

# ¿Es España un actor de desarrollo internacional?

## La política exterior española y su (in)coherencia con el desarrollo humano

Natalia Millán

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*

*Universidad Complutense de Madrid*



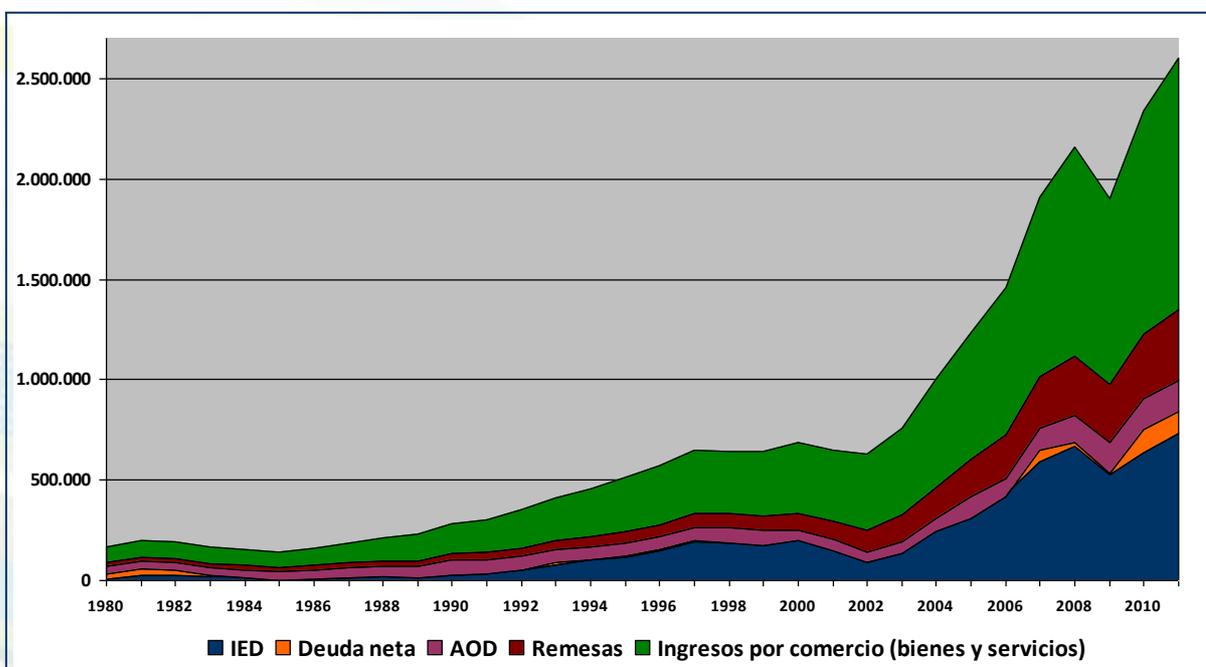
**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## 1. Introducción: por qué hablamos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)

Con el objeto de combatir la pobreza y reducir las asimetrías globales, desde 1960, un grupo de países ricos han emprendido una serie de programas de cooperación al desarrollo. En este contexto, el sistema internacional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se ha erigido como un conjunto de políticas que los países donantes asumen con el propósito de promover el progreso de los países más pobres. Siguiendo tal propósito, la arquitectura internacional de la AOD se ha dotado de una serie de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de sus diferentes programas. De esta manera, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos. De acuerdo a las cifras del CAD, la AOD ha aumentado sus recursos de manera sistemática hasta fechas recientes, de 33.000 millones de dólares en 1960 a 134.038 millones de dólares en 2011 (en términos netos).

Ahora bien, la AOD posee una limitada capacidad de impacto en los países más pobres si se la compara con otra serie de políticas que ocupan un rol cardinal en la promoción del desarrollo humano. En efecto, las políticas relacionadas con los flujos económicos y financieros, comerciales, migratorios, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o de participación en los conflictos armados (por solo mencionar algunos ejemplos) no solo poseen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, sino que parecen explicar las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional (Foster y Stokke, 1999; Alonso, 2003; Barry et al., 2010).

