



UN ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA¹

NATALIA MILLÁN ACEVEDO

Investigadora asociada al Instituto Complutense de Estudios Internacionales

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es analizar, de manera sucinta, el estado de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) en España tomando como referencia las cuatro dimensiones propuestas en el marco analítico de la investigación que da lugar a este documento (vertical, horizontal, temporal y cosmopolita)². Con este propósito, y con objeto de contextualizar el problema del desarrollo humano en España, el artículo comienza con una descripción general sobre las políticas de austeridad que están afectando de manera directa al desarrollo humano para luego realizar un análisis multidimensional de la CPD. Así, la dimensión vertical se centra en la política sanitaria y su impacto en la ciudadanía; la dimensión horizontal valora el concepto de CPD que se está impulsando desde el Gobierno, así como los mecanismos, actores y procesos puestos en funcionamiento entre 2012 y 2013; la coherencia temporal estudia la consistencia en el tiempo del trabajo por la CPD; y, por último, la dimensión cosmopolita remite al análisis del espacio político y discursivo que existe para impulsar la doctrina cosmopolita en la Administración General del Estado (AGE).

¹ El presente documento forma parte del proceso de investigación Coherencia de políticas españolas con el desarrollo, impulsado por la Plataforma 2015 y más, en el que participan el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), la Fundación IPADE y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG). El estudio analiza tres políticas españolas: diplomacia y derechos humanos, energía e internacionalización de la empresa. En este marco se están publicando una serie de documentos sobre las diversas temáticas analizadas en la investigación.

² Para una explicación detallada sobre las cuatro dimensiones de análisis de CPD, véase Millán, N. (2014): *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones*, Editorial 2015 y más, disponible en <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1561/reflexiones-para-el-estudio-de-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-y-sus-principales-dimensiones/#.UxQtjs6gS6Y>.



2. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL ACTUAL CICLO POLÍTICO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA CPD

El trabajo por la CPD debería orientarse a la ampliación de las libertades y opciones de la ciudadanía independientemente de su nacionalidad, etnia, género, orientación sexual o cualquier otro rasgo particular. En el marco del análisis de CPD, es necesario valorar las políticas que desarrollan los Gobiernos y si estas se orientan a incrementar el bienestar de las personas o si, por el contrario, se trata de programas que restringen libertades y derechos.

Al momento de realizar un análisis sobre el estado de la CPD en España, es necesario señalar que este país ha iniciado un proceso sistemático de recortes de derechos que están afectando seriamente al derecho al desarrollo de la ciudadanía y, por tanto, a la CPD. Por ello, antes de adentrarse al análisis de las dimensiones de la CPD que se propone en esta investigación, es necesario valorar las llamadas políticas de austeridad y las consecuencias de estas políticas para los derechos y la vida de las personas que viven en España.

El actual ciclo político, orientado a desarrollar las llamadas políticas de "austeridad", se inicia en 2010 cuando el presidente Rodríguez Zapatero pone en práctica importantes medidas de recorte de gasto público entre las que se incluyen la reducción de los salarios de los funcionarios, la congelación de las pensiones, la eliminación del cheque bebé, la reducción de los presupuestos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la eliminación de la retroactividad en la ley de dependencia. Con estos recortes, el Gobierno socialista pretendía reducir el gasto público en 15.000 millones de euros.

Además, una de las acciones más polémicas de este período fue la reforma del artículo 135 de la Constitución Española en septiembre de 2011, la cual se tramitó con carácter de urgencia y eludiendo el debate social y parlamentario que esto suponía. Dicha reforma comienza por establecer un principio básico de actuación de todas las Administraciones Públicas: la estabilidad presupuestaria. Además, el nuevo artículo 135 establece que se debe priorizar el pago de la deuda sobre cualquier otra consideración social. Así, el texto modificado apunta que:

"Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta" (Artículo 135 de la Constitución Española)³.

³ Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, 27 de septiembre de 2011, núm. 233. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=135&tipo=2>.



El nuevo Gobierno del Partido Popular profundiza esta política previendo una reducción en los presupuestos generales de 27.300 millones de euros en 2012. Además, la nueva reestructuración del Gobierno definió diversas supresiones y modificaciones de ministerios y secretarías de Estado con el objeto de “desarrollar el programa político de reformas del Gobierno y conseguir la máxima austeridad y eficacia en su acción y la mayor eficiencia en el funcionamiento de la Administración General del Estado”⁴.

A continuación se presenta un cuadro que resume los principales recortes sociales que se pusieron en marcha en España entre 2011 y 2013.

Tabla 1. Medidas de recorte de ajuste y gasto social desarrolladas en España entre 2011 y 2013.

Congelación y reducción del sueldo de funcionarios y empleados públicos y despidos de empleados públicos.
Reducción de 10.000 millones de euros en los presupuestos de salud y educación.
Eliminación del acceso gratuito de los inmigrantes en situación irregular a la sanidad pública. Por tanto, las personas extranjeras que no residan legalmente en España mayores de 18 años solo tendrán acceso a urgencias y maternidad.
Cobro de tasas judiciales para acceder a los servicios de justicia.
Facilitación y abaratamiento del despido.
Recorte del subsidio de desempleo a partir del sexto mes, del 60% al 50% sobre la base reguladora.
Reducción del 15% en las prestaciones (y eliminación de las prestaciones sociales) para los familiares que cuidan de dependientes.
No revalorización de las pensiones.
Eliminación y endurecimiento del acceso a las becas y las ayudas para la educación
Aumento de tasas universitarias y precios de las guarderías.
Aumento de ratio de alumnos por clases y reducción de profesores.

⁴ Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.



Recorte acumulado en I+D+i de 37% entre los años 2010-2012.
Cierre de ambulatorios y centros de salud.
Repago de medicamentos, traslados en ambulancia, vacunas y material médico.
Cierres de bibliotecas, centros de día para mayores y centros para inmigrantes.
Reducción del 30% de la llamada Renta Básica de Emancipación y que está destinada a ayudar a los jóvenes a pagar el alquiler.
Reducción del 70% de la AOD.
Eliminación del cheque bebé y reducción de los permisos para lactancia.
Eliminación de la deducción de 100 euros al mes para las empresas que contrataban trabajadoras que se reincorporaban antes de los dos años de su maternidad.
Eliminación de subvenciones a las energías renovables.

Fuente: Elaboración propia.

Toda esta batería de políticas de "austeridad" ha supuesto importantes cambios en las dinámicas sociales y está teniendo severas consecuencias para la población española. En 2012, un informe elaborado por la ONU⁵ establece que las medidas adoptadas por el Gobierno español han supuesto una reducción de los derechos ciudadanos y una mayor desprotección a la ciudadanía más vulnerable. Los temas de especial preocupación radican en: i) la significativa regresividad en la protección y el acceso de los derechos económicos, sociales y culturales; ii) la desigual distribución de recursos en el país; y, iii) la reducción de la protección social para personas o poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como las mujeres, los trabajadores migrantes, las personas con discapacidad, la comunidad gitana y la infancia⁶.

⁵ En 2012, 19 organizaciones de la sociedad civil y el Comité de Derechos Económicos y Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU elaboraron un informe con motivo de la supervisión por parte de Naciones Unidas del cumplimiento del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

⁶ CDESC (2012): *Informe conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con motivo del examen del 5º informe periódico de España*, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/JointSubmission19NGOs_Spain_CESCR48_sp.pdf.



Los datos de 2013 confirman estos procesos de degradación social, observándose en España un significativo aumento de la pobreza y la desigualdad que han llegado a límites históricos: 21,6% de pobreza relativa (INE) y un 0,34 GINI, el valor más alto desde que España entró en democracia⁷. Además, uno de cada tres niños se encuentra en condiciones de pobreza⁸ y el índice de los llamados *working poor*⁹ se ha elevado a un 11,8% de la población española de acuerdo a los datos de la propia Comisión Europea¹⁰.

Todos estos indicadores confirman que, desde 2010, se ha iniciado en España un proceso gradual de reducción de derechos que afecta especialmente a la ciudadanía más vulnerable y que supone un claro retroceso desde la perspectiva de la CPD.

