLUMEN ACTIVIDAD	ORDEN POR ENFOQUE PRODESARROLLO
Migraciones Internacionales	1 ^a	3 ^o
Comercio Internacional e Inversiones	2 ^a	7 ^o
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo	3 ^a	4 ^o
Cambio Climático y Política Energética	4 ^a	6 ^o
Cooperación al Desarrollo y AOD	5 ^a	1 ^o
Comercio de Armas y Construcción de Paz	6 ^a	2 ^o
Fiscalidad	7 ^a	5 ^o

Tabla 1

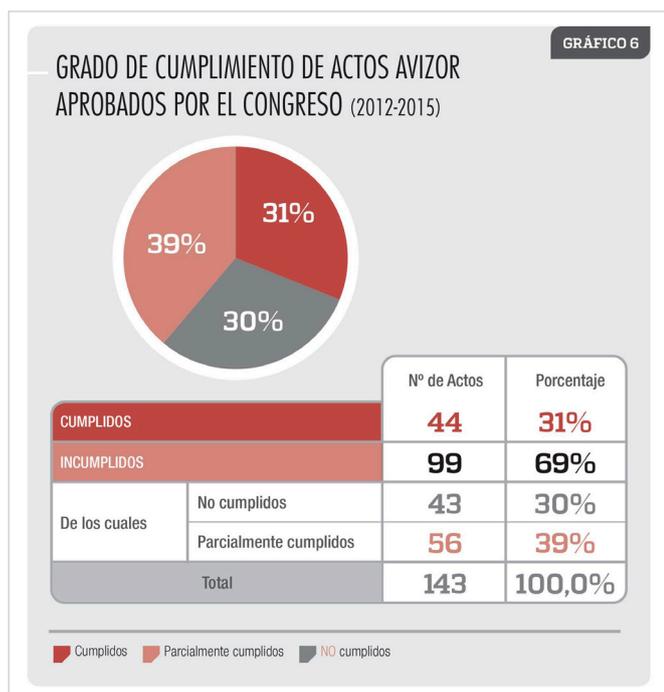


Gráfico 6

En sexto lugar, en cuanto al sitio en el que se debaten las iniciativas, los datos muestran que la mayor parte de los actos Avizor se debatieron en el Pleno y en tres comisiones parlamentarias: las de cooperación internacional al desarrollo, asuntos exteriores y agricultura, alimentación y medio ambiente. De ellas, en las que mayor enfoque prodesarrollo hubo, fue en las comisiones de cooperación y de asuntos exteriores (con el 67 y el 50 % de actos prodesarrollo, respectivamente). En la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el otro extremo, solo una de cada 10 iniciativas se hizo desde dicha perspectiva (gráfico 5). Otro hallazgo interesante respecto al lugar de debate de las iniciativas relevantes para el desarrollo sostenible es que siete de cada 10 iniciativas parlamentarias (el 69 %) que tratan sobre temas relevantes para el desarrollo internacional no son debatidas en la Comisión de Cooperación ni en la de Asuntos Exteriores. Sin embargo, son estas dos comisiones las que tradicionalmente se han vinculado con el trabajo relacionado con el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza (Pérez y Segovia 2016).

En séptimo lugar, en cuanto al reparto de la actividad parlamentaria por funciones, durante la pasada Legislatura, solo el 7 % de la actividad parlamentaria que abordó temas relevantes para el desarrollo se hizo a través de actos propios de la función legislativa. El 93 % restante de la actividad parlamentaria corresponde a las funciones de control y orientación política. Dentro de esta actividad legislativa, la capacidad que la oposición ha tenido para proponer y aprobar leyes durante los cuatro años de la X Legislatura ha sido mínima, hasta el punto de no haberse aprobado ninguna de las 21 proposiciones de ley relacionadas con el desarrollo presentadas por los grupos parlamentarios de la oposición. Aun en contextos de mayoría absoluta, como la lograda en la X Legislatura por el Partido Popular (PP), esto es sintomático de las dificultades de la clase política española a la hora de dialogar y alcanzar acuerdos en materias de gran relevancia social y pone de manifiesto la debilidad del Congreso como foro de construcción de consensos políticos amplios.

Las funciones parlamentarias de control y orientación política, aunque relevantes dentro de la dinámica parlamentaria, tienen mucha menor capacidad de generar efectos reales, directos y concretos que la actividad legislativa (Pérez y Segovia 2016). La función de orientación política —llevada a cabo a través de proposiciones no de ley, mociones e interpelaciones— supuso el 30 % del total de la actividad parlamentaria analizada por Avizor. A lo largo de la X Legislatura el Congreso ha aprobado más de 143 iniciativas de estas características vinculadas con el desarrollo, sobre temas de tanta relevancia política y social como la elaboración del II Plan Nacional de Derechos Humanos, la aprobación de una Ley Integral contra el Cambio Climático o el desarrollo reglamentario para la Ley de Asilo y para los Centros de Internamiento de Extranjeros. Según los resultados que arrojó el análisis de QPC, el Gobierno solo ha

cumplido íntegramente el 31 % de estos mandatos parlamentarios (gráfico 6).

La principal conclusión que se obtiene de estos datos es que el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional y que, en el conjunto de la actividad parlamentaria, prevalece un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible (Pérez y Segovia 2016).

5 Las implicaciones de incorporar el enfoque de CPD en la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados

Partiendo del análisis del Proyecto Avizor y de la base de datos que de este se deriva, en este artículo hemos querido plantear dos hipótesis, relacionadas ambas con el interés por conocer si existe relación entre la incorporación del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias y la probabilidad de que dichas iniciativas sean tramitadas con éxito en el Congreso de los Diputados y de que su mandato sea cumplido por el Ejecutivo. Las dos hipótesis planteadas son:

- La incorporación del enfoque de CPD en un determinado acto parlamentario ha influido en las posibilidades de que dicho acto haya sido tramitado con éxito en el Congreso de los Diputados durante la pasada Legislatura en España.
- En el caso de las iniciativas parlamentarias de orientación política al Gobierno y que fueron finalmente aprobadas por el Congreso, la probabilidad de que el Ejecutivo cumpla el mandato parlamentario que contienen disminuye a medida que aumenta la presencia del enfoque de CPD.

El interés y relevancia de estas dos hipótesis parten del hecho, ya expuesto en los epígrafes anteriores, de que los poderes públicos españoles están legalmente obligados a incorporar el enfoque de CPD en el diseño e implementación de todas las políticas, en virtud de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional al Desarrollo y del Tratado de Lisboa. Sin embargo, en ocasiones, la incorporación de este enfoque puede implicar priorizar objetivos como el desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos o la gestión sostenible de los recursos naturales, frente a otros objetivos que pueden estar más vinculados con intereses domésticos o cortoplacistas y que pueden llegar a ser incompatibles con los primeros. Así ocurre, por ejemplo, cuando anualmente en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hay que decidir qué cantidad destinar a la partida de Ayuda Oficial al Desarrollo y cumplir o no

con el objetivo de alcanzar el 0,7 % del PIB nacional o, en materia comercial, cuando España tiene que fijar su posición en, por ejemplo, las negociaciones pesqueras de la UE con los países de África Occidental, con el fin de decidir qué peso dar en ella a objetivos comerciales ofensivos desde la perspectiva de la flota española, a consideraciones medioambientales o a la protección de los medios de vida tradicionales de las poblaciones locales africanas.

Por esta potencial tensión entre la perspectiva de CPD y otros intereses en conflicto, los decisores políticos españoles pueden tener incentivos y recibir presiones más o menos directas por parte de sus electores y otros grupos de presión para no cumplir sus obligaciones legales y políticas en materia de CPD. De ser esto cierto, en el supuesto de la primera hipótesis, los actos parlamentarios con mayor contenido de CPD tendrían menos probabilidades de tener una tramitación parlamentaria exitosa que los que presenten menor contenido, una vez aislado el efecto del grupo político que lo promovió y del ámbito temático al que pertenece. En el caso de la segunda hipótesis, los mandatos políticos al Gobierno aprobados por el Congreso y que contengan un mayor enfoque de CPD deberían tener menos probabilidades de ser cumplidos por el Ejecutivo que aquellos con menor contenido, una vez aislado el efecto del grupo político que lo promovió y del ámbito temático al que pertenece.

5.1. Primera hipótesis planteada: la incorporación del enfoque de CPD influye negativamente en las posibilidades de que un acto parlamentario sea tramitado con éxito en el Congreso de los Diputados. Presentación del análisis y exposición de los datos

Para realizar este primer análisis, nos centramos en qué factores son relevantes para que una iniciativa parlamentaria sea tramitada con éxito; para ello se toman los datos de los 2483 actos parlamentarios evaluados por el Proyecto Avizor,¹⁷ pertenecientes a 11 tipos de actos parlamentarios distintos.¹⁸

A cada uno de los 2483 actos se les ha asignado el valor de «éxito» o «fracaso» en función de su grado de éxito en la tramitación parlamentaria. Para todas las tipologías de actos, «éxito» es sinónimo de haber sido aprobado, salvo en el caso de las «preguntas para respuesta escrita» y de las «preguntas orales», en las que «éxito» implica haber sido respondidas. Para las preguntas, «fracaso» es sinónimo de no haber sido respondidas; para el resto de actos, «fracaso» corresponde al supuesto de haber sido rechazadas, de haber caducado o de haber sido retiradas por su promotor durante la tramitación parlamentaria.

También hemos determinado para cada acto parlamentario la existencia o no de contenido CPD. Esta información la hemos obtenido del análisis llevado a cabo previamente por el Proyecto

17 Se puede acceder a la base de datos del Proyecto Avizor en <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/publicaciones.aspx>.

18 Véanse tipos de actos en el epígrafe 4.2.1 «Metodología del Proyecto Avizor».

Avizor, cuya metodología y resultados han sido presentados en el epígrafe anterior. Hemos considerado que un acto parlamentario contiene suficiente enfoque de CPD si, tras aplicarle el análisis del Proyecto Avizor, ha resultado ser un acto «prodesarrollo». Por el contrario, hemos considerado que no contiene suficiente enfoque de CPD si, según el Proyecto Avizor, ha resultado ser un acto «no prodesarrollo».

Los siete ámbitos temáticos a los que pertenecen los actos parlamentarios analizados son los mismos campos temáticos del Proyecto Avizor: cambio climático y política energética, comercio de armas y construcción de paz, comercio internacional e inversiones, cooperación al desarrollo y AOD, fiscalidad, migraciones internacionales y otras políticas con impacto en desarrollo. Hemos tomado el ámbito «cambio climático y política energética» como categoría de referencia.

Por último, los siete grupos parlamentarios de la X Legislatura, que son autores de los actos parlamentarios considerados, son los siguientes: Grupo Popular, Grupo Socialista, Grupo Catalán, Grupo Izquierda Plural, Grupo UPyD, Grupo Vasco y Grupo Mixto; se escogió al «Grupo Popular» como categoría de referencia.

Con estos datos, realizamos una regresión logística, donde la variable dependiente es el éxito de las iniciativas parlamentarias (codificada como 1, cuando la iniciativa es exitosa y 0 cuando no lo es).¹⁹ Los resultados se recogen en la tabla 2. Mostramos los resultados como *odds ratios*, es decir, como probabilidades relativas. Aquellos coeficientes por encima de 1 implican un aumento de la probabilidad de éxito, mientras que los coeficientes por debajo de 1 implican una reducción de la probabilidad de éxito (tabla 2).

Como se puede comprobar, nuestra variable de interés —el contenido prodesarrollo— es altamente significativa. El efecto es robusto y estable, dado que se mantiene al incluir el resto de variables de control en los modelos X.2 y X.3. La magnitud del efecto, además, es relevante. Un acto parlamentario que incorpora el enfoque de CPD tiene unas probabilidades de ser tramitado con éxito que son, al menos, un 20 % menor que aquellos que no incorporan dicho enfoque (modelo X.1). Este efecto parece de mayor magnitud si se incluyen las variables de control de «ámbito temático» y «grupo parlamentario» respectivamente, al descender el *odds ratio* hasta un 36,5 % y a un 31,5 % de menor probabilidad de éxito. Estos resultados permiten confirmar la primera hipótesis planteada.

Un análisis más en detalle del resto de variables también arroja algunas claves interesantes. Desde la perspectiva de los grupos parlamentarios, estas son las más destacadas:

- Como era de esperar, dado el contexto de mayoría absoluta, todos los grupos tienen una menor probabilidad de éxito en sus iniciativas parlamentarias que el Grupo Popular (que es

19 Los resultados son robustos a la clusterización de los errores estándar por grupo y ámbito temático.

Variables	(X.1) Probabilidad de éxito (odds ratios)	(X.2) Probabilidad de éxito (odds ratios)	(X.3) Probabilidad de éxito (odds ratios)
Prodesarrollo	0,801** (0,0726)	0,634*** (0,0631)	0,684*** (0,0704)
Comercio de armas y construcción de paz		2,217*** (0,435)	2,247*** (0,445)
Comercio internacional e inversiones		1,691*** (0,259)	1,692*** (0,262)
Cooperación al desarrollo y AOD		3,420*** (0,657)	3,055*** (0,596)
Fiscalidad		0,798 (0,168)	0,785 (0,167)
Migraciones		2,833*** (0,412)	2,839*** (0,417)
Otras políticas		1,532*** (0,236)	1,465** (0,229)
Grupo Socialista			0,637** (0,117)
Grupo Catalán			0,747 (0,162)
Grupo Izquierda Plural			0,575*** (0,110)
Grupo UPyD			0,791 (0,172)
Grupo Vasco			0,382*** (0,130)
Grupo Mixto			0,455*** (0,0929)
Constante	2,799*** (0,164)	1,682*** (0,185)	2,608*** (0,500)
Observaciones	2,483	2,483	2,483

Errores estándar entre paréntesis

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tabla 2

Efecto del enfoque prodesarrollo de las iniciativas políticas en el éxito de la tramitación parlamentaria
Regresión logística

la categoría de referencia). El peso político dentro de la Cámara parece explicar esta diferencia entre el Grupo Popular y el resto de grupos, dado que esta menor probabilidad es significativa para cuatro de los seis grupos parlamentarios que incluimos (y muy cercano a la significatividad para los otros dos grupos). Sin embargo, la autoría, más allá del peso parlamentario, parece ser también una variable significativa a la hora de que se tramite con éxito una iniciativa parlamentaria dado que el Grupo Socialista (segunda fuerza parlamentaria) presenta menor probabilidad que el Grupo UPyD y que el Grupo Catalán, con mucha menos presencia en el Congreso.