**Gráfico 1. Flujos de financiación recibidos por los países en desarrollo 1980-2011 (millones de dólares corrientes)**



Fuente: UNCTAD, 2014

Adicionalmente, es cuestionable la eficacia de la propia práctica de la AOD, la cual responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en gran medida, de la voluntad de los gobiernos y actores que forman parte de este sistema internacional (Tezanos, 2008;

Sanahuja, 2007; Sogge, 1999). Este hecho genera importantes asimetrías en las relaciones entre donantes y socios. Al ser una política discrecional, la AOD pudiera depender de diferentes agendas de los países donantes, desconociendo los intereses y estrategias nacionales de los países socios. Además, el hecho de que la AOD no sea vinculante supone que los donantes no están sometidos a una obligación legal que garantice el cumplimiento de los compromisos asumidos a este respecto. Por último, una parte significativa de las acciones de cooperación se realizan de forma unilateral lo que ha suscitado importantes problemas de fragmentación, solapamientos y duplicaciones que cuestionan profundamente la ya limitada eficacia de la AOD (OCDE, 2009).

Por último, cabe destacar que las políticas de austeridad asumidas por diversos donantes —como respuesta a la severa crisis internacional iniciada en 2008— han afectado los presupuestos de AOD, reduciéndose la ayuda global en cerca de 10.000 millones de dólares entre 2011 y 2012 (CAD, 2013). Así, la AOD se ha reducido en dieciséis países del CAD, con los mayores recortes registrados en Austria, Bélgica, Grecia, Japón y España. Teniendo en cuenta los cambios estructurales que se están desarrollando en las sociedades de gran parte los países donantes, los expertos auguran el mantenimiento de severos recortes presupuestarios en esta modalidad de solidaridad internacional, lo que vuelva la AOD cada vez menos relevante en el escenario internacional (Alonso, 2012).

En definitiva, la AOD se ha erigido como una política de entidad y capacidad reducida que presenta importantes restricciones en la promoción del desarrollo global, no solo por las limitaciones presupuestarias de que adolecen los montos internacionales destinados a este efecto, sino por las condiciones discrecionales que caracterizan a estas políticas y que cuestionan la capacidad real de estos programas para generar autonomía y desarrollo en un sistema que es intrínsecamente asimétrico y desigual.

Así, al momento de analizar la verdadera contribución de un país, en particular al desarrollo humano, es necesario trascender al ámbito de la AOD para valorar todas las políticas públicas que este país desarrolla y que pueden tener incidencia en las posibilidades de progreso de otras sociedades y personas. En este contexto, es que surge el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), el cual pretende que todas las políticas públicas integren la visión del desarrollo humano, y por tanto, contribuyan de forma activa a la construcción de un mundo más equitativo y sustentable.

Partiendo de estos supuestos, el presente trabajo analiza la importancia de la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) y los problemas de implementación que ha tenido en un donante en particular: España. Con este propósito, luego de esta introducción, el segundo epígrafe valora el concepto de CPD y sus principales rasgos; el tercer epígrafe el enfoque doctrinal y discursivo sobre CPD en España, y por último, se analiza, de forma sucinta, el problema de la CPD en cinco políticas concretas: comercio, pesca, migraciones, construcción de la paz y cambio climático. El artículo finaliza con algunas reflexiones sobre la importancia de la agenda de la CPD y los problemas estructurales que afectan al papel de España como actor de desarrollo global.

## 2. El concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y sus principales ámbitos de trabajo

El trabajo por la CPD podría conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo humano en toda la acción gubernamental. Asimismo, los fenómenos de interdependencia y cosmopolitización han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitirían promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional (Millán, 2012).

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

En primer lugar, se trata de una concepción cosmopolita de ciudadanía y derechos. De acuerdo a este enfoque, la ciudadanía no puede fundarse en la nacionalidad como vínculo de inclusión y exclusión a una comunidad política sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables ejercidos en el espacio público, los derechos ciudadanos deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero. Se trata de un sentido de ciudadanía post-nacional, vinculada exclusivamente a la adhesión a valores universales como es la Carta de Derechos Humanos y, por tanto, extensible a todas las personas en su calidad de humanas.