3. UN ANÁLISIS DE LA COHERENCIA VERTICAL: EL CASO DE LA POLÍTICA SANITARIA

El análisis de la coherencia vertical se estructura sobre el estudio de cómo una política en particular ha podido promover o restringir el desarrollo humano. Para el presente análisis, se ha elegido la política sanitaria en España no solo porque la salud debe ser considerada como un derecho fundamental, sino porque se trata de una política pública de extrema relevancia para la ciudadanía española. Además, se ha comprobado que las sociedades que conciben la salud como un bien y un derecho avanzan en equidad, cohesión social y crecimiento económico¹¹.

En lo que respecta a la política sanitaria en España, lo primero a destacar es que se trata de uno de los logros fundamentales en la promoción del Estado de bienestar de este país. Así, las reformas sanitarias que se iniciaron en la década de los ochenta tuvieron como principal objetivo la ampliación del acceso a la cobertura sanitaria, completando una transición desde un sistema de seguridad social restringido hasta un servicio de salud de cober-

⁷ Fundación Alternativas (2013): *Primer informe sobre la desigualdad en España*, Bubok, Madrid.

⁸ Save the Children (2014): *2.826.549 razones. La protección de la infancia frente a la pobreza: Un derecho, una obligación y una inversión*, http://www.savethechildren.es/ver_doc.php?id=179.

⁹ El concepto de 'trabajadores pobres' ha sido acuñado en la Unión Europea y se refiere a individuos ocupados –tanto asalariados como trabajadores por cuenta propia– que durante al menos siete meses al año pertenecen a hogares cuya renta anual disponible se encuentra por debajo del umbral de la pobreza. Este umbral se corresponde con el 60% del ingreso neto anual familiar mediano de cada país, que en el caso de España se encuentra en torno a los 7.500 euros al año en 2011.

¹⁰ "Bruselas avisa de que encontrar trabajo en España no garantiza salir de pobreza", *Público.es*, 21 de enero de 2014, <http://www.publico.es/dinero/496804/bruselas-avisa-de-que-encontrar-trabajo-en-espana-no-garantiza-salir-de-pobreza>.

¹¹ Rivera, B. y Currás, L. (2005): "La inversión en salud como gasto público productivo: Un análisis de su contribución al crecimiento económico", *Presupuesto y Gasto Público* 39/2005, pp. 103-120.



tura universal financiado a través de impuestos¹². Fruto de un importante consenso político y social, la salud se había convertido en una prioridad de la política pública y el gasto sanitario había experimentado un importante incremento en España, alcanzando en 2010 los 2.671 dólares per cápita (en paridad de poder adquisitivo), lo que equivalía al 8,5% del Producto Interior Bruto¹³.

De acuerdo a un análisis del sistema sanitario español realizado en 2010 por el Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud: “tendiendo a criterios de medición internacionales, el Servicio Nacional de Salud ocupa, en general, una posición bastante elevada, ya que obtiene de forma sostenida buenos resultados en distintos ámbitos evaluados”¹⁴. Así, y de acuerdo a la opinión de los usuarios, se ha logrado una evaluación positiva en varios parámetros relacionados con el sistema de salud como son: i) estado de salud de la población; ii) equidad en la cobertura, el acceso y la financiación; iii) resultados de salud atribuibles a la acción del sistema sanitario; iv) calidad y seguridad de la atención sanitaria; v) satisfacción de los usuarios; y, vi) legitimidad del sistema¹⁵.

Ahora bien, con objeto de cumplir con los objetivos de reducción del déficit definidos dentro de la política de austeridad, en 2012 se establece el Real Decreto-ley 16/2012 de “Medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones¹⁶”. El objetivo era reducir el gasto sanitario en 7.000 millones de euros durante ese año. Para cumplir este objetivo se han puesto en marcha diversas medidas entre las que destacan:

- Pago de prótesis ambulatoria y transporte sanitario no urgente y retirada de fármacos del sistema sanitario para síntomas menores.
- Repago farmacéutico: las personas con rentas iguales o superiores a 100.000 euros deberán hacerse cargo de un 60% del precio de los medicamentos, reduciéndose al 50% si la renta se comprende entre los 18.000 y los 100.000 euros y al 40% para las personas cuya renta sea inferior a los 18.000 euros. Los pensionistas con renta inferior a 18.000 euros pagarán el 10% con un tope de ocho euros mensuales.
- Reducción y eliminación de prestaciones sanitarias para inmigrantes en situación irregular. A partir del 1 de septiembre de 2012 las tarjetas

¹² García, S., Abadía B., Durán A., Hernández Quevedo, C. y Vernal, E. (2011): *Análisis del sistema sanitario. Sistemas sanitarios en transición*, http://www.msc.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/observatorioEuropeo/InformeHiT_SP.pdf.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 23

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2012/04/24/boletin.pdf>.



sanitarias pertenecientes a inmigrantes en situación irregular quedarán anuladas, por lo que solo podrán tener acceso a las urgencias para casos de “enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica”. No obstante, queda garantizada la asistencia “al embarazo, parto y postparto” y a los “extranjeros menores de 18 años”, que “recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles”.

Ahora bien, frente a estas disposiciones hay tres ámbitos fundamentales a tener en cuenta al momento de analizar la CPD en relación a la política sanitaria.

En primer lugar, estas medidas suponen una reducción de los derechos sanitarios de todas las personas que viven en España, lo que supone un retroceso en derechos que afecta especialmente a las poblaciones más vulnerables, que son aquellas que necesitan acceder en mayor medida a los servicios públicos.

En segundo lugar, el denegar el acceso a las prestaciones sanitarias a colectivos inmigrantes supone un retroceso en el avance en los derechos humanos. Se trata de terminar o frenar una tendencia expansiva que se había generado en España, la cual otorgaba un “estatus social reconocido a los miembros de pleno derecho de una sociedad en la que se hallan integrados mediante un determinado vínculo de pertenencia y al margen de un origen nacional, racial o étnico, así como de cualquier otra condición o circunstancia social¹⁷”. El recorte de las prestaciones sanitarias puede tener graves consecuencias para la propia vida de estos colectivos; además, se trata de una medida contraria a las normas del Consejo de Europa ratificadas por España¹⁸.

En tercer lugar, la desprotección sanitaria del colectivo de inmigrantes en situación irregular podría implicar posibles problemas para la salud pública en tanto estas personas pueden contraer y propagar enfermedades que no serán atendidas en los servicios primarios¹⁹. Así, la falta de cobertura podría provocar que estas personas no puedan acceder a los servicios de salud hasta que consideren que su situación es lo bastante peligrosa para justificar su presencia en los servicios de urgencias²⁰.

En suma, en lo que respecta a la política sanitaria se ha observado un importante retroceso en dos ámbitos que son complementarios. Por un lado, la eliminación de la cobertura universal del derecho a la salud, elemento

¹⁷ Fernández, J.A. (2012): *Asistencia sanitaria e inmigración irregular*, p. 19, <http://www.ces.gva.es/pdf/trabajos/revista67/art1.pdf>.

¹⁸ Consejo de Europa (2014): *European Social Charter. European Committee of Social Rights. Conclusions XX-2 (2013) (SPAIN)*, http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Conclusions/State/SpainXX2_en.pdf.

¹⁹ Méndez, E. y Sagarra, E. (2012): *Impacto de la reforma de la asistencia sanitaria en España sobre la cobertura pública y universal*, Asociación Salud/d i/y Familia, Barcelona.

²⁰ Fernández, J.A., *op. cit.* (nota 17).



que había colocado a España como uno de los países más avanzados del mundo en este ámbito y, por otro, la reducción de los servicios sanitarios, que afecta a la población más vulnerable y desprotegida de este país. Además, los recortes han cuestionado la propia eficiencia del sistema sanitario y podrían conllevar importantes gastos económicos contradiciendo el supuesto objetivo de “austeridad fiscal”. En este sentido, cabe destacar que la vulneración de derechos –tanto para la ciudadanía nacional como extranjera– no solo es incoherente desde el punto de vista del desarrollo humano, sino que tampoco es consistente con los objetivos que esta política debería perseguir que son, precisamente, mejorar el sistema sanitario español y asegurar su acceso para toda la ciudadanía.