- Una posible explicación de por qué la probabilidad de éxito es especialmente baja para el Grupo Mixto y la Izquierda Plural es la distancia ideológica existente entre el grupo mayoritario en el Congreso durante la Legislatura (Grupo Popular) y gran parte de los partidos políticos que componen esos dos grupos parlamentarios (Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya-Les Verds, Esquerra Republicana o la Chunta Aragonesista), lo que podría llevar al Grupo Popular a coincidir con las propuestas de estos grupos en menor medida que con el resto y, por tanto, estar menos dispuestos a aprobarlas o a responder a sus preguntas. De hecho, el Grupo Izquierda Plural y el Grupo Mixto son los dos grupos que presentan un mayor porcentaje de actividad prodesarrollo frente al conjunto de su actividad (un 53 y un 49 %, respectivamente). Para el caso del Grupo Vasco, en el que esta polaridad ideológica es menos evidente, la explicación parece estar en la muy baja proporción de preguntas parlamentarias que este grupo presenta en el conjunto de su actividad (19 % frente a una media del 59,5 % para el conjunto de los grupos). Dado que este tipo de actos parlamentarios son los que con más probabilidad se tramitan exitosamente (un 93,5 % frente a un 71,9 % para el conjunto de actividad parlamentaria), este menor uso de la función de control parlamentario podría estar detrás de la menor probabilidad de éxito del Grupo Vasco.

Para el análisis de los ámbitos temáticos utilizamos el campo «política energética y cambio climático» como categoría de referencia. La clave más destacada que arroja el análisis es que todos los ámbitos temáticos, excepto «fiscalidad», tienen una probabilidad relativa mayor y estadísticamente significativa de ser tramitados con éxito en comparación con «política energética y cambio climático». «Fiscalidad» presenta una probabilidad relativa menor de tramitación exitosa, aunque el coeficiente no es significativo.

Los datos del Proyecto Avizor muestran que el Partido Popular no se ha caracterizado durante la Legistatura 2011-2016 por su sensibilidad hacia las políticas de lucha contra el cambio climático

y fomento de las energías renovables ni por su predisposición a impulsar una mayor regulación fiscal internacional o nuevas medidas impositivas, como la tasa a las transacciones financieras internacionales. El Grupo Popular, junto al Grupo Catalán y el Grupo Vasco, son los únicos grupos que no impulsaron ninguna iniciativa prodesarrollo en el ámbito climático-energético y es, junto al Grupo UPyD, el grupo con más bajo porcentaje de iniciativas prodesarrollo sobre fiscalidad del Congreso. Por todo ello, el resultado obtenido parece razonable: el Grupo Popular, con mayoría absoluta en el Congreso durante estos cuatro últimos años, habría estado menos dispuesto a aprobar medidas propuestas por el resto de grupos en estas dos temáticas que sobre el resto de ámbitos analizados. Además, al no ser ámbitos temáticos prioritarios para el Grupo Popular, este ha registrado poca actividad al respecto (por debajo del 15 % del total de la actividad parlamentaria popular entre ambos ámbitos), lo cual también contribuye a disminuir la probabilidad de que sean aprobados.

5.2. Segunda hipótesis planteada: la presencia del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias de orientación política disminuye la probabilidad de que el Ejecutivo cumpla su mandato parlamentario. Presentación del análisis y exposición de los datos

En esta segunda parte del análisis nos centramos en qué factores son relevantes para el cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas de orientación política del Congreso de los Diputados. Para realizar este análisis, hemos analizado las 143 proposiciones no de ley que, habiendo sido registradas y aprobadas por el Congreso de los Diputados durante la X Legislatura (2011-2016) en España, tratan sobre materias relacionadas con el desarrollo internacional y los derechos humanos. Para cada uno de estos actos parlamentarios hemos determinado el grado de cumplimiento por parte del Ejecutivo, asignándoles el valor «cumplido», «no cumplido» o «parcialmente cumplido», en virtud de la información suministrada por el análisis del Proyecto Avizor a través de su iniciativa *¿Qué Pasó con Eso... que Aprobó el Congreso?*

Para analizar qué afecta al grado de cumplimiento, utilizamos las mismas variables de los análisis anteriores. Incluimos unas variables que tienen valor 1 si el acto tiene contenido prodesarrollo y 0 si no es así. También analizamos los ámbitos temáticos a los que pertenecen los actos parlamentarios, que son los mismos siete ámbitos ya presentados en la hipótesis anterior. De nuevo se ha escogido «cambio climático y política energética» como categoría de referencia. Lo mismo ocurre con los siete grupos parlamentarios cuyos actos parlamentarios son incluidos en el análisis. El «Grupo Popular» es, de nuevo, la categoría de referencia.

Con estos datos, realizamos un «análisis *logit*», donde la variable dependiente es el cumplimiento por el Ejecutivo de los mandatos parlamentarios (codificados como 1, cuando el mandato ha sido cumplido y 0 cuando no lo ha sido o solo lo ha sido parcialmente).²⁰ Los resultados se recogen en la tabla 3. Mostramos los resultados con los coeficientes brutos; es decir, aquellos coeficientes positivos implican un aumento de la probabilidad de cumplimiento, mientras que los coeficientes negativos implican una reducción de la probabilidad de cumplimiento.

En este segundo análisis, un grupo parlamentario (Grupo UPyD) y un ámbito temático (fiscalidad) con menor actividad parlamentaria quedan eliminados del modelo por problemas de multicolinealidad y su baja variación en cuanto al cumplimiento. Los resultados no se ven afectados y son robustos a su agrupación en categorías que comprenden varios grupos. Dado el bajo número de observaciones de este segundo análisis (una muestra de 143 datos), la eliminación de categorías era un resultado previsible.

En cuanto a los resultados, en este segundo análisis el efecto de nuestra variable de interés —el contenido prodesarrollo— solo es significativa en el primer modelo. Como esperábamos, el contenido prodesarrollo reduce la probabilidad de que el Gobierno cumpla el mandato parlamentario. No obstante, al incluir el resto de variables de control, el efecto pierde significatividad (modelos X.2 y X.3 que incluyen las variables «partido político» y «ámbito temático»). Lo que este resultado parece indicar es que, basándose en los datos disponibles, ni el contenido prodesarrollo ni la autoría ni el ámbito temático tratado en las iniciativas parlamentarias de orientación política al Gobierno aprobadas por el Congreso de los Diputados influyen significativamente en la probabilidad de que dicho mandato sea cumplido por el Gobierno.

Estos resultados, no significativos en lo estadístico, sí tienen, sin embargo, una interesante lectura desde el punto de vista institucional en relación con el funcionamiento interno del Congreso de los Diputados y su relación con el Ejecutivo. El muy bajo nivel de cumplimiento del Ejecutivo de las orientaciones políticas aprobadas por el Congreso, con independencia de su contenido y de su autoría (un 31 % de cumplimiento íntegro tras finalizar la X Legislatura), refleja el escaso valor que el Ejecutivo otorga a los acuerdos alcanzados por el Congreso de los Diputados y pone en tela de juicio la propia utilidad práctica de la función parlamentaria de orientación política.

Según el diagnóstico realizado por el Proyecto Avizor (Gutiérrez 2013b), los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los ministerios no funcionan adecuadamente. La comunicación de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de Presidencia —a quien le corresponde informar a los organismos públicos correspondientes de la aprobación de iniciativas parlamentarias de cuyo cumplimiento son responsables—

20 Los resultados son robustos a la clusterización de los errores estándar por grupo y ámbito temático.

	(X.1)	(X.2)	(X.3)
Variables	Probabilidad de cumplimiento	Probabilidad de cumplimiento	Probabilidad de cumplimiento
Prodesarrollo	-0,840** (0,375)	-0,323 (0,418)	-0,00412 (0,609)
Grupo Socialista		-1,145* (0,598)	-1,149* (0,633)
Grupo Catalán		-0,282 (0,532)	0,161 (0,574)
Grupo Izquierda Plural		-1,822 (1,116)	-1,672 (1,148)
Grupo Vasco		-0,809 (1,197)	-0,979 (1,326)
Grupo Mixto		-1,744 (1,112)	-1,875* (1,137)
Varios autores		-0,308 (0,635)	-0,997 (0,828)
Comercio de armas y construcción de paz			0,910 (1,033)
Comercio internacional e inversiones			0,555 (0,848)
Cooperación al desarrollo y AOD			-0,332 (0,967)
Migraciones internacionales			-1,620 (1,318)
Otras políticas			-0,156 (0,889)
<i>Constant</i>	-0,288 (0,289)	-0,0524 (0,338)	-0,388 (0,792)
<i>Observations</i>	143	136	134

Standard errors in parentheses

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tabla 3

Efecto del enfoque prodesarrollo de los mandatos parlamentarios en su cumplimiento por parte del Ejecutivo

Regresión *logit*

no siempre llega a producirse, por lo que, en ocasiones, los responsables políticos afectados no han llegado siquiera a tener conocimiento de la existencia de los mandatos parlamentarios. Además, al no ser públicas estas comunicaciones ni existir un registro público de ellas, se ven obstaculizados el seguimiento externo y la posterior rendición de cuentas.

6 Conclusiones

En este artículo se ha partido de cinco supuestos básicos: en primer lugar, que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —que la comunidad internacional ha aprobado como hoja de ruta común para hacer frente a los retos globales de pobreza, desigualdad y gestión sostenible de los recursos del planeta— hace imprescindible que la CPD sea el principio vertebrador de los planes de Gobierno de todos los Estados en los próximos quince años; en segundo lugar, que la naturaleza eminentemente política de esta nueva agenda y la necesidad de que los Estados adquieran con esta un compromiso ambicioso, estable y a largo plazo, convierte a los Parlamentos nacionales en actores de mucha relevancia y con un rol estratégico; en tercer lugar, que los poderes públicos españoles están legalmente obligados a incorporar la perspectiva de CPD en el diseño e implementación del conjunto de políticas públicas, de modo que sean coherentes con los objetivos de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo internacional y los derechos humanos; en cuarto lugar, que —según el diagnóstico realizado por el Proyecto Avizor— el Congreso de los Diputados español durante la X Legislatura respondió de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional y que, en el conjunto de su actividad parlamentaria, no prevaleció la perspectiva de CPD ni un enfoque orientado a la promoción de un sistema internacional más equitativo y sostenible y, en quinto lugar, que el Gobierno de España ha presentado durante los últimos cuatro años un muy bajo nivel de cumplimiento de las orientaciones políticas aprobadas por el Congreso en aquellas materias relacionadas con el desarrollo internacional sostenible y los derechos humanos.

Desde el escenario planteado por estos cinco supuestos, en este artículo se ha querido ir un paso más allá para conocer si, durante la X Legislatura, la incorporación del enfoque de CPD en las iniciativas parlamentarias fue un factor determinante para las posibilidades de que dichas iniciativas fueran tramitadas con éxito en el Congreso de los Diputados y para que, en el caso de las iniciativas de orientación política, su mandato fuera cumplido por el Ejecutivo. La motivación última de esta investigación es conocer si, en el panorama político español, existen especiales trabas y dificultades para promover con éxito las iniciativas necesarias para que Espa-

ña pueda implementar con éxito los compromisos adquiridos en la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Según los análisis realizados, sí parecen existir indicios de que una mayor presencia del enfoque de CPD en una iniciativa parlamentaria disminuye —hasta en un 36,5 %— las probabilidades de que esta sea tramitada con éxito. Por el contrario, no se han hallado evidencias de que la presencia del enfoque de CPD sea significativa en relación con las probabilidades de que el Gobierno cumpla con el mandato político del Congreso de los Diputados, a pesar de la baja proporción —el 31 %— de dichos mandatos a los que el Ejecutivo ha dado cumplimiento.

De estos resultados se derivan, al menos, dos conclusiones relevantes:

- En primer lugar, parece obvio que existe en España un déficit de voluntad política y de sensibilización en cuanto a la existencia de una obligación legal con la CPD y de un compromiso internacional de cumplir en los próximos quince años con la ambiciosa Agenda 2030. El Congreso de los Diputados español no parece estar preparado para desempeñar el papel de foro de debate, discusión y consenso que de él se espera ni ha ejercido, por el momento, el liderazgo político que todo país necesita para cumplir con los objetivos asumidos. Más allá de la falta de la suficiente voluntad política, la estructura y funcionamiento actual del Congreso de los Diputados no está adaptada para promover y facilitar la integración del enfoque de CPD en la actividad parlamentaria (Pérez y Segovia 2016). Así, por ejemplo, la rígida asignación de materias a las comisiones parlamentarias está lejos de reflejar la complejidad y transversalidad de las problemáticas que deben tratar, o la actual concentración de los parlamentarios más expertos y sensibilizados en materias de desarrollo en las Comisiones de Cooperación y Asuntos Exteriores ignora el hecho de que cerca del 70 % de la actividad parlamentaria relevante para los objetivos del desarrollo ocurre fuera de ellas. Estas cuestiones interpelan a la sociedad civil —en lo relativo a la sensibilización y presión ciudadana para conseguir una mayor voluntad política— y a los partidos políticos —en lo relativo a la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados— a intervenir urgentemente.
- En segundo lugar, el bajo nivel de cumplimiento por parte del Gobierno de los mandatos políticos aprobados por el Congreso de los Diputados y la ausencia de rendición de cuentas al respecto debería ser una cuestión prioritaria en la agenda de reformas por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo en España. En este sentido, la ausencia de evidencias de que un mayor enfoque de CPD perjudique las probabilidades de cumplimiento gubernamental no le resta

relevancia política y democrática a esta cuestión. Cualquier estrategia que pretenda abordar la solución de esta problemática deberá incluir, necesariamente, la creación de un registro público sobre el progreso en el cumplimiento de las diferentes iniciativas aprobadas por el Congreso, la elaboración periódica de un informe por parte del Gobierno al respecto y la mejora de los mecanismos de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los organismos públicos interpelados por las iniciativas parlamentarias aprobadas, lo que permitiría el acceso público a dichas comunicaciones, para facilitar el escrutinio y control externo.