El concepto de CPD desde una perspectiva cosmopolita supone trascender y superar la dicotomía global/local que se utiliza de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentalizar los derechos ciudadanos. Así, en diversas ocasiones se esgrime un recurso discursivo “realista” que parece concebirse al Estado como un ente monolítico que únicamente “compite” con los intereses de otros Estados. De este modo, en esta nueva realidad globalizada se han desarrollado redes económicas y financieras que favorecen a actores que ya no se encuentran “contenidos y delimitados” por el territorio de un Estado en particular. En este sentido, más que una contraposición entre los derechos de unos ciudadanos y otros, las políticas públicas pueden favorecer o perjudicar a grupos de intereses y actores que superan las fronteras de los Estados. Por tanto, es necesario trascender la conceptualización entre ciudadanos del “Sur” o del “Norte” para comprender que el trabajo por el desarrollo humano se orienta a promover los derechos de la ciudadanía cosmopolita.

En segundo lugar, se establece que la acción de un Gobierno tiene que orientarse a la promoción del desarrollo humano. En este sentido, cabe recordar que el concepto de Coherencia posee un “valor instrumental” que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano no es necesariamente una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Por ello es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción bilateral y multilateral, se asuma

que ésta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de todas las personas (es decir, al desarrollo humano) y no a intereses particulares y cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar otras agendas políticas consideradas “nacionales”.

En tercer lugar, si bien en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos, el trabajo por el desarrollo humano deberá ser tenido en cuenta en todo el ciclo de acción política. En este sentido, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse, por tanto, en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo (Alonso, 2003). No obstante, el trabajo por la CPD consiste en que la perspectiva de desarrollo humano debe estar presente en los procesos de toma de decisiones, aun cuando este enfoque no sea la única o la principal prioridad de una política en particular.

Por último, dentro del contexto de globalización explicado, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados; en este sentido, los procesos de interdependencia y transnacionalización propios de esta nueva era global, exigen que todos los Estados entiendan que las políticas que ponen en práctica tienen una importante incidencia en las posibilidades de desarrollo de otros países y personas. En este sentido, la integración del concepto de CPD no solo supondría mejorar las posibilidades de desarrollo para todos los Estados del planeta, sino que los países (independientemente de su estadio de desarrollo) asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas.

En suma, teniendo en cuenta los procesos de transnacionalización mencionados, la promoción de la CPD deberá abarcar diferentes ámbitos de trabajo que deben (re)interpretarse en diferentes escalas (local, nacional, regional y global) desde una perspectiva multinivel. Una vez analizado el concepto de CPD, los siguientes epígrafes se orientan a valorar el trabajo por la Coherencia en España.

### **3. Marco doctrinal de CPD en España**

Los Planes Directores de la Cooperación Española, de carácter cuatrienal, constituyen los documentos básicos de planificación en el que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas para la Política de Cooperación. El primero se realizó en el año 2001, de acuerdo al marco jurídico determinado por la Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo de 1998.

Desde 2005, el Plan Director ha incorporado el concepto de CPD y la necesidad de avanzar en la integración de la perspectiva en el trabajo de la AGE. En este sentido, las directrices sobre CPD que se han desarrollado en la OCDE y en la UE habían influido en la doctrina que se había asumido en España. El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) destacaba que la CPD y el trabajo por el desarrollo humano debían considerarse como una política de Estado; así, la CPD debía consistir en la integración de la perspectiva del desarrollo en las distintas políticas sectoriales (MAEC, 2009). En este sentido, el anterior Plan Director (2009-2012) proponía la incorporación de diferentes instrumentos para impulsar el trabajo por la CPD de manera transversal en la AGE aunque, como se analizó en anteriores estudios, gran parte de estas iniciativas (75%) no se han llevado a cabo en el período 2009-2012 (Millán et al., 2012).