4. UN ANÁLISIS DE LA CPD DESDE SU DIMENSIÓN HORIZONTAL

El análisis de la coherencia horizontal alude a la necesaria transversalización de la visión del desarrollo humano entre las diferentes políticas públicas de un Gobierno. En este marco, el presente epígrafe se centra en analizar la definición de CPD que se ha asumido en la AGE, así como en valorar los diferentes mecanismos que se han puesto en funcionamiento para promover la CPD entre 2012 y 2013. Asimismo, se pretende describir sucintamente el papel de los diversos actores que poseen responsabilidades en la promoción de la CPD, así como los procesos en los que se enmarca este trabajo²¹.

4.1 EL CONCEPTO DE CPD EN EL MARCO DEL IV PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2013-2016

Los planes directores de la cooperación española –iniciados en 2001– de carácter cuatrienal constituyen los documentos básicos de planificación en los que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas de la política de cooperación. Considerando las directrices sobre CPD que se habían desarrollado en la OCDE y en la UE, en 2005 se incorpora por primera vez el concepto de CPD al II Plan director de la cooperación española.

Este marco fue profundizado por el *III Plan director de la cooperación española 2009-2012* que destacaba que el trabajo por el desarrollo humano

²¹ Cabe destacar que la presente investigación procura dar continuidad al estudio sobre CPD *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España: Mecanismos, actores y procesos*, desarrollado por un equipo de investigadores del ICEI e impulsado por la Plataforma 2015 y más. Dicho estudio ha analizado en profundidad los mecanismos, actores y procesos que se han desarrollado en España entre 2004 y 2011 para promover la CPD. En este marco, el presente epígrafe pretende actualizar dicho análisis así como resaltar los principales cambios en el ámbito del desarrollo humano que se han producido entre 2012 y 2013.



debía considerarse como una política de Estado²². En este contexto, se proponía la incorporación de diferentes instrumentos para impulsar el trabajo por la CPD de manera transversal en la AGE, aunque, debido a la falta de real de voluntad política, gran parte de estas iniciativas (75%) no se llevaron a cabo en el período comprendido entre 2009-2011²³.

El enfoque doctrinal del III Plan director implicaba que la coherencia debía estar orientada al desarrollo humano sobre otros objetivos de política exterior como podrían ser la agenda económica, de seguridad, geopolítica o migratoria. Este hecho había supuesto un importante avance conceptual para el contexto general de la administración pública española, dado que otros actores pueden entender que hay que avanzar en una mayor coherencia en la gestión pública, pero orientada a promover otro tipo de intereses sectoriales, principalmente económicos y de seguridad.

Ahora bien, este ámbito doctrinal y discursivo parece haber cambiado de enfoque a partir del establecimiento del *IV Plan director de la cooperación española 2013-2016*. Este documento estratégico conceptualiza la CPD como un principio que pretende generar sinergias entre las diferentes políticas públicas y los objetivos de desarrollo, "lo cual lo convierte en un medio complementario para incrementar la eficacia de la ayuda"²⁴. Asimismo, el IV Plan director establece que el incorporar el enfoque de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo en los procesos de toma de decisión pública podría ser útil "para defender también nuestros intereses"²⁵.

A su vez, se establece que se trabajará de manera progresiva sobre los cinco desafíos globales que propone la UE en materia de CPD: seguridad alimentaria, comercio y evasión fiscal, inmigración, seguridad, y cambio climático. El primer desafío que se abordará con mayor profundidad, sin abandono de los restantes, será el económico (comercio, inversión extranjera, deuda externa) y la evasión fiscal, diseñando una hoja de ruta al efecto²⁶. Llama la atención que no se expliquen en este plan director las razones por las cuales se ha elegido el ámbito económico, aunque esta elección parece dar cuenta de las propias prioridades en la agenda del Gobierno español.

Ahora bien, esta visión sobre la CPD genera tres importantes cuestionamientos relacionados con la visión cosmopolita de promoción del desarrollo humano.

En primer lugar, existe una distancia conceptual y teórica significativa entre comprender la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo

²² MAEC (2009): *Plan director de la cooperación española 2009-2012*, DGPOLDE.

²³ Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más, Madrid.

²⁴ MAEC (2012): *IV Plan director de la cooperación española 2013-2016*, Gobierno de España, Madrid, p. 53.

²⁵ *Ibidem*, p. 53.

²⁶ *Ibidem*, p. 53.



humano en toda la acción pública española –concepto del que se parte en este trabajo y que también se establecía en el III Plan director– y definir la CPD como un trabajo que pretende promover sinergias y mejorar la eficacia de la ayuda. Esta visión –establecida en el IV Plan director– supone una perspectiva extremadamente restrictiva del trabajo por el desarrollo, el cual se limita a la búsqueda de sinergias entre políticas. De hecho, este enfoque ya había sido destacado como la visión mayoritaria que guiaba la práctica real (más allá de los discursos) de los actores de la AGE en el período 2008-2011²⁷. Así, los diferentes ministerios y direcciones generales se han orientado a la búsqueda de sinergias, omitiendo la necesidad de cuestionar las propias políticas a partir de los principios de desarrollo. En consecuencia, se han promovido mejoras en el trabajo conjunto entre ministerios, lo que se puede entender claramente como un trabajo de coordinación más que como un esfuerzo sistemático de transversalización del enfoque de desarrollo humano en el diseño e implementación de la acción pública española.

En segundo lugar, el definir la CPD como un medio complementario para mejorar la eficacia de la ayuda parece cuestionar el concepto transversal de CPD que se había establecido en el período anterior. En este sentido, todavía existe la tendencia entre los diferentes departamentos de la AGE a considerar que el trabajo por la CPD es una tarea que se le atribuye exclusivamente al MAEC –más concretamente al ámbito de la ayuda al desarrollo– y no supone una responsabilidad compartida (y a su vez) específica para cada uno de los ministerios del Estado español. Por tanto, el hecho de relacionar la CPD con la eficacia de la ayuda podría subrayar la falsa apreciación que todavía existe de que la CPD es un propósito que afecta exclusivamente a la AOD en lugar de ser concebida como una tarea integral del conjunto del Gobierno.

Por último, sería necesario especificar qué se entiende en este plan director como “intereses españoles”. En este sentido, como ya se ha comentado, los Estados representan una diversa gama de intereses públicos y privados que en ocasiones se contraponen entre sí. En el contexto del presente período –inaugurado en 2012–, los “intereses españoles” parecen haberse identificado con la promoción de los objetivos comerciales, económicos y de seguridad, desatendiendo otros factores fundamentales en la promoción del trabajo por el desarrollo humano como son la redistribución de la renta, la promoción de la equidad de género, la conservación ambiental, la lucha contra la pobreza o la promoción de los derechos humanos desde una perspectiva cosmopolita.

Bajo este marco analítico, y a la luz de la crisis económica internacional, parece observarse cierta tendencia a entender que las políticas de desarrollo (como puede ser la AOD) deben generar beneficios tanto para el país

²⁷ Millán, N. *et al.* (2012), *op. cit.* (nota 23).



donante como para el país receptor. Una suerte de estrategia “ganar-ganar” donde los fondos públicos deberían estar orientados a promover (también) los intereses particulares del país donante.

Es necesario analizar esta visión con extrema cautela porque la estrategia “ganar-ganar” pudiera utilizarse como una coartada para monopolizar fondos de AOD promoviendo intereses particulares de grupos de poder con capacidad de incidencia en el ámbito público. La historia de la cooperación española ofrece innumerables ejemplos de esta visión. Así, el primer instrumento utilizado en este ámbito fueron los llamados créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), que se constituyeron con el objetivo principal de promover las exportaciones y apoyar los procesos de internacionalización de las empresas españolas²⁸. Se trata, por tanto, de una visión instrumental y realista –desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y, en concreto, de las Relaciones Internacionales– que se encuentra muy alejada de los consensos internacionales que deberían guiar la práctica de las políticas de desarrollo y la AOD.