A partir de las conclusiones de este trabajo, se abren dos futuras vías de desarrollo:

- La primera está relacionada con investigar si esta relación significativa y negativa entre la mayor presencia del enfoque de CPD y la probabilidad de éxito en la tramitación parlamentaria existe para todos los tipos de actividad parlamentaria o si solo es cierta analizando la actividad parlamentaria de forma agregada. Esta inquietud ha surgido al analizar los datos del Proyecto Avizor y ver que, mientras que la probabilidad media de éxito para el conjunto de los actos parlamentarios es menor en aquellos actos prodesarrollo que en los no prodesarrollo (un 69,2 % frente a un 73,7 %, respectivamente), esta relación se invierte si excluimos del análisis los actos relacionados con la función de control al Gobierno (preguntas y peticiones de comparecencia, básicamente), en cuyo caso la probabilidad de éxito de las prodesarrollo es del 42,5 % y la de las no prodesarrollo, de un 38,3 %. Dado que en las funciones legislativa y de orientación política al Gobierno es donde se concentran la mayor parte del debate y de las propuesta de contenido, sería interesante analizar con más detenimiento dichos resultados.
- La segunda está relacionada con la metodología del Proyecto Avizor y supone una sugerencia que podría mejorar la calidad del análisis realizado. Los datos empleados en este artículo se basan en el análisis realizado por el Proyecto Avizor a los textos de los actos registrados por los parlamentarios que los impulsan. Sin embargo, estos actos, en ocasiones, sufren modificaciones durante la tramitación parlamentaria fruto, por ejemplo, de enmiendas presentadas por otros grupos parlamentarios. Sin embargo, el análisis del Proyecto Avizor no recoge dichas variaciones. Como consecuencia, la búsqueda de relación entre el enfoque de CPD de las iniciativas y las probabilidades de éxito parlamentario y cumplimiento gubernamental ha podido incluir algún error en el supuesto de que la aprobación del mandato parlamentario al

Gobierno fuera sobre un texto distinto al inicialmente registrado y analizado. Esta mejora supondría comparar el texto final de las iniciativas aprobadas con el texto inicialmente registrado en el Congreso para determinar, si fuera pertinente, un cambio en el diagnóstico de «prodesarrollo»/«no prodesarrollo» emitido.

7 Agradecimientos

Los autores agradecen a don Ignacio Jurado Nebreda por su asistencia técnica en la elaboración del análisis econométrico presentado en este artículo y a doña Alba Gutiérrez Fraile por el trabajo de seguimiento y registro de la actividad parlamentaria española durante los años 2012 y 2015, necesario para la construcción de la base de datos del Proyecto Avizor, en la que este artículo basa sus análisis.

8 Bibliografía

- ALONSO JA, FITZGERALD V (eds.) (2003). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Madrid: Catarata.
- ASHOFF G (2005). Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU. En: Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World. Bonn: German Development Institute.
- BARRY F, KING M, MATTHEWS A (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges. *Irish Studies in International Affairs* 21:207-223.
- BOCG (2011). Proposición no de Ley sobre la reforma y cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros del Grupo Izquierda Plural. Congreso de los Diputados núm. D-17 de 17 de enero de 2012, p. 9. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28162%2F000065%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).
- BOCG (2012). Proposición no de Ley sobre el apoyo a las energías renovables del Grupo Izquierda Plural. Congreso de los Diputados núm. D-59 de 21 de marzo de 2012, p. 32. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28161%2F000411%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).
- BOCG (2013). Enmienda del Grupo Popular a la Proposición no de Ley sobre el control de los proyectos de cooperación con participación de las empresas privadas del Grupo Mixto. Congreso de los Diputados núm. D-248 de 2 de abril de 2013, p. 25. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28161%2F001455%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).

- BOCG (2014). Proposición no de Ley relativa a la necesidad de mantener las primas a las energías renovables del Grupo Mixto. Congreso de los Diputados núm. D-405 de 17 de febrero de 2014, p. 20. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW10&PIECE=IWC0&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&DOCS=1-1&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28161%2F002396%29 (consultado el 28 de septiembre de 2016).
- BOE (1998). Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Boletín Oficial del Estado 162, de 8 de julio, pp. 22755-22765. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- CIECODE (2016). «Ámbitos temáticos» en Proyecto Avizor [en línea]. <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/ambitospoliticos.aspx>. Madrid.
- CIECODE (2016). «Base de datos de Proyecto Avizor años 2011-2015» en Proyecto Avizor [en línea]. <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/publicaciones.aspx>. Madrid.
- CIECODE (2016). «Metodología» en Proyecto Avizor [en línea]. <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/faq.aspx>. Madrid.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO) (2011). Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention. <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016). Roma: FAO.
- FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION (FAO), INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD) Y PROGRAMA MUNDIAL DE LOS ALIMENTOS (PMA) (2015). The State of Food Insecurity in the World 2015, Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016). Roma: FAO.
- FORSTER J, STOKKE O (1999). Policy coherence in development co-operation. EADI Book Series 22. Londres: Frank Cass Publishers.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC) (2015). Cambio climático 2014: Informe de síntesis. IPCC, Ginebra. https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf (consultado el 31 de marzo de 2016).
- GUTIÉRREZ A (2013a). Impacto de la actividad parlamentaria en la lucha contra la pobreza. En: Ramos I, Gonzalo MA, Campos E (coords.). Parlamentos abiertos a la sociedad, participación y monitorización. Madrid: Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Ideas, pp. 75-82. <http://www.unmundosalvadorsoler.org/avizor/publicacion.aspx?pubid=2> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- GUTIÉRREZ A (2013b). El Congreso de los Diputados: análisis de su papel en la respuesta de España a los retos y problemas del desarrollo internacional. Cuadernos Manuel Giménez Abad 5:99-107. http://www.unmundosalvadorsoler.org/_Files/cie/5_cuadernos_junio2013.PDF (consultado el 31 de marzo de 2016).
- GUTIÉRREZ A, PÉREZ J (2013). Comunicación en Segundas Jornadas sobre ciberpolítica de la UNED. Herramientas de transparencia y accountability para la ciberpolítica: el caso del Proyecto Avizor.
- GUTIÉRREZ A, PÉREZ J (2014). Informe Avizor 2013: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo. http://unmundosalvadorsoler.org/_Files/avi/Informe_Avizor_2013.PDF (consultado el 31 de marzo de 2016).
- LAKNER C, MILANOVIC B (2013). La distribución global del ingreso desde la caída del muro de Berlín a la gran recesión. Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo (núm. 6719). Washington: Banco Mundial.
- MARTÍNEZ I, MARTÍNEZ P (2016). La Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales. Temas para el Debate 254-255 (enero-febrero):19-21.
- MCGEE R, GAVENTA J (2011). Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives. IDS Working paper 383 1-39. <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp383.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016).

- MESA M (coord.) (2009). Crisis y Cambio en la Sociedad Global, anuario 2009-2010, Ceipaz. Barcelona: Icaria. http://www.ceipaz.org/images/contenido/AnuarioCEIPAZ_2009-2010.pdf (consultado el 31 de marzo de 2016).
- MILLAN N (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. *Revista Sistema* 220:139-161.
- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia. Tesis doctoral. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- NACIONES UNIDAS (2015). Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1. Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- OPENINGPARLIAMENT.ORG (2012). Declaración sobre la transparencia parlamentaria. <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2016). Obesidad y sobrepeso. Nota descriptiva núm. 311 (junio). <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/> (consultado el 28 de junio de 2016).
- OXFAM (2015). Riqueza: tenerlo todo y querer más. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ib-wealth-having-all-wanting-more-190115-es.pdf (consultado el 31 de marzo de 2016).
- PÉREZ J (2015). La política española de internacionalización de la empresa. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo. *Revista 2015 y más* 7. <http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/publicacion.aspx?pubid=6> (consultado el 31 de marzo de 2016).
- PÉREZ J, SEGOVIA M (2016). El papel de un Parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X Legislatura en España. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari26-2016-perez-segovia-papel-parlamento-nacional-desarrollo-internacional-analisis-10-Legislatura-espana (consultado el 31 de marzo de 2016).
- PICCIOTO R (2004). Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches. París: OECD Policy Workshop.
- SÁNCHEZ DE DIOS M (2002). Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado. En: Román P (coord.). *Sistema Político Español*. Madrid McGraw Hill.
- UNIÓN EUROPEA (2007). Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 [2007/C 306/01]. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de La Unión Europea.
- VALLÉS JM (2004). *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Anexo 1

Detalles de la metodología

Los actos Avizor prodesarrollo son iniciativas parlamentarias que, teniendo la capacidad potencial de generar impacto sobre el desarrollo, poseen un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.

1. Criterios de puntuación del Proyecto Avizor

Para evaluar y distinguir los actos prodesarrollo, hemos establecido una metodología basada en los siguientes criterios:

0. Previo: relevancia para la lucha contra la pobreza y para el desarrollo internacional de la iniciativa o del acto parlamentario.
1. Construcción argumental basada en desarrollo internacional.
2. Relevancia política práctica del contenido de la iniciativa acto.
3. Exigencia de control y rendición de cuentas.

Esta metodología se aplica cuantitativamente de la siguiente manera:

Criterios de puntuación	Puntos
1. Relevancia para el desarrollo	Sí/no
2. Construcción argumental basada en el desarrollo internacional	Máx. 6 ptos.
2.1. Mención explícita al desarrollo y a países en desarrollo	0, 1 o 2
2.2. Concepto de CPD	0, 1 o 2
2.3. Justificación/argumentación (mención a compromisos, normativa e informes)	0, 1 o 2
3. Relevancia política práctica	Máx. 3 ptos.
3.1. Concreción de la propuesta (proposiciones)	0, 1 o 2
3.2. Valor añadido respecto al <i>statu quo</i> en esta cuestión (debate en España)	0 o 1
4. Exigencia de control y rendición de cuentas	0 o 1
Total puntuación	Máx. 10 ptos.

2. Filtro de ponderación para asegurar que las iniciativas prodesarrollo tengan un mínimo equilibrio entre los tres parámetros aplicados

Un acto Avizor, para ser considerado «prodesarrollo», tiene que cumplir una de las siguientes condiciones:

- Mínimo de cuatro puntos en la categoría «vinculación con el desarrollo» más un punto en la categoría «concreción».
- Seis puntos en la categoría «vinculación con el desarrollo».
- Tres puntos en la categoría «relevancia práctica» más un punto en la categoría «vinculación con el desarrollo».

3. Iniciativas parlamentarias incluidas en esta investigación y su puntuación correspondiente²¹

- Proposiciones de ley: de 10 a 15 puntos.
- Enmiendas a proposiciones de ley y a proyectos de ley: de 6 a 8 puntos.
- Interpelaciones y mociones: de 4 a 5 puntos.
- Enmiendas a mociones: de 2 a 3 puntos.
- Proposiciones no de ley: de 2 a 3 puntos.
- Enmiendas a proposiciones no de ley: de 1 a 2 puntos.
- Preguntas orales: 2 puntos.
- Preguntas para respuesta escrita: 1 punto.
- Otros: opiniones, petición de comparecencia de miembros del Gobierno: de 1 a 2 puntos.

4. Ejemplos prácticos de aplicación de la metodología a iniciativas parlamentarios

4.1. Ejemplo de aplicación del criterio «construcción argumental basada en desarrollo internacional»

Cualquier iniciativa parlamentaria relacionada con el fomento de las energías renovables en España obtendría un «sí» al criterio de «relevancia para el desarrollo», por la relación existente entre las energías renovables y el cambio climático y entre este y el desarrollo sostenible. Ahora bien, una iniciativa que justifique el mantenimiento de las ayudas a las energías renovables empleando como argumentos la creación de empleo, la dependencia energética o la contaminación no cumpliría con el requisito de «mención explícita al desarrollo»,²² mientras que sí lo haría una iniciativa que defienda las ayudas a las renovables como medida necesaria para que España pueda cumplir con sus compromisos internacionales adquiridos en materia de reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático.²³

4.2. Ejemplo de aplicación del criterio «relevancia política práctica»

Con este criterio se valora la capacidad e idoneidad de cada iniciativa para realizar una aportación política práctica, en virtud de su grado de concreción, su vinculación con algún proceso político determinado y su valor añadido respecto al *statu quo* político existente sobre esta temática. Este tercer punto es el más delicado de evaluar y para el que no hay normas de aplicación universal sino una valoración caso a caso en la que se emplean como estándar de análisis la legislación vigente (normativa nacional o convenios internacionales) y los compromisos políticos asumidos por España en cada una de las siete materias. A modo de ejemplo, se valoró negativamente en este epígrafe una iniciativa sobre el papel del sector privado en la cooperación al desarrollo española que, además de estar planteada en términos muy genéricos y vagos, no es-

21 La distinta puntuación correspondiente a cada tipo de iniciativa parlamentaria responde a su distinta relevancia política y a la distinta carga de trabajo que cada una de ellas supone para el diputado individualmente o para el conjunto del grupo parlamentario. La determinación de la puntuación concreta para cada tipo de iniciativa parlamentaria fue sugerida por los promotores del Proyecto Avizor y consensuada con representantes de todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso de los Diputados durante la X Legislatura.

22 Véase, por ejemplo, la proposición no de ley relativa a la necesidad de mantener las primas a las energías renovables (acto parlamentario núm. 161/002396) del Grupo Mixto durante la X Legislatura.

23 Véase, por ejemplo, la proposición no de ley sobre el apoyo a las energías renovables (acto parlamentario núm. 161/000411) del Grupo Izquierda Plural durante la X Legislatura.

taba bien sincronizada con el proceso político relevante para dicha materia (fue registrada al mismo tiempo que el Gobierno aprobaba el IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, al que no hace mención).²⁴

24 Véase la enmienda del Grupo Popular a la proposición no de ley sobre el control de los proyectos de cooperación con participación de las empresas privadas (acto parlamentario núm. 161/001455) del Grupo Mixto durante la X Legislatura.