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

pública pero orientada a promover los intereses particulares —y en ocasiones cortoplacistas— del Estado español.

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

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

En segundo lugar, al definir la CPD como un medio complementario para mejorar la eficacia de la ayuda parece cuestionar el concepto de CPD como una visión transversal que afecta a todas las políticas públicas de un Gobierno en particular. 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 —concretamente al ámbito de la cooperación al desarrollo— y no supone una responsabilidad compartida (y a su vez) específica para cada uno de los Ministerios del Estado. Por tanto, el hecho de relacionar la CPD con la eficacia de la ayuda podría subrayar la falsa apreciación de que la coherencia es un propósito que afecta exclusivamente al diseño de la política de AOD en lugar de ser concebida como una tarea integral del conjunto del Gobierno.

Por último, sería necesario especificar qué se entiende como “intereses españoles”. En este sentido y, como se ha comentado, los Estados representan una delicada gama de actores con intereses públicos y privados que en ocasiones se contraponen entre sí. En el contexto del año 2012, los “intereses españoles” parecen haberse identificado con la promoción de los objetivos comerciales y económicos desatendiendo otros factores fundamentales en la promoción del trabajo por el desarrollo humano como es la redistribución de la renta, la promoción de la equidad de género, la conservación ambiental, la lucha contra la pobreza o la promoción de los derechos humanos desde una perspectiva cosmopolita (Millán et al., 2013).

Bajo este marco analítico, y a la luz de la crisis económica internacional, parece observarse cierta tendencia a entender que las políticas de desarrollo (como puede ser la AOD) deben generar beneficios tanto para el país donante como para el país receptor. Se trata de una perspectiva extremadamente cuestionable, en tanto se encuadra dentro de una visión “pragmática” que apela a la utilización de los fondos públicos orientados al desarrollo para promover intereses particulares de ciertos grupos de poder —con intereses privados— que inciden en los procesos de toma de decisiones que se suceden en el seno del Estado español (Millán et al., 2013). En este sentido, se trata de una visión instrumental y realista —desde la

perspectiva de las Ciencias Sociales y, en concreto, de las Relaciones Internacionales— que se encuentra muy alejada de los consensos internacionales que deberían guiar la práctica de las políticas de desarrollo y la AOD.

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

## 4. El problema de la CPD en España

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

En primer lugar, es posible identificar visiones que se corresponden con la defensa de lo que se entiende como “intereses nacionales españoles”, visiones relacionadas principalmente con la promoción de objetivos de seguridad y de crecimiento económico. En segundo lugar, visiones que identifican a España como un actor europeo que debe apostar por la integración de Europa y el consecuente fortalecimiento de las políticas europeas y comunitarias; esta visión se ha conceptualizado como la “europeización” de la política exterior española (Torreblanca, 2001; Barbé, 2011) y establece que los intereses nacionales deben converger, necesariamente, con los intereses europeos (Torreblanca, 2001). En este marco, España ha tenido que alinear progresivamente sus políticas nacionales a las políticas europeas como forma de reforzar su identidad europea y defender los valores que supone esta unión supranacional. Por último, existen asimismo visiones orientadas a la promoción de los intereses cosmopolitas, que implican una visión “normativa” en la cual se identifica a España como un actor global que debe promover —en sus políticas nacionales, internacionales y europeas— el trabajo por el desarrollo global y sustentable. Esta visión también integra la concepción europeísta, pero asumiendo que la UE debe comportarse como una “potencia civil”, promoviendo valores “normativos” relacionados con la democracia y los Derechos Humanos (Sanahuja, 2010).

Ahora bien, no se trata de categorías de análisis excluyentes que se producen en términos “puros”, sino que estos factores ideacionales son el resultado de complejas construcciones sociales, de naturaleza cambiante, que coexisten en el seno de la administración pública. Así, la acción pública española es el resultado de un entramado donde, en ocasiones, tienden a converger los intereses nacionales, europeos y cosmopolitas, así como en otros casos éstos se presentan como visiones claramente contradictorias.