Un ejemplo actual de lo que aquí se está argumentando es la propuesta de ley del Gobierno “Proyecto de Ley sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española” que, aunque alude principalmente al ámbito de comercio, establece serias reformas en la gestión del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), herramienta financiera del sistema de cooperación al desarrollo gestionada por el MAEC. Dos son los principales cambios que se proponen²⁹:

En primer lugar, se estipula que el FONPRODE pase a ser gestionado también por la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES), sociedad adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad y dedicada a la internalización de las empresas españolas; según establece la reforma, COFIDES podrá tanto identificar las actuaciones a financiar como cumplir el rol de experto independiente para los casos en que sea necesario elaborar un informe sobre la sostenibilidad de la deuda de los países receptores de fondos.

En segundo lugar, tal y como lo denuncian las ONGD, esta reforma propone eliminar la necesaria vinculación del FONPRODE con operaciones a servicios sociales básicos (como salud y educación), además de suprimir el requisito de que los fondos estén destinados a pymes con capital de origen en los países beneficiarios de la cooperación española.

²⁸ Gómez-Galán, M. y Sanahuja, J. A. (1999): *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid.

²⁹ Para una lectura más en profundidad sobre los cambios en la ley del FONPRODE véase el documento *Posicionamiento de la Plataforma 2015 y más y la Coordinadora de ONGD sobre la reforma del Fondo de Promoción del Desarrollo*, <http://www.congde.org/contenidos/posicionamiento-de-la-plataforma-2015-y-mas-y-la-coordinadora-de-ongd-sobre-la-reforma-del-fondo-para-la-promocion-del-desarrollo-fonprode.html>.



Se trata de una propuesta de reforma que traslada las competencias del ámbito de la cooperación al ámbito del comercio, demostrando el poco compromiso político del Gobierno con el sistema de cooperación; además, esta reforma, llevada a cabo evitando el debate parlamentario³⁰ y la discusión en el Consejo de Cooperación, como era preceptivo, pretende modificar la naturaleza de este instrumento de cooperación para que pueda ser utilizado para la internacionalización de la empresa española tal como anteriormente se utilizó el FAD³¹.

En síntesis, la visión sobre CPD que se presenta en el IV Plan director parece denotar una visión marcadamente restrictiva sobre este trabajo relacionando la coherencia con la eficacia de la AOD, asumiendo que se trata de un ejercicio básicamente de coordinación y abriendo un espacio doctrinario para utilizar las políticas de desarrollo para promover otros objetivos y agendas como luego se ha ilustrado en el caso de la reforma del FONPRODE.

4.2 ACTORES Y MECANISMOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CPD EN LA AGE

Siendo la voluntad política un factor fundamental e ineludible en la promoción de la CPD, esta voluntad parece estar ausente en las más altas jerarquías gubernamentales, especialmente en las instancias de Presidencia y Vicepresidencia del Gobierno. Así lo demuestra la dilución de la Secretaría de Cooperación Internacional para el Desarrollo –que se ha fusionado con la Secretaría de Estado de Iberoamérica– y la eliminación de la Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo, las cuales fueron una de las primeras medidas que tomó el actual Gobierno al remodelar el MAEC. En este sentido, desde 2010 –que marca un punto de inflexión en la orientación ideológica del Gobierno socialista anterior– la apuesta por la cooperación, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano no parecen haber ocupado espacios relevantes en las prioridades políticas de los dos últimos gobiernos españoles.

De acuerdo al IV Plan director de la cooperación española, el agente que debe velar por la CPD es la AGE, siendo la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) la principal responsable de promover esta agenda.

Asimismo, tomando como referencia el *Peer Review* del CAD de 2011, se plantean las siguientes medidas y objetivos para promover la CPD en el período 2013-2016:

³⁰ Como resultado de la forma y contenido de esta reforma el conjunto de grupos parlamentarios con representación en el Senado, a excepción del Grupo Mixto, presentó una enmienda de superación a dicha reforma: "Frente común en el Senado contra la reforma del fondo de desarrollo", *Europa Press*, 26 de febrero de 2014, <http://www.europapress.es/epsocial/ong-y-asociaciones/noticia-oposicion-senado-alia-ong-frente-reforma-puerta-atras-fondo-desarrollo-20140226143233.html>.

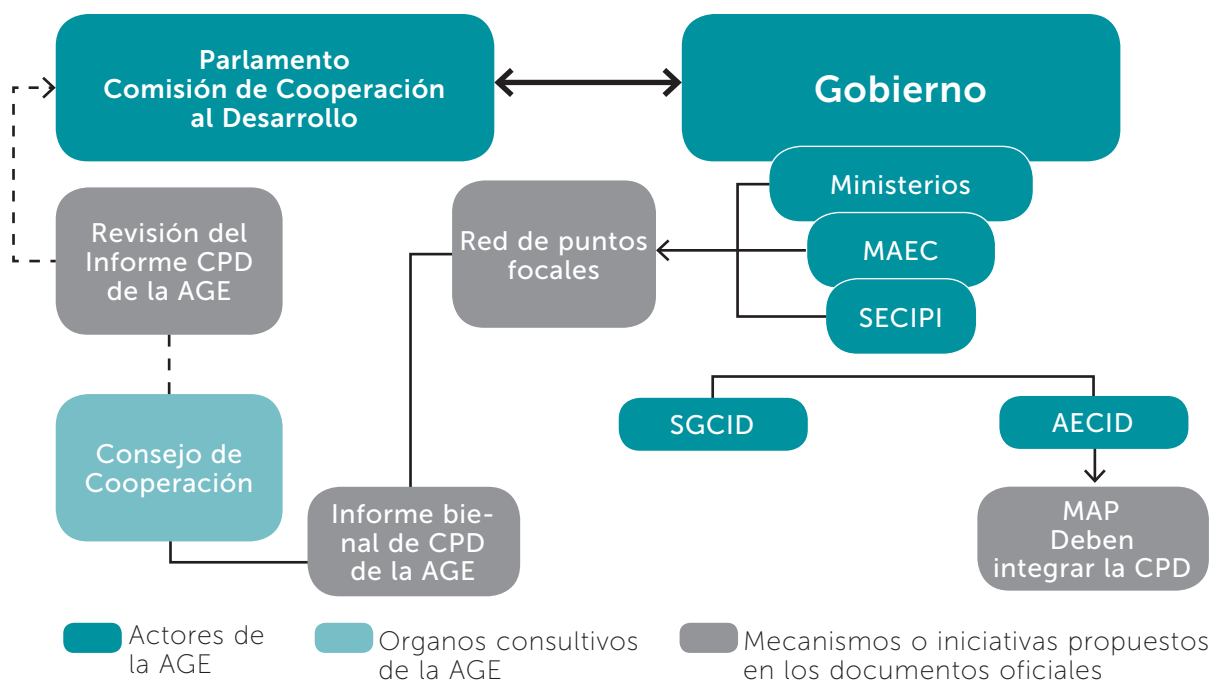
³¹ *Ibidem*.



- Aumentar la comprensión en el seno de la Administración y resto de actores sobre el concepto de CPD, así como sobre los compromisos asumidos en este ámbito y sus implicaciones.
- Mejorar los análisis sobre CPD realizando seguimientos y estudios sobre los impactos de las políticas no-AOD en el desarrollo de los países socios. Como primera medida, se activarán algunos mecanismos existentes como la red de puntos focales entre diferentes ministerios como medio privilegiado para identificar acciones relevantes y posibles puntos de conflicto.
- Reforzar los medios de que dispone la SGCID para mejorar su capacidad de análisis y capitalizar los recursos existentes externos al Gobierno como son el Consejo de Cooperación, el ámbito académico y las ONGD.
- Mejorar la coordinación de actores en sede, en terreno y entre ambos para un adecuado abordaje de la CPD.