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco

Koldo UNCETA
koldo.unceta@ehu.eus

Irati LABAIEN
irati.labaien@ehu.eus

Instituto Hegoa
Universidad del País Vasco
UPV/EHU (España)

Policy Coherence for Development at sub-state level: the case of the Basque Country

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. CPD, un concepto en evolución**
- 3. Los retos del desarrollo, la gobernanza multinivel y la CPD**
- 4. El tratamiento de la CPD en el ámbito subestatal**
- 5. La situación de la CPD en el caso del País Vasco**
 - 5.1. La CPD y las políticas de cooperación al desarrollo del Gobierno vasco**
 - 5.2. La CPD y las estrategias de internacionalización del Gobierno vasco**
 - 5.3. La CPD y su relación con otras políticas**
 - 5.4. La CPD y la estructura institucional del País Vasco**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco

Koldo UNCETA
koldo.unceta@ehu.eus

Irati LABAIEN
irati.labaien@ehu.eus

Instituto Hegoa
Universidad del País Vasco
UPV/EHU (España)

Policy Coherence for Development at sub-state level: the case of the Basque Country

Citar como:

Unceta, K., Labaien, I. (2017). La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 164-186

Resumen

El debate sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha estado casi siempre asociado a la cooperación de los Estados. Sin embargo, la creciente importancia adquirida por los Gobiernos locales y regionales en la promoción del desarrollo y las políticas de cooperación, y la necesidad —reclamada desde diversas instancias— de una gobernanza multinivel para enfrentar los retos del desarrollo, plantean la conveniencia de estudiar la CPD desde una perspectiva más amplia, que incluya los ámbitos subestatales. Partiendo de estas consideraciones, el presente trabajo se centra en el estudio de la CPD en el País Vasco, a partir de los resultados obtenidos en un amplio trabajo de investigación llevado a cabo sobre el tema. En las conclusiones se plantean algunas reflexiones basadas en el análisis realizado, cuya consideración puede resultar de interés para impulsar el estudio sobre la CPD en el ámbito subestatal.

Palabras clave: Coherencia de Políticas para el Desarrollo, cooperación al desarrollo, cooperación subestatal, País Vasco.

Cite as:

Unceta, K., Labaien, I. (2017). La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 164-186

Abstract

The debate on Policy Coherence for Development (PCD) has mostly been associated to States. However, the growing importance acquired by local and regional governments in promoting development and cooperation policies, and the need of a multilevel governance to meet the challenges of development, emphasize the interest of analysing the PCD from a wider perspective including the sub-state level. Considering these issues, this paper focuses on the study of the PCD in the Basque Country, based on a research study carried out about this subject. As a conclusion, relevant considerations that may be interesting to promote the analysis on PCD at sub-state level are pointed out.

Keywords: Policy Coherence for Development, Development Cooperation, sub-state Development Cooperation, Basque Country.

1 Introducción

A lo largo de los últimos años, la noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) se ha convertido en una referencia clave en los debates sobre la cooperación al desarrollo y la manera de enfrentar su futuro. La reciente aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la nueva Agenda 2030 no ha hecho sino incrementar la importancia que objetivamente tiene esta cuestión, pese a su escasa atención prestada en la declaración suscrita por las Naciones Unidas (NN. UU.) el pasado mes de septiembre de 2015. De hecho, la posibilidad de hacer frente a una agenda universal y multi-dimensional, como la que se ha adoptado, es inseparable de una acción política coherente y coordinada en diferentes ámbitos y niveles.

Sin embargo, durante las más de dos décadas de vigencia de los debates sobre la CPD, esta se ha venido asociando a las políticas de desarrollo y cooperación llevadas a cabo principalmente por los Gobiernos estatales y los organismos multilaterales. En ese marco, apenas ha habido reflexión sobre la CPD en los ámbitos subestatales y ello pese al reconocimiento generalizado de la importancia que tienen las políticas de desarrollo y cooperación impulsadas en y desde los ámbitos locales y regionales. Teniendo en cuenta estas consideraciones, en este trabajo se aborda la cuestión de la CPD en dichos ámbitos, partiendo de un amplio trabajo de investigación previamente realizado, en el que se hace un análisis específico sobre la realidad del País Vasco y la CPD en este territorio.¹

En el artículo se plantea, en primer lugar, un breve resumen del debate sobre la CPD y de las distintas aproximaciones que, a lo largo de los últimos años, se han planteado sobre este asunto. A continuación, en el tercer epígrafe, se presenta un análisis de la relación de la CPD con la nueva agenda del desarrollo y los retos de la gobernanza multinivel. En el cuarto epígrafe se aborda ya la cuestión del tratamiento de la CPD en los ámbitos subestatales y, en el quinto, se presentan los resultados más relevantes de la investigación llevada a cabo para el caso del País Vasco. Finalmente, en el último epígrafe, se plantean algunas conclusiones.

1 Los autores de este artículo son parte del equipo de investigación que, entre 2014 y 2015, llevó a cabo por encargo de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (AVCD) un amplio informe sobre la CPD en el País Vasco, en el que se basa parte de este trabajo. En dicho equipo participaron también Jorge Gutiérrez, Natalia Millán, Idoye Zabala, María José Martínez, Michel Sabalza, Iratxe Amiano, Unai Villena y Yesica Álvarez. A todos ellos, así como a Nacho Martínez, queremos agradecerles sus comentarios y aportaciones.

2 La CPD, un concepto en evolución

Los análisis sobre la CPD y las propuestas referidas a esta cuestión constituyen una de las cuestiones centrales de los debates sobre el sistema de cooperación y su efectividad a lo largo de las dos últimas décadas; asunto relacionado, a su vez, con los cambios habidos en el sistema internacional, tales como la emergencia de nuevos problemas de desarrollo, la aparición con fuerza de nue-

vos actores y la crisis de otros tradicionales, las dinámicas creadas alrededor de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) o el nuevo carácter de las relaciones económicas, sociales o culturales en el marco de la globalización. Dichos cambios han venido a alterar el carácter de las tradicionales relaciones Norte-Sur, han modificado la agenda del desarrollo a escala global y han puesto en crisis el sistema de cooperación que funcionaba desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, los usuales instrumentos de cooperación, vinculados a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), han mostrado crecientes limitaciones para hacer frente tanto a los problemas de desarrollo de los países más empobrecidos como a los retos del desarrollo global. Y uno de los factores que más han incidido en la escasa efectividad mostrada en muchos momentos por las políticas de ayuda es, precisamente, la ausencia de una política de desarrollo coherente.

La anterior consideración, centrada en el exiguo impacto de la AOD frente a los efectos negativos de otras políticas, representó el inicio del debate sobre la CPD,² lo que marca un punto de arranque desde el que posteriormente se iría ampliando el campo de análisis (Barry *et al.* 2010). Desde aquellos primeros análisis, en los que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desempeñó un importante papel,³ los estudios sobre la CPD han ido incluyendo nuevos temas y abarcando un mayor número de enfoques, en un proceso paralelo al seguido por las reflexiones que se producían sobre la agenda del desarrollo y la reforma del sistema de cooperación. Y es, en ese contexto de ampliación del foco de análisis sobre la CPD, en el que es preciso insertar la reflexión sobre esta cuestión en los ámbitos subestatales.

La idea de *do no harm*, es decir, de tratar de limitar al máximo el impacto negativo sobre los procesos de desarrollo de otras políticas distintas de las de cooperación externa (y, específicamente, de la AOD), constituyó una primera aproximación a la CPD, visible en distintos trabajos publicados a finales del siglo pasado y principios del presente (Hoebink 2003; Ashoff 2005), y sirvió para establecer las coordenadas iniciales del debate sobre el tema. En una segunda aproximación, la CPD planteó la necesidad de ir más allá, aprovechando y poniendo en juego en la cooperación externa los recursos y propuestas relacionados con otras políticas, con el objetivo de generar sinergias positivas (Picciotto 2005; Fukasaku *et al.* 2005; Hoffmeister 2008).

Si bien este segundo enfoque supuso la ampliación del punto de mira, al reclamarse la necesidad de examinar el papel de muy diferentes políticas —y no solo las que pudieran estar perjudicando el desarrollo de terceros países—, seguía respondiendo, de alguna forma, a una lógica Norte-Sur o donante-receptor. O, dicho de otra manera, la CPD continuaba siendo una preocupación vinculada a las políticas de cooperación externa y a la manera de procurar más eficazmente el desarrollo de los llamados países del Sur.

- 2 No se pretende aquí realizar un análisis exhaustivo sobre el concepto de CPD y los cambios habidos en su interpretación, cuestión sobre la que existen ya trabajos de gran interés. Véase, entre otros, Olivie y Sorroza (2006), Sianes (2013) o Millán (2014).
- 3 Ello se plasmó en diversos documentos publicados en los años noventa que influyeron notablemente en el debate, entre los que se encuentran OCDE (1992) y OCDE (1996).

La tercera visión de la CPD que queremos señalar en este sucinto repaso se plantea ya desde una cierta superación de este enfoque, al proponerse una reflexión integral que vincula los objetivos de la cooperación externa con las estrategias de desarrollo internas y con los retos globales de desarrollo. Esta posición enlaza con lo que Millán (2012) ha denominado *enfoque cosmopolita sobre la CPD* y permite, en teoría, extender la preocupación por la coherencia a la manera de interpretar —y tratar— la problemática del desarrollo en los llamados países *donantes*. Se trata de una visión más ambiciosa, en la que el trabajo por el desarrollo a escala doméstica no puede ser ajeno a los problemas de otros territorios ni a la necesaria gestión cooperativa de los nuevos desafíos transnacionales. De este modo, la CPD debe entenderse como la integración de la perspectiva del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de los Gobiernos en sus distintos niveles.

Ello constituye un asunto de la máxima importancia a la hora de vincular la coherencia de políticas con el debate sobre los objetivos de desarrollo y la nueva Agenda Post-2015, asunto planteado en diversos trabajos en los últimos años (Knoll 2014; Millán 2015). En efecto, las visiones previas sobre este último asunto —en el que se incluye la agenda hasta hace poco vigente de los objetivos del milenio— venían a considerar la problemática del desarrollo como característica de determinados países, cuyas carencias y limitaciones podían y debían ser superadas mediante el apoyo de otros y el concurso de la cooperación externa. La asociación tradicionalmente establecida entre los *temas del desarrollo* y la problemática de los *países receptores* de ayuda fue crucial para que, durante mucho tiempo, se confundiera *política de desarrollo* con *política de ayuda o de cooperación* (externa) *al desarrollo*.⁴

Sin embargo, los objetivos de desarrollo sostenible y la nueva Agenda 2030 dibujan un escenario en el que los retos del desarrollo no son ya exclusivos de un determinado tipo de países, sino que, por el contrario, contienen metas que afectan a todos ellos. La propia declaración aprobada por las NN. UU. señala que «los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible» (NN. UU. 2015, p. 2), lo que enfatiza más adelante que «los vínculos entre los ODS y su carácter integrado son de crucial importancia para cumplir el propósito de la nueva Agenda» (NN. UU. 2015, p. 3). Ello es relevante desde la perspectiva de la CPD, pues supone trascender de una agenda que debía ser implementada por los denominados *países en desarrollo* en el Sur y por las agencias de desarrollo en el Norte (Scholz 2015) a otra en la que se plantea la necesidad de cambios en todos los países.

No obstante, debe subrayarse que, pese a que su alcance trasciende el ámbito de lo que tradicionalmente ha sido la cooperación para el desarrollo en el marco de los análisis Norte-Sur, el impulso de la CPD (e incluso el estudio sobre esta cuestión) sigue descansando, en buena medida, tanto en las instancias institucionales en-

4 Esta identificación se ha plasmado tanto en las políticas como en los órganos encargados de llevarlas a cabo. En el caso de la Unión Europea (UE), por ejemplo, se considera la *política de desarrollo* como una política externa de la Unión y, hasta el año 2011, en que se creó la actual Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación, la estructura responsable de la ayuda exterior era la Dirección de Desarrollo, cuya misión era promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo (<https://ec.europa.eu/>).

cargadas de la cooperación como en los trabajos y las reflexiones de los especialistas en esta materia.

3 Los retos del desarrollo, la gobernanza multinivel y la CPD

El reconocimiento explícito o implícito de que el desarrollo es una asignatura pendiente para todos, y de que la frontera entre los hasta ahora considerados países *desarrollados* y los llamados *en desarrollo* se desdibuja, a la vez que emergen problemas globales que afectan a todos, constituye un elemento de gran trascendencia para el futuro de la cooperación al desarrollo y especialmente para la CPD. Como se desprende de la nueva agenda del desarrollo, los problemas son de diferente naturaleza en unos y otros países o territorios, pero ninguno de ellos puede considerarse ajeno a los retos del desarrollo.

Lo anterior es indisociable del proceso de globalización de las últimas décadas, que ha supuesto una nueva configuración de los procesos sociales y económicos en la que las escalas supraestatal y subestatal adquieren una mayor relevancia que en épocas anteriores en las que el Estado-nación representaba la principal referencia para analizarlos (Martínez y Sanahuja 2012; Unceta 2013). Dado que estos procesos han significado una importante transnacionalización de las relaciones sociales, los problemas del desarrollo adquieren un carácter multidimensional y multinivel, por lo que resulta necesario avanzar hacia instancias de consenso y coordinación que permitan gestionar de manera eficiente los nuevos desafíos (Kaul *et al.* 1999; OCDE 2010). Y ello, a su vez, se relaciona con la emergencia de otros actores relevantes en la gestión del desarrollo, que han irrumpido en un ámbito que, con anterioridad, estaba casi exclusivamente reservado al Estado (Sassen 2007).

Durante las últimas décadas el sistema de cooperación para el desarrollo ha mostrado numerosos síntomas de agotamiento, lo que expone sus limitaciones para hacer frente a estos nuevos problemas en presencia. Como consecuencia de ello, se han abierto distintos debates sobre el papel y el significado de la cooperación. Algunos de ellos afectan a lo que Alonso ha llamado el *perímetro de la cooperación*, que obligaría a una nueva consideración de la financiación internacional, el papel de los distintos actores e incluso de los propios objetivos (Alonso 2015). Años antes, Severino y Ray ya habían planteado la necesidad de superar una idea de la cooperación al desarrollo vinculada a la AOD, para sustituirla por otra ligada a una política global de desarrollo (Severino y Ray 2009).

Ahora bien, la política global de desarrollo debería descansar en una nueva concepción de la política pública que pasara de la ac-

ción colectiva a la *acción hipercolectiva* (Severino y Charnoz 2008), lo que requeriría una nueva consideración de los actores y los procesos en presencia. En lo que se refiere a los actores, debería considerarse su carácter múltiple y diverso, así como la dificultad de acotar su número. Y, en cuanto a los procesos, se plantea la necesidad de contemplar diversos niveles de actuación y coordinación, al subrayarse que, en el nuevo escenario, las instituciones y actores locales también están presentes en el ámbito internacional, lo que obliga a nuevos y complejos arreglos de gobernanza (Severino y Charnoz 2008).

Estas consideraciones obligan a plantear un nuevo marco interpretativo para abordar la gestión del desarrollo y los retos de la gobernanza en el momento presente. A este respecto, con la noción de *gobernanza multinivel*⁵ —surgida inicialmente en el ámbito de la Unión Europea— se subraya la necesidad de contemplar diferentes ámbitos que se complementan y superponen, como consecuencia de la emergencia de un amplio abanico de actores que interactúan en diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo.