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

intereses nacionales españoles independientemente de las consecuencias que tengan estas políticas en los países en desarrollo.

Esta orientación política se modifica, al menos en el ámbito discursivo, con el cambio de gobierno que se produce en 2004, con el presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero. En este marco, en el período comprendido entre 2004 y 2008, la acción exterior incorpora valores “éticos” orientados a la promoción de un ideario cosmopolita que redefine los intereses nacionales como intereses comunes (Sanahuja, 2006) y donde se produce una importante apuesta por el multilateralismo y la gobernanza global. En este contexto, la promoción de los intereses de desarrollo y la agenda de la CPD ha adquirido especial relevancia en algunos espacios de la AGE y en documentos oficiales del gobierno español. No obstante, cabe señalar que estos cambios en el plano discursivo han encontrado serias resistencias e inercias administrativas lo que ha generado en este período, una importante brecha entre el discurso que debería guiar la agenda de la CPD y la práctica real orientada a mejorar la CPD en España (Millán, 2012).

A partir de la crisis internacional que se inicia en 2008, la mirada nacional retoma protagonismo tanto en el discurso del gobierno socialista como en los argumentos principales del Partido Popular —que finalmente será elegido con mayoría absoluta en las elecciones de 2011—. En consecuencia, durante la campaña electoral que tuvo lugar en noviembre de 2011, no adquirió especial protagonismo la importancia de la política internacional en la promoción del desarrollo global, desconociendo incluso, la incidencia de la coyuntura internacional en las posibilidades de progreso de la propia España. La explicación a este comportamiento de los principales candidatos parece radicar en el hecho de que, en contextos de crisis, el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos, dado que puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional en tanto es (potencialmente) un objetivo que compite o incluso es contradictorio con lo que se entiende como “interés nacional”.

Con la inauguración de un nuevo ciclo político en 2012, liderado por el Partido Popular, se retoma la matriz neoconservadora para orientar la política exterior de España. Así, los intereses económicos, de seguridad y de provisión energética se colocan como prioridades indiscutidas de la acción pública mientras que la agenda de desarrollo humano se ubica en un ámbito totalmente secundario, e incluso prescindible (Millán et al., 2013). En este contexto, se ha rediseñado el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), con el objetivo de promover los intereses comerciales españoles. Esto ha supuesto, en la práctica, la priorización absoluta de mecanismos de apoyo a empresas españolas y del desarrollo de una diplomacia económica que pone, una parte significativa de la capacidad diplomática, al servicio de los intereses de las grandes empresas españolas en el exterior. La estrategia Marca España parece ser un caso ilustrativo de lo que aquí se está argumentando en tanto se trata de una visión realista de las relaciones internacionales, donde se entiende al Estado como un ente que compite con otros Estados en un sistema internacional que se asemeja a un gran “mercado”. Bajo esta conceptualización, parece concebirse a la población como consumidores que acceden a servicios a través de su capacidad económica más que como ciudadanos con derechos. En este sentido, parece estarse asistiendo a un proceso de “mercantilización” del espacio público y las sociedades humanas (Millán, 2013).

En suma, la articulación de la política pública española ha variado durante los últimos ciclos políticos en función de la situación económica y política así como de las diversas ideologías que guían a los gobiernos y a los tomadores de decisiones públicos. En este sentido, la definición de la política, es el resultado de la interacción de una diversidad de actores que se relacionan con un contexto social de naturaleza cambiante y dinámica. El trabajo por la CPD se produce, por tanto, en un contexto complejo, donde se articulan distintas lógicas y sensibilidades que se corresponden a la mirada nacional, la visión europeísta y la mirada cosmopolita las cuales inciden en las decisiones gubernamentales y pueden, tanto converger como contraponerse.