Durante el transcurso de 2013, el trabajo principal de la SGCID se ha concentrado en la reactivación de una nueva red de puntos focales para la elaboración del informe bienal de CPD. En este marco, se ha realizado un importante trabajo de “pedagogía” para explicar desde la SGCID a otros ministerios y departamentos el concepto de CPD y sus implicaciones para la promoción del desarrollo. Sin embargo, cabe destacar que, a la fecha de finalización de este estudio (marzo 2014), el informe todavía no había sido remitido al Consejo de Cooperación a pesar de que el reglamento del Consejo de Cooperación indica que debía presentarse a lo largo del año 2013. La figura 1 ilustra los mecanismos previstos por el IV Plan director para la promoción de la CPD en la AGE.

Figura 1. Instrumentos previstos en el IV Plan director de la cooperación española 2013 -2016 para la promoción de la CPD.



Fuente: Elaboración propia.



Con respecto a esta nueva propuesta para promover la CPD se vuelve necesario realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se trata de un nuevo diseño que se concibe sin realizar un mínimo balance sobre las experiencias de mecanismos anteriores. Así, desde que en 2005 se incorpora esta agenda a los planes directores de la cooperación española, no ha sido posible encontrar una sola evaluación que permita extraer lecciones aprendidas para mejorar la implementación de la CPD en el seno de la AGE. Por el contrario, una vez más, se ha propuesto una serie de mecanismos aislados que no presentan claras interconexiones ni responden a un diseño sistémico de promoción de CPD. Este hecho se presenta como una importante debilidad dado que solo se pueden mejorar las prácticas políticas si existe un estrecho seguimiento y evaluación de las mismas. Además, se trata de mecanismos que –hasta la fecha– no presentan continuidad ni capacidad de trascendencia a los cambios políticos de los diferentes gobiernos. En otras palabras, cada vez que cambia el Gobierno hay que volver a poner en marcha nuevos mecanismos. Un ejemplo de este hecho es la reedición de la red de puntos focales, que ha requerido el mismo ejercicio de pedagogía y clarificación entre ministerios –explicando que la CPD debe estar orientada a la promoción del desarrollo humano– que ya se había realizado por el anterior Gobierno en 2008.

En segundo lugar, siendo la CPD un objetivo tan complejo que presenta en España sistemáticas resistencias institucionales, no parece que se haya elegido un verdadero diseño “sistemático” de promoción de la CPD. Más precisamente, lo que se propone es una serie de acciones generales que teóricamente mejorarían el trabajo por el desarrollo humano. Sin embargo, para avanzar verdaderamente en este campo no basta con un compromiso general y, por ende, abstracto, sino que es necesario definir metas concretas en diversos campos de la acción pública, como podrían ser el comercio, la agricultura, la seguridad o las migraciones, entre otros³².

En tercer lugar, el IV Plan director no define equipos o unidades especializadas en CPD que puedan dar sistematización y continuidad al complejo trabajo que esta agenda requiere. Por el contrario, la responsabilidad se diluye entre tres funcionarios de la SGCID que poseen diversas funciones entre las cuales la CPD es una tarea más. Además, el actor principal de promoción de esta agenda se ubica al interior del sistema de AOD resaltando la falsa creencia de que el desarrollo humano se debe circunscribir al ámbito de trabajo del sistema de cooperación.

En cuarto lugar, las acciones propuestas por el IV Plan director no especifican los cauces a través de los cuales se promoverá una mayor CPD en todos los niveles de la AGE. Tampoco se establecen los mecanismos de

³² Millán, 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, pp. 139-161.



interrelación, evaluación o seguimiento ni las formas específicas a través de las cuales se mejorarán las relaciones con actores externos para promover un mejor conocimiento sobre la CPD.

En quinto lugar, tampoco se han definido mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito del desarrollo humano, los cuales son dos componentes imprescindibles para la gestión democrática de un Gobierno³³. España presenta un significativo déficit a este respecto no solo en lo concerniente a la cooperación al desarrollo³⁴, sino en todos los ámbitos de política exterior española³⁵.

Por último, destaca el hecho de que habiéndose establecido que el sector privado cumplirá un rol importante en la promoción de la CPD³⁶ no se expliquen los cauces mediante los cuales se trabajará con estas empresas ni se propongan mecanismos de seguimiento y control de sus inversiones en los países en desarrollo.

4.3 PROCESOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CPD

En lo que refiere a los procesos que enmarcan el trabajo por la CPD, la evidencia empírica parece demostrar que la organización pública se desarrolla en un entorno complejo donde participan múltiples actores políticos que responden a una vasta diversidad de intereses y que poseen distintas capacidades de incidencia en los procesos de toma de decisiones. La cultura organizacional que parece caracterizar a la administración española es de tipo vertical; cada ministerio trabaja de manera relativamente independiente en el desarrollo de sus competencias, con intereses diversos y con limitadas instancias de coordinación y consulta. En tal sentido, la diferencia de intereses y la autonomía con que se lleva a cabo la gestión de cada ministerio ha sido un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas.

Esta falta de coordinación y trabajo continuo entre actores es especialmente perniciosa para la CPD, que necesariamente supone instancias de intercambio e interlocución entre los distintos ámbitos gubernamentales. Pero además, este trabajo se vuelve más dificultoso, si cabe, si se considera

³³ De hecho, la transparencia abre la información al escrutinio público para que los actores de la sociedad civil puedan acceder a ella, evaluarla, analizarla y, en su caso, pedir cuentas de sus acciones a los gobernantes. En este sentido, es imprescindible que se garantice a la ciudadanía el acceso a la información, lo que contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en la calidad de la democracia.

³⁴ Ayuso, A. y Casscante, K. (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*, Exlibris Ediciones y Fundación Alternativas, Madrid.

³⁵ Millán, N. (2012b): *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: Un análisis de los casos de Suecia y España*, Tesis doctoral UCM.

³⁶ MAEC (2012), *op. cit.* (nota 24), p. 61.



que el desarrollo humano es conceptualizado como una agenda secundaria que es relegada a un segundo plano cuando entra en colisión con otros intereses de la acción pública española³⁷.

En contraposición, cuando los objetivos estatales se encuentran guiados por intereses “nacionales” –como es el caso del comercio o de la seguridad– el Gobierno español sí es capaz de coordinar a todos los actores y ministerios en pos de un interés común. Un ejemplo ilustrativo de este hecho podría ser la política de internacionalización de las empresas españolas, que el Gobierno ha situado como una política de Estado³⁸. Con este objetivo, no solo se han fortalecido las ya importantes capacidades del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), sino que se ha remodelado el MAEC para que funcione como un importante agente promotor de estas empresas en el exterior³⁹.

En definitiva, esta cultura de tipo jerárquica y vertical es especialmente perniciosa cuando se trata de temas relacionados con el desarrollo y los derechos humanos, pero no se ha erigido como un obstáculo al momento de promover otro tipo de intereses llamados “nacionales” relacionados principalmente con los ámbitos económicos y de seguridad.

UN ANÁLISIS DE LA CPD DESDE SU DIMENSIÓN TEMPORAL

El avance hacia una mayor CPD es una tarea compleja que requiere un compromiso a largo plazo que exceda el ciclo político de un Gobierno. Este objetivo parece complejo si se considera que, en primer lugar, el marco de incentivos de los gobernantes se suele circunscribir al período legislativo de cuatro años; y, en segundo lugar, la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora hacen más dificultoso, si cabe, que los responsables políticos asuman y cumplan sus compromisos a largo plazo.