La gobernanza multinivel ha sido definida también como «gestión compartida de la complejidad social» (Morata 2011), lo que viene a poner sobre la mesa dos cuestiones de diferente naturaleza: por un lado, se enfatiza la idea de lo complejo y se huye de simplificaciones y análisis unidimensionales de los problemas en presencia y, en segundo lugar, se reclama la necesidad de una gestión compartida, en la que las responsabilidades no pueden descansar ya en un determinado tipo o nivel institucional y en la que los actores subestatales deben ser tenidos en cuenta, así como la política de desarrollo (Noferini 2010).

La gobernanza multinivel enlaza con la noción de responsabilidades comunes pero diferenciadas, propuesta inicialmente en la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y adoptada luego por NN. UU. como principio rector para la gestión de la Agenda 2030. Esta noción plantea que, si bien las responsabilidades de unos y otros países y territorios no pueden equipararse, es preciso contar con el concurso de todos ellos para hacer frente a los retos comunes del desarrollo.

Ahora bien, si una política global de desarrollo —capaz de reemplazar a la cooperación convencional basada en la AOD— precisa de un marco de gobernanza multinivel, tanto una como otra requieren de la CPD para constituir una propuesta viable. Como señalan Martínez y Zabala, la política de desarrollo global —sugerida por Severino y Ray— debería descansar en cuatro principios: equidad, sostenibilidad, integralidad y coherencia (Martínez y Zabala 2014); se reclama, al mismo tiempo, la necesidad de que la CPD sustituya a una visión tecnocrática de la eficacia como principio inspirador en los debates sobre la reforma de la cooperación al desarrollo.

5 Para una visión de conjunto sobre el surgimiento y la evolución del debate conceptual sobre la gobernanza multinivel, véase Piattoni (2009).

En este contexto, la noción de CPD adquiere una nueva proyección, de forma que se trascienden los ámbitos en los que había estado generalmente confinada —los referidos a los Estados nacionales y la acción de los Gobiernos centrales—, para erigirse en una referencia necesaria para el debate sobre el desarrollo en todos sus niveles. Ello atañe, también, a la cooperación de ámbito subestatal, cuestión a la que nos referimos en el siguiente epígrafe.

4 El tratamiento de la CPD en el ámbito subestatal

Como ya se ha señalado, la mayoría de las referencias académicas y políticas relativas a la CPD apuntan al ámbito estatal; de hecho, resulta relativamente escasa la bibliografía relacionada con la necesidad de incorporar a la reflexión sobre este asunto un enfoque multinivel que integre los ámbitos locales como parte de las políticas públicas de promoción del desarrollo (Martínez 2012). La explicación a esta carencia suele relacionarse con que los análisis tradicionales sobre CPD se han centrado, sobre todo, en el ámbito de la ayuda y en el estudio de los impactos negativos en los países en desarrollo de algunas políticas —especialmente las relacionadas con lo que se ha dado en llamar la *agenda dura*, vinculada a los temas económicos y de seguridad (Santander y Millán 2014)—; se considera también que las políticas de los Gobiernos locales adquieren una menor importancia en este terreno. En cualquier caso, y aunque los estudios internacionales sobre la CPD y los Gobiernos locales son prácticamente inexistentes, es posible encontrar algunas referencias aisladas en dos documentos de la OCDE que mencionan la necesidad de incorporar a los Gobiernos subestatales en la fase de implementación y seguimiento de promoción de CPD (OCDE 2010; OCDE 2012). Sin embargo, como plantea Martínez (2012), no se trata de un enfoque en el que se incorpore el potencial impacto de los actores y las políticas de los Gobiernos descentralizados en las lógicas del desarrollo (tanto a escala doméstica como internacional) sino de una visión que limita su actuación a las fases de coordinación e implementación de políticas.⁶

No obstante, la incorporación de la perspectiva local y regional al debate y la elaboración de estrategias sobre CPD, además de ser consistente con las reflexiones planteadas en el epígrafe anterior, tiene dos importantes potencialidades: en primera instancia, dado el carácter de proximidad que poseen los Gobiernos locales, estos actores desempeñan un rol prioritario en la provisión de políticas de desarrollo cuya eficacia se relaciona con el contacto directo y cotidiano con la ciudadanía, lo que posibilita la participación y movilización de muy diversos recursos y agentes sociales, así como

6 En el caso de España, pueden encontrarse referencias a la necesidad de incorporar a la cooperación subestatal a la reflexión sobre la CPD en los *peer reviews* elaborados por la propia OCDE para evaluar la cooperación española (OCDE 2011, 2016). Sin embargo, en línea con lo apuntado, la visión que predomina en estos informes es la relacionada con la coordinación más que con la propia coherencia de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas (CC. AA.). Este enfoque sesgado hacia la coordinación está también presente en la *Revisión Intermedia* realizada en 2013 (OCDE 2013).

la generación de importantes sinergias (Bossuyt 2009). Además, la cercanía de los Gobiernos locales posee un importante potencial para la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo con la ciudadanía. Y, en segundo lugar, las políticas que desarrollan los Gobiernos locales también tienen consecuencias diversas sobre el bienestar de otros países y personas; se participa así, cada vez más, en actividades que poseen una dimensión transnacional, como es el caso de algunos programas de apoyo a la internacionalización de las empresas, de compras, de cooperación al desarrollo, de control de emisiones y otros. Por tanto, resulta necesario integrar el principio de CPD a las prácticas políticas de los Gobiernos locales y regionales, en tanto estas poseen consecuencias (directas e indirectas) en la promoción del desarrollo en distintos ámbitos y niveles.

Pese a ello, en los análisis sobre la cooperación subestatal o descentralizada se tiende a contemplar la noción de coherencia desde la perspectiva de la coordinación de las políticas de AOD en distintos niveles pero, en ningún caso, como una apuesta integral de los Gobiernos locales en la promoción del desarrollo. Así, en un estudio encargado en 2012 por el Comité de las Regiones de Europa, donde se analizan los marcos jurídicos y políticos de la cooperación descentralizada en los 27 Estados miembros, solo se menciona el problema de la coherencia relacionándolo con la necesidad de mejorar la consistencia y coordinación interna entre las políticas de cooperación de los Gobiernos centrales y descentralizados (Ashton Centre for Europe 2012; Bossuyt 2007).

Por lo que se refiere a las diferencias entre unos y otros Estados de la Unión, los dos países que, en el ámbito discursivo, más han avanzado en la necesidad de integrar la CPD en la agenda de los actores locales han sido Alemania y España. En el caso de Alemania, existen algunos documentos que establecen la necesidad de incorporar el enfoque de la CPD a la acción de los Gobiernos locales (Wiemann 2008; World University Service Deutsches Komitee 2001). El análisis que más ha desarrollado esta perspectiva es el llevado a cabo por Fröhlich y Lämmlin (2009), en el que se subrayaba, además, la necesidad de superar la visión relacionada únicamente con la AOD. Desde la perspectiva de los Gobiernos locales y regionales alemanes, se señalaba la existencia de espacios de decisión política significativos para la CPD como el apoyo a los procesos de descentralización de los países socios, la promoción de la contratación pública justa y respetuosa con el medio ambiente, la promoción de alianzas entre municipios europeos y comunidades del Sur y la educación para el desarrollo.

En el caso de España, la cooperación subestatal desarrolló entre 2000 y 2010 —año en que comenzó un importante declive— un amplio marco normativo y doctrinal que derivó en diversos ejercicios de planificación y la elaboración de leyes de cooperación y planes directores en casi todas las CC. AA. En ese marco,

12 CC. AA. llegaron a incluir una mención a la CPD en sus leyes de cooperación (Unceta *et al.* 2015). No obstante, en la medida en que los documentos de planificación iban entrando en ámbitos más concretos, y se abordaban los instrumentos de la política, el compromiso con la CPD se volvía confuso y ambivalente. De este modo, del conjunto de CC. AA. que incorporaron en algún momento la CPD a sus planes directores, solo tres (Cataluña, País Vasco y Navarra) han definido algún tipo de mecanismo específico en este ámbito (Martínez 2012).

De acuerdo con Iborra, Martínez y Martínez (2013), las razones que explican la escasa atención prestada en la práctica a la CPD remiten a la limitada coordinación entre departamentos autonómicos, la falta de conocimiento transversal sobre el enfoque de CPD y la escasa (o nula) formación en cuestiones de desarrollo de los y las funcionarias de las CC. AA. Además, en algunos casos se entiende la política de cooperación (y, por extensión, el compromiso con el desarrollo) como un ámbito aislado y segregado del resto de políticas públicas subestatales. Finalmente, el papel de la sociedad civil, y el compromiso de las ONGD con la CPD, constituye un asunto de la máxima relevancia (Unceta *et al.* 2015), especialmente en un contexto como el de España, en el que la cooperación subestatal o descentralizada ha venido descansando sobre un gran protagonismo de dichas organizaciones.

En los últimos años se han realizado dos estudios sobre la CPD en las CC. AA. españolas. En el primero de ellos, referido al caso de Cataluña (Grassa y Gmelch 2009), se analizaba la práctica real de la CPD en Cataluña y se concluía que, si bien en esta comunidad autónoma se ha avanzado de manera significativa en el marco doctrinal de apoyo a la CPD, muy diferente —y limitada— es la práctica real de promoción de esta agenda en las acciones políticas catalanas. Además, en el trabajo se subraya la formación de una ciudadanía consciente de las interrelaciones y las asimetrías globales como un aspecto clave para la CPD. Así, la coherencia debería trascender el ámbito gubernamental para integrar a los actores de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto, asunto que los autores denominan *coherencia social* (Grassa y Gmelch 2009, p. 16).

El segundo estudio —que abarca un mayor número de ámbitos y temas— es el desarrollado por Unceta *et al.* (2015) sobre el caso de Euskadi, en cuyos resultados se basa, en gran medida, este trabajo y a los que nos referimos más exhaustivamente en el siguiente epígrafe. No obstante, avanzaremos aquí que en el trabajo se señala la existencia de potencialidades y limitaciones significativas para el avance de la CPD en el País Vasco y se subraya la importancia de la voluntad política para dar pasos en este terreno.

5 La situación de la CPD en el caso del País Vasco

Damos cuenta en este epígrafe de los resultados más sobresalientes del estudio llevado a cabo sobre la CPD en el País Vasco entre los años 2014 y 2015.⁷ Se trata de un caso altamente representativo, por ser una comunidad autónoma que siempre ha estado a la cabeza en lo que se refiere a la provisión de fondos para la cooperación y en la que ha habido un importante esfuerzo de elaboración doctrinal.⁸ Dicho estudio se centró en dos aspectos principales. Por un lado, se enfocó en el contenido de los planes estratégicos —referidos a distintas áreas— elaborados por el Gobierno en la legislatura 2013-2016. Dichos planes fueron divididos para su análisis en tres grandes bloques: los referidos a la política de cooperación, los relacionados con las estrategias de internacionalización del País Vasco y los relativos a otras políticas públicas consideradas normalmente «de carácter doméstico». Y, en segundo término, el estudio se orientó hacia el análisis de las cuestiones de carácter institucional que pudieran incidir más específicamente en el avance hacia la CPD. Entre estas cuestiones fueron objeto de atención preferente la estructura organizativa de las instituciones vascas y la división competencial existente en su seno, los ámbitos de diálogo y trabajo interdepartamental y la cultura de Gobierno existente a este respecto y, finalmente, los aspectos relativos al acceso a la función pública y la formación del funcionariado.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio descansó sobre dos fuentes de información principales: por un lado, en el análisis en profundidad de diversos planes estratégicos y otros documentos de política y, por otro, en las opiniones recabadas de responsables políticos y técnicos de los distintos departamentos implicados, al objeto de conocer su percepción sobre la situación de la CPD y las posibilidades de avanzar en este terreno. Además, se realizaron dos talleres específicos al objeto de conocer la opinión de sectores sociales significativos en lo que se refiere al trabajo en el ámbito de la CPD de las instituciones vascas: la coordinadora de ONGD y la coordinadora de organizaciones de apoyo a la población inmigrante.

Señalaremos por último que, tanto para el análisis de los documentos como para el diseño de las entrevistas, se partió de considerar aquellos aspectos que, estando presentes de forma recurrente en la literatura sobre CDP, tenían, a nuestro juicio, una mayor relevancia en el ámbito subestatal. A continuación se ofrece una visión sintética de los principales resultados obtenidos, de forma que se divide en cuatro grandes epígrafes: la CPD y las políticas de cooperación al desarrollo, la CPD y las estrategias de internacionalización, la CPD y su relación con otras políticas y, por último, la CPD y las cuestiones institucionales.

7 Dada la extensión de dicho estudio y la variedad de temas examinados, aquí solo se recogen aquellos aspectos que consideramos de mayor interés para arrojar luz sobre la problemática de la CPD en el ámbito subestatal. En todo caso, la versión completa del estudio puede consultarse en http://publicaciones.hegoa.ehu.es/assets/pdfs/335/Informe_COHERENCIA_DE_POLITICAS_DE_DESARROLLO_en_Euskadi.pdf?1442829748 y el resumen ejecutivo, en Unceta *et al.* (2015).

8 Los drásticos recortes llevados a cabo en otras CC. AA. no se han reflejado de ese modo en el País Vasco, cuyas aportaciones representan, en la actualidad, aproximadamente un tercio del total de los fondos de la cooperación descentralizada española. En cuanto al ámbito doctrinal, una comparación entre las distintas CC. AA. puede verse en Labaien y Unceta (2015).

5.1. La CPD y las políticas de cooperación al desarrollo del Gobierno vasco

De acuerdo con buena parte de la bibliografía existente sobre el tema, la concepción existente sobre la cooperación al desarrollo, así como la relevancia otorgada a esta en el entramado institucional, constituyen asuntos de máxima importancia a la hora de evaluar la capacidad de avanzar hacia la CPD. Ello se relaciona con el hecho de que, como se ha señalado en el primer epígrafe, aunque las concepciones más avanzadas sobre la CPD adoptan un enfoque integral que trasciende las fronteras tradicionales de la cooperación al desarrollo y los análisis Norte-Sur, su impulso sigue dependiendo, en gran medida, de dicho ámbito de trabajo y de reflexión.

En el caso que nos ocupa, esto nos ha llevado a prestar una especial atención al marco doctrinal de la cooperación vasca, concretado en la Ley de Cooperación, la Ley de creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y los sucesivos planes directores de cooperación elaborados.

Por lo que se refiere a la Ley de Cooperación, esta dibuja un marco doctrinal relativamente avanzado desde el punto de vista de la CPD, al incidir en cinco aspectos relevantes para esta cuestión: un amplio diagnóstico del sistema internacional y del conjunto de problemas que lo aquejan, la crítica del modelo de desarrollo imperante y la necesidad de modificarlo para hacer viable un desarrollo humano y sostenible, un enfoque de la cooperación al desarrollo que reclama ir más allá de la ayuda, la reclamación de cambios importantes en la esfera del comercio y las finanzas internacionales y el impulso de una conciencia de ciudadanía global como parte importante de la estrategia.

En este contexto, se reclama la «coherencia entre la política de ayuda al desarrollo y el resto de políticas y actuaciones desarrolladas por el gobierno y los entes forales y locales de Euskadi» (Ley Vasca de Cooperación 2007). Desde el punto de vista operativo, la ley establece la obligación de que el Consejo Vasco de Cooperación elabore un informe anual sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas vascas en este ámbito.

Las anteriores disposiciones se concretan algo más en la Ley de Creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, en la cual se señala la necesidad de priorizar cuatro ámbitos específicos: *a)* la mejora en la coherencia de las actividades relacionadas con la cooperación para el desarrollo entre los diferentes departamentos del Gobierno vasco, *b)* el apoyo desde la AVCD a otras instancias y departamentos del Gobierno vasco en el impulso de iniciativas relacionadas con la cooperación para el desarrollo, *c)* la mejora en la coordinación entre los diferentes niveles en la Comunidad Autónoma Vasca, lo que incluye a diversos actores institucionales e interdepartamentales y *d)* la coordinación y complementariedad de las políticas

con las de otras Administraciones y agencias, en los ámbitos local, autonómico y estatal, de la Unión Europea y de las NN. UU.

A la hora de traducir el anterior marco legal en orientaciones de política, los planes directores de cooperación elaborados desde entonces han ido avanzando paulatinamente. Así, mientras que, en el segundo Plan Director (2008-2011), se reiteraban dichos principios pero sin concreción práctica alguna, en el tercer Plan Director (2014-2017) se definen ya algunos objetivos específicos, además de plantear la CPD como una línea estratégica del plan.⁹

Estos hallazgos favorables a la inclusión de CPD en el marco doctrinal de la cooperación al desarrollo del País Vasco, contrastan, sin embargo, con algunas limitaciones presentes también en él. Entre ellas, subrayaremos dos: la primera está relacionada con la cuestión de los agentes y la segunda tiene que ver con los instrumentos contemplados para llevar a cabo la política. Por lo que se refiere al primero de estos dos asuntos, es preciso subrayar que, con la Ley Vasca de Cooperación de 2007, aunque se reconoce la existencia de diversos agentes públicos y privados, se otorga un protagonismo casi absoluto a las ONGD, de forma que se limita el papel de las Administraciones Públicas, a las que se les impone un límite del 10 % en la gestión del presupuesto total de la cooperación. Y, en lo que toca al segundo asunto, el de los instrumentos, cabe señalar que los planes directores contemplan básicamente mecanismos relacionados con convocatorias de subvenciones y, en menor medida, convenios con entidades y organizaciones sociales.

La consecuencia de estos dos aspectos es que, pese a la existencia de un marco doctrinal favorable a la CPD, tanto la ley como los planes directores mantienen una orientación de la cooperación que descansa en organizaciones del ámbito social, lo que limita el papel de la Administración a un rol básicamente financiador. Esto hace que las actuaciones de las distintas Administraciones en materia de cooperación, y más en general en materia de desarrollo, queden fuera de la reflexión estratégica de los planes directores, centrados, sobre todo, en ordenar aquellas actividades que se realizan al amparo de los presupuestos específicos de cooperación y, básicamente, del capítulo de subvenciones. El bucle se cierra con la mencionada limitación presupuestaria impuesta por ley al papel de la Administración, lo que constriñe el alcance del debate sobre la CPD, pues lo desvincula de la necesaria reflexión sobre el replanteamiento del sistema de cooperación, los nuevos instrumentos que se han de considerar y el papel de los distintos actores.¹⁰

5.2. La CPD y las estrategias de internacionalización del Gobierno vasco

El segundo ámbito analizado fue la consideración de la CPD en el conjunto de la estrategia de internacionalización del Gobierno vasco. Dicha estrategia se encuentra contenida en un documento

- 9 En concreto, se asignan al Consejo Vasco de Cooperación y a la Comisión Interinstitucional la asunción de responsabilidades en este ámbito, se propone la realización de un estudio-diagnóstico sobre el tema y se decide acometer dos experiencias piloto realizadas en el marco de acuerdos y colaboraciones específicas entre distintos departamentos del Gobierno vasco. Al finalizar 2015, se había ya realizado el estudio-diagnóstico, se había comenzado el debate sobre distintos aspectos de la CPD tanto en el Consejo vasco de Cooperación como en la Comisión Interinstitucional y se estaba en una fase avanzada de diseño de una de las dos experiencias piloto señaladas.
- 10 Como se ha señalado en otros estudios, el modelo vasco de cooperación ofrece potencialidades en materia de participación y apropiación (Unceta *et al.* 2012), pero plantea limitaciones y resistencias para avanzar en materia de coherencia, pues este requiere un enfoque de políticas públicas para el que este modelo concertado no está preparado.

marco, denominado Estrategia Basque Country, y en dos documentos derivados de ella: el Plan de Acción Exterior y el Plan de Internacionalización Empresarial.

La Estrategia Basque Country permite observar algunos aspectos de interés para el análisis de la CPD. En el plano positivo destacaremos, en primer lugar, el diagnóstico de partida referido a los retos y obligaciones que se derivan del mundo actual, entendido en clave de interdependencia que reclama la cooperación para un nuevo modelo de gobernanza;¹¹ en segundo término, se realiza un diagnóstico bastante avanzado de los retos del desarrollo que han de ser tenidos en cuenta en la acción exterior del Gobierno vasco y en su dimensión global, la cual afecta a todo tipo de sociedades¹² y, finalmente, es preciso subrayar la lectura que se realiza del desdibujamiento creciente de las fronteras entre lo que hasta la fecha habían venido considerándose políticas «domésticas» o «externas».¹³

Sin embargo, y pese a esa lectura de los problemas y retos del desarrollo en una clave muy cercana a los principios de la CPD, la Estrategia Basque Country deja en segundo plano la política de cooperación. En efecto, la puesta en marcha de dicha estrategia se plantea a través de tres vías principales: el Plan de Acción Exterior, el Plan de Internacionalización Empresarial y los Planes Sectoriales de Internacionalización. Entre estos últimos —18 en total— se encuentra el Plan de Cooperación al Desarrollo, lo que supone su consideración como una política sectorial más, en contra de las previsiones contempladas en la Ley Vasca de Cooperación y de los propios principios que, en la Estrategia Basque Country, se señalan como inspiradores de la acción exterior del Gobierno vasco. De las entrevistas realizadas, se desprende que esta separación formal entre la política de cooperación y la formulación de la Estrategia Basque Country tiene que ver con reclamaciones históricas de las organizaciones sociales en el sentido de asegurar que la cooperación para el desarrollo se guíe únicamente por los objetivos de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo sostenible, sin vincularse a otros objetivos económicos, culturales, o de otro tipo, de la política exterior del Gobierno. Sin embargo, lo cierto es que la plena desvinculación de la política de cooperación respecto del conjunto de la acción externa del Gobierno vasco ha dificultado la reflexión sobre la CPD, aunque una relación formal entre ambas tampoco garantiza por sí misma la coherencia.

Por lo que se refiere al Plan de Acción Exterior, cabe mencionar que en este se recoge expresamente la necesidad de impulsar la solidaridad internacional como parte significativa. Así, entre los seis objetivos estratégicos que alinean el plan, el quinto plantea la necesidad de contribuir a la construcción de un mundo más justo y equilibrado, aunque vinculando expresamente este objetivo a la política de cooperación al desarrollo y sin mencionar, en este punto, su relación con el resto de las políticas gubernamentales, lo que

11 «El actual escenario internacional viene sin duda marcado por una creciente globalización que acentúa las interdependencias entre los países, y obliga a un ejercicio de búsqueda continua de esquemas de cooperación para garantizar la gobernanza global. El incremento exponencial de interconexiones derivado de la globalización ha revolucionado el panorama mundial, ejerciendo una fuerte influencia en ámbitos como el económico, político, social, medioambiental, intelectual o cultural y tecnológico» (Gobierno vasco 2014, p. 20).

12 «Las sociedades contemporáneas afrontan retos de dimensión global que demandan respuestas coordinadas. En este sentido, cuestiones como el desarrollo económico y la sostenibilidad, la igualdad de género, la erradicación de las condiciones de pobreza extrema en las que viven millones de personas o el envejecimiento de la población conducen a los gobiernos a buscar respuestas más allá de sus respectivas fronteras» (Gobierno vasco 2014, p. 20).

13 «En el contexto descrito, la tradicional división entre política interior y exterior se desdibuja y, cada vez más, la acción exterior se manifiesta en una prolongación del ejercicio de las competencias internas por parte de las administraciones públicas» (Gobierno vasco 2014, p. 20).

resulta contradictorio con la CPD. Además, en el Plan de Acción Exterior se plantea un listado de países y territorios prioritarios en el que no se tienen en cuenta las prioridades establecidas por los Planes de Cooperación al Desarrollo.

Finalmente, en lo que respecta al Plan de Internacionalización Empresarial, es preciso señalar que este se inspira en una apuesta por la competitividad en el exterior sin apenas relación con los principios más amplios defendidos en la Estrategia Basque Country, referidos a los retos del desarrollo a escala global y a los requerimientos derivados de ellos. Por otra parte, en el mencionado plan no se contemplan mecanismos que aseguren que la actuación empresarial en otros países —y especialmente la que pudiera llevarse a cabo con apoyo público— se realiza de acuerdo con criterios de desarrollo humano, como son los relacionados con el medio ambiente, los derechos laborales, la visión de género, los derechos civiles o el apoyo a la cohesión social. De este modo, los posibles instrumentos que pudieran favorecer una mayor responsabilidad social de las empresas vascas en el exterior y una actuación de estas más coherente con los objetivos del desarrollo humano y la sostenibilidad quedan fuera de las consideraciones del plan.

5.3. La CPD y su relación con otras políticas

Además de lo relativo a las políticas expresamente orientadas al exterior, en el estudio de caso se contempla también la relación de otras políticas normalmente consideradas como «domésticas» con el enfoque de CPD. En el examen llevado a cabo, se tuvieron en cuenta distintas políticas sectoriales como la política de empleo, la de igualdad entre hombres y mujeres, la de salud, la de paz y convivencia, la de medio ambiente o la política educativa. Para la selección de las políticas para examinar, se tomó como criterio la división establecida en el Programa de Gobierno de la Legislatura 2013-2016,¹⁴ con la excepción de la política educativa que, a pesar de no contar con un plan estratégico específico, fue añadida al análisis por su relevancia desde el punto de vista de la CPD, dada la contribución potencial de esta a la formación de una ciudadanía consciente y comprometida con los retos del desarrollo.¹⁵

Para examinar su mayor o menor relación con el enfoque de CPD, se tuvieron en cuenta tres dimensiones principales de las políticas públicas estudiadas: a) la visión y tratamiento de la idea de desarrollo; b) la consideración del ámbito transnacional en el diseño de políticas, y c) la atención prestada a las nociones de coherencia, transversalidad y coordinación.

Los resultados obtenidos permitieron observar algunas cuestiones de interés. En primer lugar, en lo que se refiere a la consideración del desarrollo como reto general en el que enmarcar las políticas, es preciso señalar que los diferentes planes estudiados se engloban en un programa común que, bajo el epígrafe genérico de

14 En dicho Programa de Gobierno se contemplaban 14 planes estratégicos divididos en dos grandes bloques: crecimiento sostenible y desarrollo humano. En el estudio realizado se tuvieron en cuenta aquellos que ya estaban aprobados en el momento de su elaboración.

15 También fue examinada la cuestión de la política de contratación y compras del Gobierno, no contemplada tampoco como tal en ninguna estrategia.

«Compromiso con las Personas», divide las políticas en dos grandes bloques: unas se enmarcan en el objetivo general del *crecimiento sostenible* y las otras, en el denominado como *desarrollo humano*. Desde el punto de vista de la CPD, es importante el reconocimiento implícito de que el conjunto de las políticas deba responder a algunos objetivos comunes, más aún cuando entre estos se señalan explícitamente el desarrollo humano o la sostenibilidad. Ciertamente, la mera apelación a estos principios no garantiza la toma en consideración de los distintos requerimientos que plantean, pero su reivindicación constituye un buen punto de partida para discutir sobre la manera más efectiva y coherente de avanzar en dicha dirección.

No obstante, se ha podido observar la existencia de dificultades para transversalizar esta perspectiva en el conjunto de las políticas, algunas de las cuales se limitan a reflejarla como enunciado general. En este sentido, cabría hablar de un tratamiento más abierto y multidimensional en lo referente a políticas de corte más social —salud o igualdad— que en aquellas otras que se encuadran en el núcleo duro de la actividad productiva o tienen que ver con el papel de las empresas.

Podría decirse a ese respecto que se ha apostado por un enfoque más complementario que integrador y se ha intentado que algunas políticas contemplen también dimensiones del desarrollo que quedan ausentes en otras, las cuales se limitan a explorar o potenciar los factores relacionados con la competitividad. Finalmente, como aspecto más negativo hay que apuntar la escasa consideración de la problemática del desarrollo humano y la sostenibilidad en la política educativa sin que, dentro de ella, se hayan realizado esfuerzos tendentes a fomentar la educación para la ciudadanía global ni a la incorporación de esta perspectiva en el diseño curricular.

Por lo que se refiere al segundo de los asuntos señalados, el de la consideración del ámbito transnacional, cabe señalar que es tratado y analizado como condicionante de las políticas pero no tanto como espacio sobre el que pueden incidir —positiva o negativamente—. La excepción es el Programa Marco Ambiental en el que se subraya expresamente la posible repercusión externa de las actuaciones llevadas a cabo y se plantea la necesidad de un esfuerzo coordinado de carácter transnacional para hacer frente a los retos medioambientales. En otros casos, como la política de salud,¹⁶ o la de igualdad entre hombres y mujeres, se incorporan recomendaciones y directrices emanadas desde distintos organismos de NN. UU., o se hacen referencias a la política de cooperación al desarrollo.