La reciente crisis económica que ha afectado a gran parte de los países desarrollados –especialmente a la periferia de Europa– parece dar cuenta de las dificultades, interferencias y presiones que se ejercen sobre los gobernantes y que limitan los espacios de toma de decisiones nacionales. Además, para que la dimensión del desarrollo humano pueda mantenerse como una prioridad a largo plazo, es necesario contar con una opinión pública firme y comprometida con la lucha contra la pobreza y la promoción de la equidad global. En este marco, el presente epígrafe analiza los

³⁷ Estas ideas provienen del marco de la investigación que da lugar al presente artículo. El resultado de este análisis, aun inédito, verá la luz en los próximos meses en la colección “Cuadernos 2015 y más” de la Editorial 2015 y más.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.



elementos básicos para la promoción de la CPD en el largo plazo los cuales parecen ser: i) el compromiso y la capacidad de planificación, implementación y consenso de una estrategia de desarrollo humano por parte de todo el espectro político; ii) la formación de la ciudadanía en temas de desarrollo humano; iii) el trabajo de las ONGD y de los movimientos sociales, lo que está relacionado con el seguimiento, la supervisión y la denuncia de políticas perniciosas para el desarrollo humano.

5.1 FALTA DE COMPROMISO Y VOLUNTAD POLÍTICA PARA PROMOVER EL DESARROLLO HUMANO.

En lo que respecta al compromiso político, no parece que en España se observe una voluntad política sostenida orientada al trabajo por el desarrollo humano⁴⁰. De esta falta de compromiso se deriva el hecho de que las clases gobernantes no parecen haber definido –y mucho menos consensuado– una visión y un proyecto orientado a la promoción de un desarrollo en ámbitos como la energía, la educación, la salud, el género, los derechos humanos o los transportes, por solo mencionar algunos ámbitos. Esta falencia remite a dos problemas estructurales que generan incapacidad para diseñar políticas a largo plazo. Por un lado, la falta de capacidad y voluntad política para generar coaliciones y objetivos que trasciendan los ciclos políticos de un Gobierno y; por otro, la concepción de que los ámbitos del desarrollo son parte de una agenda blanda y discrecional que puede ser descartada cuando existen otros intereses considerados “nacionales”⁴¹. En situaciones de graves crisis económicas –como es el caso de España– esta creencia parece exacerbarse entendiéndose que la agenda de los derechos humanos y el desarrollo es totalmente discrecional e incluso “descartable” si se contrapone a los objetivos económicos a corto plazo. Veamos, pues, la evolución de la política de desarrollo en los últimos tres ciclos electorales.

En el período comprendido entre 1996 y 2004, bajo el mandato del presidente José María Aznar del Partido Popular, la práctica política (incluida la cooperación al desarrollo) se vio orientada a la promoción de los intereses “nacionales”⁴² y se centró en la defensa de objetivos económicos, comerciales y de seguridad⁴³. Bajo estos preceptos, la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses considerados nacionales independiente-

⁴⁰ Millán, N. *et al.* (2012), *op. cit.* (nota 23).

⁴¹ Estas ideas provienen del marco de la investigación que da lugar al presente artículo. El resultado de este análisis, aun inédito, verá la luz en los próximos meses en la colección “Cuadernos 2015 y más” de la Editorial 2015 y más.

⁴² Sanahuja, J. A. (2009): “Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en Del Arenal, C. (dir.): *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 193-241.

⁴³ Torreblanca, J. (2001): “La europeización de la política exterior española”, en Closa, C. (ed.): *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, pp. 486-512.



mente de las consecuencias que tengan estas políticas para otros países y personas.

Esta orientación política se modificó con el cambio de gobierno que se produce en 2004, con el presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero. Así, en el período comprendido entre 2004 y 2010, la acción exterior incorporó valores “éticos” orientados a la promoción de un ideario cosmopolita que redefine los intereses nacionales como intereses comunes⁴⁴. En consecuencia, la promoción del desarrollo y la agenda de la CPD adquirió cierta relevancia en algunos espacios (aunque limitados) de la AGE, así como en documentos oficiales del Gobierno español.

En este contexto, el “Pacto de Estado contra la Pobreza” firmado el 19 de diciembre de 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria supuso un importante avance. Dicho pacto tuvo como misión principal establecer compromisos firmes y duraderos de lucha contra la pobreza con el fin de que la cooperación se convirtiera en una política pública de Estado. Además, los partidos políticos se comprometieron a promover una mayor CPD en comercio y agricultura tanto en el seno de la UE como en la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴⁵.

Sin embargo, a partir de la crisis internacional que se inicia en 2008 la mirada nacional parece retomar protagonismo tanto en el discurso del Gobierno socialista como en los argumentos principales del Partido Popular –que finalmente será elegido con mayoría absoluta en las elecciones de 2011–. Así, los consensos políticos que se habían establecido en el Parlamento a favor del desarrollo y la cooperación se han ido debilitando como consecuencia de los cambios en la agenda política derivados de la crisis económica por la que atraviesa España⁴⁶.

De este modo, durante la campaña electoral que tuvo lugar en noviembre de 2011, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano no formaron parte del debate público. La explicación a este comportamiento parece radicar en el hecho de que, en contextos de crisis, el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos en tanto puede ser percibido por el electorado como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con lo que se entiende como “interés nacional”.

Por último, la llegada al Gobierno del Partido Popular ha significado un nuevo giro en la política de desarrollo y lucha contra la pobreza cuando se

⁴⁴ Sanahuja, J.A. (2006): “Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de cooperación española, de 2004 a 2006”, en *Plataforma 2015 y más: Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas*, Los libros de la Catarata, Madrid, pp. 69-104.

⁴⁵ PSOE, PP, IU, CIU, ERC, PNV, CiU, CC, ICV, BNG, CHA, EA, NaBai (2007): *Pacto de Estado contra la pobreza*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, España.

⁴⁶ De la Iglesia-Caruncho, M. (2011): *The Politics and Policy of Aid in Spain*, IDS Research Report, 65, Institute of Development Studies, Londres.



vuelven a privilegiar los objetivos económicos, geopolíticos o de seguridad (entendidos como un agenda “dura”) dejando en segundo lugar a los objetivos relacionados con el desarrollo y los derechos humanos.

A este respecto, y con objeto de ilustrar lo anteriormente expuesto, es necesario mencionar el informe anual del Proyecto Avizor que valora la actuación del Congreso de los Diputados en relación a la promoción del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza⁴⁷. Dicho informe –realizado por primera vez en el año 2012– advierte que solo 79 de los 350 diputados en el Parlamento han presentado alguna iniciativa en favor del desarrollo durante el período analizado. Asimismo, se establece que tres de cada cuatro iniciativas parlamentarias con potencial impacto en desarrollo o bien ignoran las posibles repercusiones sobre terceros países o bien directamente plantean opciones políticas cuyo impacto sería negativo⁴⁸. Así, una de las conclusiones más relevantes del *Informe Avizor 2012* es que “el Congreso de los Diputados responde de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional”⁴⁹. En este sentido, se observa por parte de los representantes políticos escaso interés y conocimiento en esta materia.

En síntesis, no parece que haya existido en España un trabajo sistemático y comprometido con la promoción del desarrollo humano por parte de los representantes políticos, aunque las agendas han variado en función de los diferentes partidos que han gobernado. Dos son los elementos principales que parecen explicar este comportamiento: en primer lugar, la identificación del trabajo por el desarrollo como una agenda secundaria y discrecional y, en segundo lugar, la falta de conocimiento, formación e interés del espectro político con respecto a estos temas.

5.2 EDUCACIÓN FORMAL Y SU RELACIÓN CON LA PROMOCIÓN DE LA CPD.

Con la integración de la materia “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos” en 2007, se produce en España un importante avance en la promoción de una educación ciudadana más comprometida e informada con los derechos humanos y la promoción del desarrollo. Se trataba

⁴⁷ El Proyecto Avizor es una iniciativa del Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE) que realiza el seguimiento y valoración de la actividad del Congreso de los Diputados español en relación con la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo internacional. El Proyecto Avizor ha revisado durante el año 2012 más de 600 actos parlamentarios, la actividad de 350 diputados, 14 de las 17 comisiones parlamentarias y el Pleno del Congreso. Se trata de un proyecto relevante para el análisis en España de la CPD temporal porque supone un ejercicio de seguimiento y control –por parte de actores independientes de la sociedad civil– de la actuación de los representantes políticos en el Congreso de los Diputados.