Tiene interés, por último, señalar los resultados obtenidos a la hora de examinar la manera en que, en los diversos planes, se contemplan las cuestiones de la transversalidad, la coherencia y la coordinación. La mayor parte de los planes se refieren a la necesidad de transversalizar algunos objetivos de desarrollo, especial-

16 Aunque sin reflejo en ningún Plan Estratégico, desde una perspectiva de CPD cabe resaltar el compromiso mantenido por el Departamento de Salud del Gobierno vasco con la atención sanitaria a la población inmigrante, contra el criterio del Ministerio de Sanidad del Gobierno central.

mente los relativos al medio ambiente o a la equidad de género. No obstante, ninguno hace referencia explícita a la CPD. Además, la propia transversalización se percibe como un reto problemático por parte de los responsables de los distintos departamentos, ya que obliga a un esfuerzo adicional para el que no se cuenta con los medios ni las capacidades necesarias.

Sin embargo, en la mayoría de los planes y las estrategias estudiadas, se concede gran importancia al aspecto de la coordinación. La atención se centra especialmente en la coordinación entre distintos departamentos del Gobierno o entre las distintas Administraciones de la comunidad autónoma (siete de los ocho planes examinados), entre los diferentes actores que participan de la política (seis) y, en menor medida, con otras Administraciones de ámbito más amplio (tres). Se trata de un asunto relevante pues, aunque coordinación y coherencia son dos cuestiones distintas, el tema de la coordinación es un elemento de gran importancia para la promoción de la CPD dado que, en tanto esta agenda supone un enfoque transversal y horizontal, necesita instancias de diálogo, debate, coordinación y complementariedad entre departamentos y actores diversos.

5.4. La CPD y la estructura institucional del País Vasco

El último de los cuatro epígrafes en los que hemos dividido la presentación de resultados del estudio de caso se refiere a la incidencia que sobre la CPD tienen los aspectos institucionales. A este respecto, señalaremos de manera sucinta tres aspectos del tema que han sido analizados: la estructura organizativa y la división competencial, la cultura de Gobierno existente y la percepción de la CPD y el acceso a la función pública y la formación del funcionariado.

Sobre el primero de estos tres aspectos, cabe subrayar que la compleja estructura administrativa de la Comunidad Autónoma Vasca, con amplias competencias propias pero repartidas entre Gobierno, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, constituye una dificultad añadida para el avance en la CPD, lo que fue reconocido por distintos responsables entrevistados a lo largo del estudio. En ese sentido, se atribuye un papel relevante a la coordinación interinstitucional y al rol que pueda desempeñar la política de cooperación al desarrollo, tal como plantea una de las directrices del plan director actualmente vigente. Sin embargo, más allá de esta dificultad objetiva, se han podido constatar también dos cuestiones de gran interés para la promoción de la CPD: la primera de ellas es la centralidad que ocupa la AVCD en el organigrama del Gobierno, al estar adscrita directamente a la *lehendakaritza* («presidencia del Gobierno»), lo que le otorga un mayor margen de maniobra para impulsar el debate sobre la CPD,¹⁷ y el otro se refiere a la existencia de una dirección de coordinación interna dentro del Gobierno, entre cuyas tareas ha estado la atención a la CPD.

17 Un resultado visible fue la presentación y debate con el Consejo de Gobierno en pleno del diagnóstico llevado a cabo sobre la CPD en el País Vasco.

En relación con la segunda cuestión planteada, la cultura de Gobierno y la percepción de la CPD, el estudio desarrollado —y especialmente las entrevistas realizadas— puso de manifiesto el desconocimiento de dicha noción, frente a conceptos más familiares y trabajados como los de transversalidad y coordinación. En ese sentido, se ha podido comprobar que, hoy por hoy, la CPD constituye una preocupación escasamente perceptible fuera de las instancias encargadas de la cooperación al desarrollo. El estudio permitió constatar, asimismo, las dificultades para avanzar en este terreno como consecuencia de dos factores complementarios: por un lado, la existencia de una cultura de Gobierno excesivamente vertical que dificulta la comunicación interdepartamental y la transversalidad y, por otro, la ya mencionada escasez de medios, que limita las posibilidades de prestar atención a dichas cuestiones transversales ante la urgencia de la gestión del día a día, lo que reduce la potencialidad de las comisiones interdepartamentales creadas a tal fin.

Finalmente, en tercer lugar, mencionaremos la cuestión del acceso a la función pública y, más en general, la formación del funcionariado. En este ámbito, y con la excepción del tema de género, apenas se han contemplado actividades encaminadas a mejorar la atención a las cuestiones transversales. Y, por lo que se refiere a los criterios de selección y los programas de acceso al funcionariado, se constata la ausencia de temas relacionados con el contexto internacional, la protección de los derechos humanos, los retos de la sostenibilidad u otros relacionados con la promoción del desarrollo y su consideración en el conjunto de las políticas públicas.

6 Conclusiones

Dada la variedad de los temas planteados a lo largo de este trabajo, nos limitaremos aquí a presentar algunas reflexiones que nos parecen más relevantes y que se desprenden del análisis realizado en los epígrafes precedentes.

Señalaremos, en primer lugar, que los estudios más recientes sobre la agenda del desarrollo y el futuro de la cooperación plantean como cuestión central la necesidad de una acción concertada en diferentes niveles desde el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Ello afecta también a las Administraciones Locales y Regionales, así como a la consideración de la CPD como pieza central de la estrategia, pese a la escasa atención prestada a este concepto en la Agenda 2030 y en la definición de los ODS.

En segundo término, cabe apuntar que, más allá de la escasa reflexión existente sobre la CPD en el ámbito subestatal en la bibliografía especializada, constituye un marco de gran interés para

avanzar en este tema y concretar alternativas y estrategias al respecto. Contrariamente a lo que se ha planteado en ocasiones sobre la CPD, al asociarse principalmente a los Gobiernos estatales, los ámbitos locales y regionales representan un marco privilegiado para implementar iniciativas que favorezcan la CPD en las que, además, la sociedad civil organizada pueda desempeñar un papel activo. Desde esta perspectiva, los marcos subestatales no son complementarios sino necesarios para la CPD, dada la dimensión multinivel e interdependiente de los retos del desarrollo.

En el caso de España, se ha podido constatar la existencia de un marco doctrinal sobre la cooperación subestatal o descentralizada —leyes y planes directores— en el que la CPD tiene una notable presencia, si bien no ha trascendido apenas al ámbito de los instrumentos y actuaciones que permitan concretar dicha preocupación. Todo ello no es ajeno al impacto que la crisis ha tenido sobre las políticas de cooperación subestatales y la consiguiente reducción de los fondos destinados a estos fines, lo que, en muchos casos, ha llevado a priorizar el debate sobre las cantidades aportadas y ha dejado en un segundo plano la coherencia de las actuaciones.

El estudio realizado para el País Vasco —en donde las restricciones provocadas por la crisis han sido mucho menores— muestra que las posibilidades de superar esa contradicción entre la doctrina y la práctica, y de avanzar en una mayor coherencia de políticas en dicho ámbito, dependen de diversos factores, como son la centralidad y la orientación de la política de cooperación, la consideración del ámbito global y de los retos del desarrollo, la cultura de Gobierno existente en lo referente a la transversalidad y la coordinación interdepartamental, la voluntad política de las Administraciones y el papel de la sociedad civil a la hora de reclamar la CPD y plantear propuestas sobre ella.

Como se ha señalado, una característica de la cooperación subestatal española es el gran protagonismo que en ella han tenido las ONGD, lo que suscita algunos interrogantes para el debate sobre el futuro de la CPD. En el caso del País Vasco, la política desarrollada en las últimas décadas ha configurado un sistema de cooperación basado, fundamentalmente, en dichas organizaciones, en detrimento de la participación de las Administraciones Públicas y de otros actores sociales, lo que plantea oportunidades pero también dificultades en este terreno. Si bien las ONGD han venido reclamando reiteradamente la CPD —lo que debería representar un acicate para el impulso de una política de cooperación más integral y coherente—, a corto plazo se plantean algunos problemas como consecuencia de la visión patrimonialista que sobre la cooperación tienen a veces algunas organizaciones y la dificultad mostrada para avanzar hacia una política más coherente compartida con otros actores institucionales y sociales.

Lo anterior plantea la necesidad de vincular el debate sobre la CPD con el necesario replanteamiento de la política de cooperación, la renovación de instrumentos y el papel de unos y otros actores en la nueva agenda del desarrollo, en línea con lo subrayado en distintos trabajos sobre los retos de la gobernanza multinivel y el futuro de la política de desarrollo. Para este fin se requiere un trabajo conjunto sobre CPD entre las Administraciones subestatales y las organizaciones de la sociedad civil para poder dar pasos más sólidos en este terreno. De lo contrario, las coincidencias doctrinales existentes en la reclamación de la CPD corren el riesgo de diluirse a la hora de buscar caminos para hacerla avanzar.

El análisis del caso vasco muestra, asimismo, la existencia de algunas diferencias en la consideración y la percepción de la CPD en el plano institucional cuando se trata de políticas que afectan al crecimiento económico, la producción y el fomento de la competitividad territorial y cuando se trata, por el contrario, de políticas del ámbito considerado como social. Esto plantea el reto de incidir en algunos aspectos relativos a la defensa de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental o las condiciones laborales —tanto dentro como fuera del propio territorio— como aspectos irrenunciables que deberían condicionar las políticas públicas en materia económica o de apoyo a la internacionalización empresarial.

Finalmente, otra cuestión que se desprende del estudio realizado es la relevancia que, especialmente en el ámbito subestatal, adquiere la política educativa como fundamento de la CPD. En el caso del Estado español, ello tiene que ver, además, con las amplias competencias que la mayoría de las CC. AA. españolas poseen en este ámbito. Pero, más en general, la importancia de la política educativa se encuentra asociada a la necesidad de contar con una sociedad más consciente y comprometida con los problemas del desarrollo, desde lo local a lo global, como base desde la cual impulsar y promover una gestión responsable, compartida y coherente de estos.

A modo de resumen señalaremos que la CPD constituye una referencia ineludible para que la cooperación subestatal —y, en general, las políticas de desarrollo en este ámbito— puedan dotarse de mayor alcance y profundidad; constata, a la vez, que el avance en esa dirección depende de dos tipos de factores: por un lado, aquellos de tipo institucional entre los que se encuentran la consideración del contexto internacional, el compromiso político con la agenda del desarrollo, la cultura de Gobierno existente o la propia voluntad política de asumir la responsabilidad de la CPD, cuestión esta última que puede condicionar de manera decisiva la superación de algunos obstáculos —o favorecer la aparición de otros— y que, por lo tanto, se convierte en elemento nuclear y, por otra parte, están aquellos otros que afectan a la relación entre instituciones y sociedad civil, y a la posibilidad de conformar una propuesta integral e inclusiva, que necesariamente habrá de afectar a la reconsi-

deración del sistema de cooperación tradicional, a la innovación en el campo de los instrumentos, al papel de unos y otros actores y a la confluencia entre las preocupaciones locales y globales, domésticas e internacionales.

Todo lo anterior plantea desafíos organizativos y estratégicos en los espacios subestatales que afectan tanto a instituciones públicas como a agentes sociales, de modo que la CPD pase de ser una «agenda de incidencia» —donde las ONGD entienden su espacio natural— a una «agenda de trabajo» —en la que se hacen más evidentes las dificultades de unos y otros—, lo que supone, a su vez, trascender un modelo de concertación basado en acciones de cooperación a otro modelo de participación, basado en el apoyo a procesos de desarrollo más amplios e integrales.

7 Bibliografía

- ALONSO JA (2015). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo. En: Ocampo JA (ed.). *Gobernanza Global y Desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ASHOFF G (2005). *Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU*. En: *Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World*. Bonn: German Development Institute.
- ASTON CENTRE FOR EUROPE (2012). Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional. <http://ira4dev.cor.europa.eu/portal/es/news/Paginas/Estudiodelascompetencias,lafinanciaci%C3%B3n.aspx>.
- BARRY F, KING M, MATTHEWS A (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges, *Irish Studies in International Affairs*, 21:207-223.
- BOSSUYT J (2007). Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los Estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo. Montevideo: Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL/Observatorio de la Cooperación descentralizada.
- BOSSUYT J (2009). The Articulation between European Local Governments and the Civil Society of Their Territory in Decentralized Cooperation. *Yearbook for Decentralized Cooperation 2008*. Observatory for decentralized cooperation UE-AL:158-180.
- FRÖHLICH K, LÄMMLIN B (2009). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland. Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise*. German Development Institute.
- FUKASAKU K, KAWAI M, PLUMMER MG, TRZECIAK-DUVAL A (eds.) (2005). *Policy Coherence towards East Asia: Development Challenges for OECD Countries*, OECD Development Centre Studies. París: OECD.
- GOBIERNO VASCO (2008). Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (2008-2011). https://www.euskadi.net/r45-contcd/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/plan_estrategi_co_director.pdf.
- GOBIERNO VASCO (2014). *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country*. Lehendakaritza. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (2014). III Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo (2014-2017). [https://www.euskadi.net/x63-contnot/es/contenidos/noticia/noticias_2012/es_plan_12/adjuntos/Borrador%20Ante proyecto%20III%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20y%20Director%202012-2015.pdf](https://www.euskadi.net/x63-contnot/es/contenidos/noticia/noticias_2012/es_plan_12/adjuntos/Borrador%20Ante%20proyecto%20III%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20y%20Director%202012-2015.pdf).