⁴⁸ CIECODE (2013): *Informe Avizor 2012. Un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo*. https://www.unmundosalvadorsoler.org/ciecode/files/avizor/Informe%20Avizor_completo.pdf.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 4.



de una asignatura diseñada para el último ciclo de la educación primaria y toda la educación secundaria: “la Educación para la Ciudadanía tiene como objetivo favorecer el desarrollo de personas libres e íntegras a través de la consolidación de la autoestima, la dignidad personal, la libertad y la responsabilidad y la formación de futuros ciudadanos con criterio propio, respetuosos, participativos y solidarios, que conozcan sus derechos, asuman sus deberes y desarrollen hábitos cívicos para que puedan ejercer la ciudadanía de forma eficaz y responsable”⁵⁰.

Esta asignatura cumplía con una recomendación del Consejo de Europa en la cual se afirmaba que era esencial integrar materias de educación para la ciudadanía democrática para promover una sociedad libre, tolerante y justa que defiende los valores y los principios de libertad, el pluralismo, los derechos humanos y el Estado de derecho. Por ello, se recomendaba a los Gobiernos de los Estados miembros la incorporación de una asignatura para promover los valores mencionados⁵¹.

Sin embargo, se trataba de una materia sumamente controvertida, debido principalmente a la oposición de la Iglesia católica que se negaba a que impartieran determinados contenidos en las aulas, principalmente los relacionados con la homofobia, el feminismo y el laicismo. En este marco y con el Gobierno del Partido Popular se ha decidido eliminar Educación para la Ciudadanía. Así, de acuerdo al proyecto para una nueva Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) –aprobada a finales de 2013– dicha materia deberá ser eliminada y sustituida por religión o ética (que se llamará “Valores culturales y sociales” en primaria y Valores Éticos en secundaria).

Estas modificaciones parecen constituirse como verdaderos retrocesos en la formación de una ciudadanía informada y comprometida con el desarrollo humano tal como lo han denunciado diversas organizaciones de la sociedad civil⁵² y el propio comisario europeo para los derechos humanos⁵³. De este modo, en lo que respecta a la educación formal, se observa un

⁵⁰ Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria, p. 715, Boletín Oficial del Estado, 5 de enero de 2007, núm. 5, <http://www.boe.es/boe/dias/2007/01/05/pdfs/A00677-00773.pdf>.

⁵¹ Consejo de Europa (2002): *Educación para la ciudadanía democrática 2001-2004, Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la educación para la ciudadanía democrática*, http://web.archive.org/web/20120619125339/http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Pdf/Documents/By_Country/Spain/2002_38_Rec2002_12_Es.PDF.

⁵² Amnistía Internacional, “Más de 40 organizaciones denuncian ante el Consejo de Europa la supresión de la educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos en el currículo escolar español”, Comunicado de prensa, 15 de enero de 2013, <http://amnistiacatalunya.org/edu/es/asignatura/comunicado-2013-01-15.html>.

⁵³ Nota de prensa, “El Consejo de Europa critica la eliminación de Educación para la Ciudadanía sin motivos probados”, *Público.es*, 7 de junio de 2013, <http://www.publico.es/456805/el-consejo-de-europa-critica-la-eliminacion-de-educacion-para-la-ciudadania-sin-motivos-probados>.



importante retroceso en la formación de una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo, elemento fundamental para avanzar a largo plazo en los temas de CPD. Pero además, la eliminación de la materia Educación para la Ciudadanía parece ilustrar, una vez más, el escaso compromiso político del Gobierno con los valores relacionados con el desarrollo humano.

5.3 EL PAPEL DE LAS ONGD EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

Por último, es importante destacar el trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), que han ocupado un rol destacado en la formación de una ciudadanía más crítica y comprometida aun cuando su orientación y capacidad de incidencia ha ofrecido un panorama desigual en los últimos lustros. Se trata de organizaciones que, desde la década de los ochenta, han desempeñado un papel fundamental en la institucionalización y consolidación de la política de cooperación como una política de Estado.

El trabajo de las ONGD y los movimientos sociales ha tenido especial relevancia en los temas de CPD. En el caso español, estas reivindicaciones han situado en la agenda pública los problemas de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, las desigualdades globales o el comercio justo. Así, se han impulsado cambios concretos en la orientación de políticas del gobierno español, como son la Ley de Gestión de la Deuda Externa (2006) y la Ley de Control del Comercio Exterior de Armas (2007).

No obstante, debido a las modificaciones que se van produciendo en el sistema de cooperación, se ha generado un proceso de cambio en la naturaleza y el trabajo de las ONGD conocido como “desnaturalización de las ONGD”⁵⁴. Se trata de un proceso complejo que se explica, en buena medida, por la existencia de un marco estructural de financiamiento público orientado a la gestión de proyectos y programas de cooperación al desarrollo. Como consecuencia de la configuración de un modelo muy atomizado, altamente burocratizado y construido sobre una lógica de trabajo a corto plazo, las dinámicas de trabajo de las ONGD se han visto altamente condicionadas por los procesos de institucionalización de la política de cooperación, que supusieron el aumento de los recursos financieros junto con el crecimiento de las exigencias técnicas y burocráticas para acceder a estos recursos⁵⁵.

En definitiva, el marco estructural público de financiación existente, la marcada orientación a la gestión de proyectos, la débil base social de la que en ocasiones se adolece y una profesionalización acometida desde una óptica excesivamente técnica, parecen haber producido una cierta des-

⁵⁴ Plataforma 2015 y más (2012): *Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*, Editorial 2015 y más, Madrid.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 70.



politización de las ONGD y, con ello, un distanciamiento del insustituible papel que estos actores pueden jugar en la promoción de la CPD⁵⁶. Como consecuencia de estos procesos, la incidencia política⁵⁷ se convierte en una actividad restringida en el trabajo de la mayoría de estas organizaciones.

6. UN ANÁLISIS DE LA CPD DESDE SU DIMENSIÓN COSMOPOLITA

Debido a que la problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde respuestas nacionales y segmentadas no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes con el desarrollo, sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados del planeta. En este sentido, la dimensión transnacional que alude a la necesaria acción colectiva y coordinada orientada al desarrollo parece ser el elemento fundamental para afrontar desafíos y amenazas que escapan al control de los Estados. Desde esta perspectiva, es posible identificar tres elementos identitarios que han influido en los diversos actores con incidencia en la acción pública y en su posicionamiento frente a la agenda global de desarrollo.

En primer lugar, es posible identificar enfoques que se corresponden con la defensa de lo que se entiende como “intereses nacionales españoles” relacionados principalmente con la promoción de objetivos de seguridad y de crecimiento económico. En segundo lugar, visiones que identifican a España como un actor europeo que debe apostar por la integración de Europa y el consecuente fortalecimiento de las políticas europeas y comunitarias; esta visión se ha conceptualizado como la “europeización” de la política exterior española⁵⁸ y establece que los intereses nacionales deben converger con los intereses europeos. En este marco, España ha tenido que

⁵⁶ Millán, N. *et al.* (2012), *op. cit.* (nota 23).

⁵⁷ Existe una diferencia significativa entre el concepto de *lobby* y el de incidencia política. La acepción del término *lobby* refiere a la antesala de hoteles y restaurantes donde se encontraban personas que representaban intereses privados con objeto de influir en los procesos de toma de decisiones, Choy, M. (2006): *El cabildeo: Una estrategia para incidir en las políticas públicas*, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo. El *lobby* busca acuerdos políticos que beneficien a grupos económicos privados, por lo que permanece fuera del escrutinio público. La incidencia política, en cambio, busca acuerdos políticos que beneficien a la ciudadanía en su conjunto. Por tanto, la incidencia política se relaciona con los procesos de movilización pública y política de las organizaciones de la sociedad civil en un sistema democrático, Choy, M. (2006): *El cabildeo: Una estrategia para incidir en las políticas públicas*, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo. Desde esta perspectiva, el trabajo por el desarrollo humano y la CPD remite a procesos de incidencia política, dado que pretende transformar la realidad y mejorar las políticas para la promoción de los derechos humanos de toda la ciudadanía.