- GRASSAR, GMELCHN (2009). Estudi de coherència de polítiques per al desenvolupament a la Generalitat de Catalunya. Barcelona: DGCAH de la Generalitat.
- HOEBINK P (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo. En: Alonso JA, Fitzgerald V (eds.). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 181-211.
- HOFFMEISTER F (2008). InterPillar coherence in the European Union's civilian crisis management. En: Blockmans S. The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects. La Haya: TMC Asser Press, pp. 157-180.
- IBORRA J, MARTÍNEZ PJ, MARTÍNEZ I (2013). Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos en la cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015. Art-PNUD, CIDOB y la Campaña del Milenio. Barcelona: Producción CIDOB Edicions, pp. 19-46.
- KAUL I, GRUNBERT I, STERN MA (eds.) (1999). Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Nueva York: Oxford University Press.
- KNOLL A (2014). Bringing Policy Coherence for Development into the post-2015 agenda. Discussion Paper No. 16. ECPDM.
- LABAIEN I, UNCETA K (2015). Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC. AA. del Estado español. Cuadernos de Hegoa 66.
- MARTÍNEZ I (2012). Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados, Anuario Plataforma 2015 y más. Otro mundo está en marcha:1-12.
- MARTÍNEZ I, SANAHUJA JA (2012). Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española. Madrid: ICEI-Ceipaz.
- MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2014). La reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post-2015: retos, propuestas y realidades. Revista de Economía Mundial 36:71-93.
- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- MILLÁN N (2014). Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones. Papeles 2015 y más 17.
- MILLÁN N (2015). Un Análisis de la Agenda Post 2015 desde la Perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Relaciones Internacionales n 28 (febrero-mayo). Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)-Universidad Autónoma de Madrid.
- MORATA F (2011). Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia. En: Stavridis S et al. Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- NN. UU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo post-2015. Nueva York.
- NOFERINI A (2010). Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2009. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- OCDE (1992). Development Cooperation 1992 Report. París.
- OCDE (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. París.
- OCDE (2010). Recommendation of the Council on good institutional practice in promoting policy coherence for development. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260>.
- OCDE (2011). Comité de Ayuda al Desarrollo, Examen de Pares 2011 España. http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Informe_final_Examen_Pares_Espa%C3%B1a_2011.pdf.
- OCDE (2012). Policy framework for policy coherence for development. Working Paper 1.
- OCDE (2013). Mid-term Review of Spain, 19 November 2013. https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/MTR_SPAIN_2013.pdf. Madrid.
- OCDE (2016). OECD Development Cooperation Peer Reviews: Spain 2016. OECD Development Cooperation Peer Reviews. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251175-en>. París: OECD Publishing.

- OLIVIE I, SORROZA A (2006). Coherencia para el desarrollo. Recomendaciones para España en materia económica. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe_Elcano_5_Coherencia_Politicas_Desarrollo.pdf.
- PARLAMENTO VASCO (2007). Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. Boletín Oficial del País Vasco, 8 de marzo. Vitoria-Gasteiz.
- PIATTONI S (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis, en *European Integration* 31(2):163-180.
- PICCIOTTO R (2005). The evaluation of policy coherence for development. Evaluation, SAGE Publications. Vol 11(3):311-330.
- SANTANDER G, MILLÁN N (2014). La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo. Cuadernos 2015 y más 3.
- SASSEN S (2007). Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz.
- SCHOLZ I (2015). 2030 agenda for sustainable development. How relevant will it be? German Development Institute. The Current Column of 22 September.
- SEVERINO JM, CHARNOZ O (2008). De l'ordre global à la justice globale: vers une politique mondiale de régulation (II). Les politiques publiques globales et l'action hyper-collective. Temps Réel, Cahier 36.
- SEVERINO JM, RAY O (2009). The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. Working Paper n. 167. Washington: Center for Global Development.
- SIANES A (2013). Shedding light on Policy Coherence for Development: a conceptual framework. *Journal of International Development*. DOI: 10.1002/jid.2977.
- UNCETA K (2013). Cooperación para el desarrollo. Anatomía de una crisis. Iconos, Revista de Ciencias Sociales 47:15-29. Quito: Flacso.
- UNCETA K *et al.* (2012). 25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: las políticas públicas y el sistema vasco de cooperación. Bilbao: Hegoa-UPV/EHU.
- UNCETA K *et al.* (2015). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno vasco.
- WIEMANN J (2008). Neuausrichtung der Entwicklungs-politik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten inter-nationalen Rahmenbedingungen, Discussion Paper. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- WORLD UNIVERSITY SERVICE DEUTSCHES KOMITEE (2001). Entwicklungszusammenarbeit der Länder. Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd.

Objetivos Objectives

Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo

Objetivos y alcance

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo RIED (Iberoamerican Journal of Development Studies)* publica investigaciones multidisciplinares de calidad sobre desarrollo, entendido como proceso de cambio social, económico, político, cultural y tecnológico. Este desarrollo ha de ser capaz de crear condiciones de equidad y abrir más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades y preserve para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural. El enfoque de los artículos puede ser teórico, empírico o de políticas públicas. Los artículos comunicarán resultados de investigación originales y han de presentar argumentos claros, evidencias empíricas y una redacción de calidad.

El público al que se dirige la revista lo componen académicos, investigadores, estudiantes y profesionales del desarrollo, en un ámbito multidisciplinar que incluye las ciencias sociales y jurídicas, las ciencias de la salud, las ciencias en general, las artes y humanidades, o la ingeniería y arquitectura.

RIED está editada por la Cátedra de Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y por la Red Española de Estudios de Desarrollo (Reedes). El cuerpo editorial de la revista está formado por los directores, los miembros del consejo de redacción y el consejo editorial. Los directores, junto con el consejo de redacción, son los responsables de la política editorial y científica de la revista, así como de la coordinación del proceso editorial. El consejo editorial está formado por reconocidos investigadores internacionales en el ámbito del desarrollo cuya misión es asesorar a los editores.

La revista publica dos números al año. El acceso a los artículos *online* es gratuito. Los artículos enviados para evaluar pueden estar escritos en castellano o en inglés. En los artículos en castellano, el título, resumen y palabras clave deberán estar traducidos al inglés.

Los artículos se someten a un proceso de evaluación con sistema doble ciego, con evaluadores externos a la entidad editora de la revista. Estos evaluadores anónimos valorarán la originalidad, relevancia y calidad científica de los manuscritos recibidos, y comunicarán de forma razonada su decisión editorial.

Índices

La *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* está indexada en:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library:
http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek:
<http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>.
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.

Acceso abierto

Revista de Acceso abierto: la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* no cobra importe alguno a sus lectores o a sus instituciones por el acceso a los artículos.

En el acceso abierto el autor mantiene el control sobre su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*. Los derechos de propiedad intelectual le otorgan la capacidad de decisión sobre el modo de difundir su obra publicada en la *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*.

Iberoamerican Journal of Development Studies

Aims and scope

Iberoamerican Journal of Development Studies publishes high quality multidisciplinary research on development, understood as the social, economic, political, cultural and technological process of change. This kind of development has to provide more and fair equality of opportunities to everyone, and thus to enable the development of all its potentials. It has also to preserve for future generations the access and use of natural resources, environment and cultural heritage.

Papers can have a theoretical, empirical, or public policy focus. They have to present the results of original research, with clear arguments, empirical evidence and a high quality writing style.

The intended audience of the journal includes development academics, researchers and practitioners in a multidisciplinary scope. This scope includes Legal and Social Science, Health Science, Fundamental Science, Arts and Humanities, or Engineering and Architecture.

The Journal is published by the Chair of Development Cooperation, based at the Universidad de Zaragoza (Spain) and the Spanish Network of Development Studies. The editorial board consists of the editors-in-chief, some associate editors, and the editorial advisory board. The editors are responsible for the editorial and scientific policy of the journal, as well as for the coordination of the editorial process. Prestigious international researchers sit on the editorial advisory board, with the aim of advising the editors.

The journal publishes two issues per year. The journal provides free online access to the papers. Manuscripts sent for publication may be written either in English or Spanish. Spanish manuscripts have to provide English title, summary and keywords.

Manuscripts are subject to a double blind referee process. Referees are external experts, and do not belong to the editorial board or the publisher of the journal. Blind referees assess the originality, relevance and scientific quality of the contribution. They will communicate their editorial decision to the editors.

Abstracted and indexed in

The *Iberoamerican Journal of Development Studies* is abstracted and indexed in:

1. Scopus: <http://www.scopus.com/>.
2. Web of Science. Emerging Sources Citation Index: <http://ip-science.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jlresults.cgi?PC=MASTER&Full=iberoamerican%20journal%20of%20development%20studies>.
3. EBSCO: <http://www.ebsco.com/>.
4. Latindex: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/ficRev.html?opcion=1&folio=21863>.
5. Econlit: https://www.aeaweb.org/econlit/journal_list.php#I.
6. ISOC: <http://bddoc.csic.es:8080/ver/ISOC/revi/3460.html>.
7. Dialnet: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=20090>.
8. ERIH PLUS: <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/erihplus/periodical/info?id=48031>.
9. REDIB: https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista2169-revista-iberoamericana-estudios-desarrollo--iberoamerican-journal-development-studie.
10. Electronics Journals Library: http://ezb.uni-regensburg.de/detail.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en&jour_id=183990.
11. JournalSeek: <http://journalseek.net/cgi-bin/journalseek/journalsearch.cgi?field=issn&query=2254-2035>
12. DOAJ: <http://www.doaj.org/openurl?genre=journal&issn=22542035>.
13. CABELL PUBLISHING, INC.: <http://www.cabells.com/index.aspx>.

Open Access

Open Access Journal: the *Iberoamerican Journal of Development Studies* does not charge readers or their institutions for access.

The open access policy does not retain authors' rights for the papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*. Authors can freely disseminate their papers published in the *Iberoamerican Journal of Development Studies*.

Normas para los autores

Author Guidelines

Normas para los autores

Los autores enviarán sus trabajos por vía electrónica a través de la web de la revista.

Los autores deben enviar un archivo en formato Word u OpenOffice, sin información sobre el autor, ni su afiliación institucional. Este archivo contendrá los siguientes elementos:

- Título del artículo.
- Resumen de no más de 150 palabras. El resumen deberá permitir al lector valorar el interés potencial del artículo. No contendrá referencias.
- 3-6 palabras clave que indicarán el contenido esencial del artículo.
- Artículo, incluyendo las referencias bibliográficas.
- Las figuras y tablas se incluirán al final del artículo, cada una en una página diferente.
- En caso de que el artículo esté en castellano, deberán traducirse al inglés el título, resumen y palabras clave.

Los artículos deberán presentarse a doble espacio. Las páginas deberán estar numeradas. El número de palabras no excederá de 10000. Cada figura y tabla deberá indicar su posición en el texto. Las fórmulas matemáticas deberán ser escritas con editor de ecuaciones. Las notas a pie de página y notas al final se reducirán al mínimo imprescindible.

El texto se estructura en epígrafes. En caso necesario, podrá haber subepígrafes y apartados. Se numerarán de la siguiente forma:

1. EPÍGRAFES
 - 1.1. SUBEPÍGRAFES
 - 1.1.1. APARTADOS

Todos los artículos finalizarán con un epígrafe de conclusiones en el que se resumirá el valor del trabajo y, en su caso, posibles direcciones de futura investigación.

Las referencias se insertarán en el texto mediante el apellido del autor, seguido de la fecha de publicación, por ejemplo (Brown y Berger 2001), o para una obra con más de dos autores (Brown *et al.* 2001). En caso de que se citen varias referencias, la más antigua aparecerá en primer lugar. Al final de artículo las referencias se ordenarán alfabéticamente por apellido del autor. En este listado no se empleará *et al.*, sino que aparecerán todos los autores de una obra determinada. Si más de una referencia tiene idéntica fecha y autoría, se usará *a, b, c, etc.*, tras la fecha de publicación, por ejemplo (Brown 2001a).

Se seguirán las siguientes normas para el listado bibliográfico:

Artículos:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Libros:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Capítulos de libros:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. En: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, pp. 172-195.

Tesis:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Tesis doctoral, University of London.

Internet sites:

En el texto se citarán del mismo modo que un artículo o un libro, por ejemplo (Martín 2004). En el listado de referencias se debe facilitar la URL completa, indicando asimismo la fecha en la que se accedió a esa página.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, acceso 8 Junio 2007.

El hecho de enviar un artículo para evaluación a la revista significa que se trata de un artículo original, que no está en evaluación, no ha sido publicado ni está pendiente de publicación en otra revista.

Nótese que los artículos enviados para evaluar pueden ser sometidos a comprobación para detectar plagios u otras conductas inadecuadas.

Author Guidelines

Manuscripts should be submitted through the electronic submission system of the Journal, in Word format.

The authors' name and affiliation has to be removed from the text. The text will contain the following elements:

- Title.
- Abstract up to 150 words. The aim of the abstract is the assessment of the manuscript potential interest. It will not contain references.
- 3 to 6 keywords to inform of the main content of the paper.
- Paper, including the bibliographical references.
- Figures and tables will appear at the end of the paper, each one in a different page.
- If the manuscript is in Spanish, it has to provide title, summary and keywords in English.

Manuscripts should be double-spaced. They should not exceed 10 000 words. Pages should be numerated. Each figure and table should indicate its position in the main text. Every formula should be written with Equation Editor. Footnotes and endnotes should be kept to a minimum and avoided in general.

The text will be divided into sections. If needed, it can contain sub-sections and epigraphs. They will be numbered as follows:

1. SECTIONS
 - 1.1. SUB-SECTIONS
 - 1.1.1. EPIGRAPHS

All manuscripts will end with a Conclusions section. This section will sum up the value of the paper and future research directions, if applicable.

References will appear in the text with the name of the author, followed by the year of publication, for example (Brown and Berger 2001); or (Brown *et al.* 2001) for more than two authors. If several references are provided, the less recent should be the first one.

At the end of the paper, all the references should be arranged in alphabetical order. This references list should not use *et al.*; instead, all the names of the coauthors should be provided. If a given reference has the same year and author, it should indicate *a, b, c, etc.*, after the year, for example (Brown 2001a).

Citation style of the Journal:

Papers:

Wheelock D, Wilson PW (1999). Technical progress, inefficiency, and productivity change in US banking. *Journal of Money, Credit and Banking* 31(2):212-234.

Books:

Glover F, Yo M, Laguna M (1997). *Tabu Search*. Kluwer Academic Publishers, London.

Book chapters:

Zeller M, Sharma M, Henry C, Lapenu C (2002). An operational tool for evaluating poverty outreach of development policies and projects. In: Zeller M, Meyer RL (eds). *The Triangle of Microfinance*. John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp. 172-195.

Doctoral Theses:

Mourtos I (2003). *Integer and constraint programming methods for mutually orthogonal latin squares*. Doctoral Thesis, University of London.

Internet sites:

The in-text citation will follow the same rules as papers or books, for example (Martín 2004). The references list will provide the complete URL and the date when the page was accessed.

SPI (2003). *Social Performance Indicators for the Financial Industry*. http://www.spifinance.com/SPI_Finance_2002.pdf, accessed 8 June 2007.

Manuscripts must not have been published elsewhere, or is in press or under consideration by other journals. Notice that submitted manuscripts can be examined to prevent plagiarism or any other inadequate behaviour.