⁵⁸ Torreblanca, J. *op.cit.* (nota 43); Barbé, E. (2011): “Spain and Europe: Mutual Reinforcement in Foreign Policy”, en Wong, Reuben y Christopher Hill (eds.): *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, Londres, pp. 131-148.



alinearse progresivamente sus políticas nacionales a las políticas europeas como forma de reforzar su identidad europea y defender los valores que supone esta unión supranacional. Por último, existen asimismo visiones orientadas a la promoción de los intereses cosmopolitas que implican una visión “normativa” en la cual se identifica a España como un actor global que debe promover –en sus políticas nacionales, internacionales y europeas– el trabajo por el desarrollo global y sustentable. Esta visión también podría integrar la concepción europeísta, pero asumiendo que la UE debe comportarse como una “potencia civil”, promoviendo valores “normativos” relacionados con la democracia y los derechos humanos⁵⁹.

No se trata de categorías de análisis excluyentes que se producen en términos “puros”, sino que estos factores “ideacionales” son el resultado de complejas construcciones sociales, de naturaleza cambiante, que coexisten en el seno de la Administración Pública. Dentro de este contexto, parece observarse en España un espacio político y discursivo mayor para la mirada nacional y la visión europeísta. En consecuencia, si bien se ha avanzado en la incorporación de la agenda de la CPD a los documentos públicos, la visión que refiere a la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño e implementación de políticas públicas desde una perspectiva cosmopolita y transnacional no parece encontrar espacio político o conceptual de jerarquía en el seno de la AGE.

En este sentido, las visiones nacionales y cosmopolitas se asumen como intereses contrapuestos que representan, por una parte, una agenda “dura” y cortoplacista relacionada con la economía, la seguridad, y la geopolítica y, por otra, una agenda blanda que se corresponde con los intereses de desarrollo entre los que se incluyen la promoción de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, la equidad de género o la protección medioambiental, por solo mencionar algunos ejemplos. Entre estas dos visiones se puede ubicar la visión “europeísta” que en ocasiones ha significado un avance para la promoción del desarrollo humano –como son algunas directivas medioambientales europeas– y, en otras, una vuelta a las políticas económicas o de seguridad para promover los intereses “regionales” europeos o de algunos Estados miembros, como es el caso de la política migratoria asociada al concepto de seguridad.

En el marco de la investigación sobre CPD de la que forma parte este estudio⁶⁰, la evidencia empírica parece demostrar que la llamada agenda “dura” ha tenido tradicionalmente especial prioridad sobre otras consideraciones relacionadas con el desarrollo y los derechos humanos. Esta tendencia se ha profundizado a partir de la crisis económica iniciada en 2008 en España,

⁵⁹ Sanahuja, J.A. (2010): “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras”, *Nueva Sociedad*, 226, pp. 125-144.

⁶⁰ Como se ha explicado, esta publicación forma parte de una investigación más amplia sobre el estado de la CPD en España, en la cual se han estudiado tres políticas; la diplomacia, la energía y la internacionalización de la empresa.



lo que ha afectado tanto a los últimos años del período socialista como al actual Gobierno del Partido Popular.

7. REFLEXIONES FINALES

Tomando como referencia el análisis realizado, es posible extraer las siguientes conclusiones con respecto a las dimensiones de la CPD en España.

Lo primero a destacar es que hay diferentes valores e intereses que inciden en los procesos de toma de decisiones en España. En este contexto, parece ser claramente la “mirada nacional” relacionada principalmente con los intereses económicos y comerciales, pero también geopolíticos y de seguridad, la que constituye la “agenda dura” de la política española, dejando en un segundo plano los temas relacionados con el desarrollo humano como son la promoción de los derechos humanos, la equidad de género, la lucha contra la pobreza, el cuidado ambiental o el impulso de una ciudadanía global y cosmopolita.

Se trata de una visión que prioriza el crecimiento económico sobre otros aspectos del desarrollo, asumiendo, asimismo, que la reducción del déficit y las políticas de austeridad permitirán –en el medio plazo– impulsar este crecimiento. Esta visión ha influido tanto a las políticas de desarrollo que afectan las relaciones con otros países como a los propios ciudadanos españoles, que han visto reducidos progresivamente sus derechos económicos, sociales y culturales. La política sanitaria parece ser un ejemplo extremadamente ilustrativo de cómo el impulso de la austeridad y el control del déficit han reducido el acceso a los derechos sanitarios tanto para los ciudadanos españoles como extranjeros.

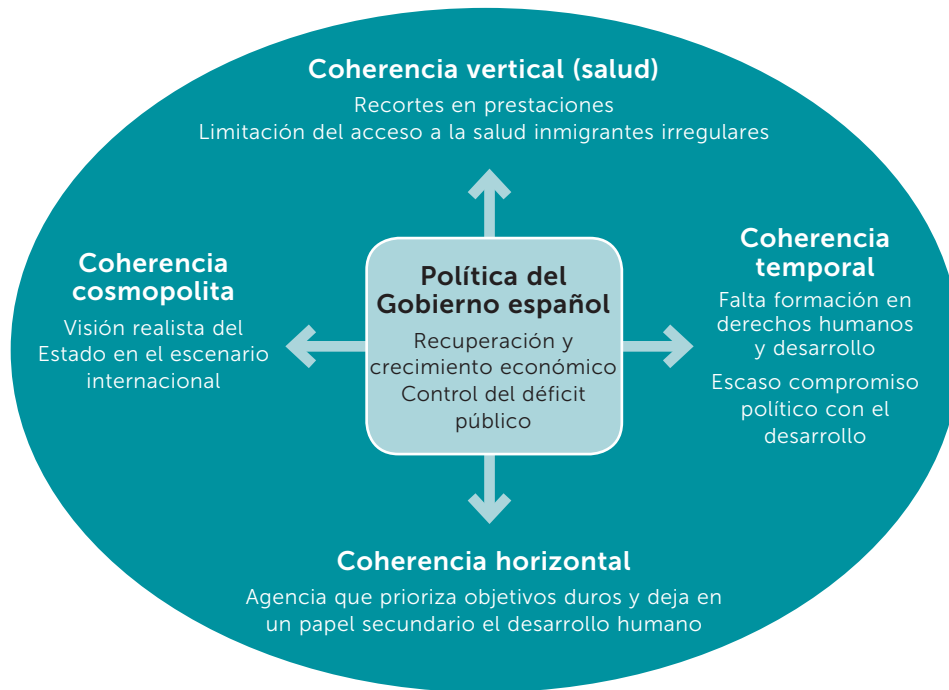
Asimismo, parece claro que, en el seno de la AGE, no ha existido en España un compromiso político transversal, estructural y sostenido con el desarrollo humano a excepción del período comprendido entre 2004 y 2010, cuando la agenda del desarrollo humano adquiere cierta relevancia en la gestión pública. Esta tendencia se paraliza en 2010, cuando el Gobierno socialista asume la necesidad de avanzar hacia políticas de austeridad, lo que supone recortes en derechos sociales para toda la ciudadanía (nacional y extranjera). Así, con la llegada del Partido Popular se expresa claramente que deben ser la recuperación económica y la mejora de la competitividad española los ejes centrales de las políticas públicas.

En definitiva, parece observarse un diseño de políticas públicas que supone un claro retroceso para los derechos humanos y que afecta de manera negativa a las políticas relacionadas con el desarrollo (redistribución de la renta, equidad de género, protección ambiental, promoción de derechos humanos, cuidado de las minorías o luchas contra la pobreza). La figura 2 pretende ilustrar los diferentes elementos que interfieren en la promoción



de la CPD desde las diferentes dimensiones propuestas en el marco analítico de este trabajo de investigación.

Figura 2. Elementos clave en cada una de las dimensiones analizadas



Fuente: Elaboración propia.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio 10-CO1- 117 "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el desarrollo humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