Con objeto de ilustrar los dilemas, divergencias y solapamientos que se producen en el caso español, a continuación se explicarán algunas de las principales posiciones y decisiones españolas con respecto a ciertas políticas que afectan al desarrollo humano. Este ejercicio resulta necesario para ilustrar la contraposición de intereses que influyen en las decisiones de política exterior y doméstica española. Debido a que España forma parte de la UE, el presente análisis incluye tanto la dimensión europea como nacional. Las políticas analizadas son: comercio, pesca, migraciones, seguridad y cambio climático. Dos son las razones que justifican la selección de estos ámbitos de políticas públicas: en primer lugar, se trata de políticas de especial relevancia para la promoción del desarrollo global y sustentable y la construcción de una gobernanza global que genere oportunidades de desarrollo para todos los países del globo; y, en segundo lugar, se trata de políticas que se han alineado progresivamente a los objetivos impulsados desde la UE, es decir políticas que se han “europeizado”, bien porque las competencias están atribuidas al espacio europeo, porque estas competencias se comparten o porque el diseño de estas políticas se ha visto fuertemente influenciado por el marco europeo.

#### **4.1. Comercio e inversiones**

En lo que respecta al ámbito comercial español, es necesario recordar que se trata de una política cuyas competencias son exclusivamente europeas desde que España se integra a la UE en 1986. Además, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es la Comisión la que tiene la obligación de negociar y proteger la IED. En tal sentido, se prevé que progresivamente se produzca una sustitución de acuerdos de inversión entre Estados miembros y terceros países por acuerdos de protección de inversiones de la UE.

La UE ha desarrollado una política comercial y agrícola proteccionista con importantes consecuencias para el mundo en desarrollo. Así, las elevadas tarifas a las importaciones, los picos arancelarios, las restricciones cuantitativas al comercio y otras prácticas protectoras de carácter no arancelario limitan las capacidades exportadoras de los países en desarrollo (Consejo de Cooperación, 2006). Al tiempo, EEUU y la UE han promovido tratados de libre comercio que incluyen acuerdos sobre inversiones bilaterales y regionales para lograr concesiones —principalmente relacionadas con la propiedad intelectual y los servicios— que no han sido capaces de conseguir en el seno de la OMC (Intermón Oxfam, 2006). Las medidas proteccionistas llevadas a cabo por la UE no solo distorsionan el comercio internacional, sino que constituyen prácticas incompatibles con el objetivo de la construcción de un sistema comercial abierto que impulse las posibilidades de progreso de los países en desarrollo (Consejo de Cooperación, 2006; Intermón Oxfam, 2007a).

Dentro de este contexto, el Programa de Doha para el Desarrollo pretendía lograr una importante reforma del sistema de comercio internacional con objeto de mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo. Este compromiso fue asumido en 2001 por la UE y el resto de los países desarrollados. De este modo, la Ronda de Doha abarca diferentes ámbitos entre los que se incluyen los bienes industriales, de servicios, propiedad intelectual y temas medioambientales. En el marco de la Ronda de Doha, los países desarrollados asumieron el compromiso de reducir los instrumentos comerciales que distorsionan el mercado internacional y dificultan el acceso de los productos de los países en desarrollo a sus mercados, como las barreras arancelarias escalonadas, las barreras no arancelarias y las subvenciones agrícolas (Flores, 2006; Consejo de Cooperación, 2006).

Sin embargo, en más de una década de negociaciones las conversaciones se han estancado repetidamente debido a la divergencia de intereses entre el mundo desarrollado y en desarrollo y la imposibilidad de las potencias comerciales para reducir los aranceles y subsidios a sus diferentes productos (desde alimentos hasta químicos) (Sanahuja, 2004; Intermón Oxfam, 2009). En contraposición, dejando de lado la agenda “de desarrollo”, tanto la UE como EEUU han centrado sus esfuerzos en intereses “ofensivos” orientados a promover el acceso a los mercados de los países en desarrollo, incluyendo servicios de propiedad intelectual.

Dentro de este marco institucional, España presenta una política comercial alineada con los objetivos de la UE pero también con intereses propios que pueden clasificarse como “defensivos” y “ofensivos” (Febrel, 2009). Los intereses “defensivos” se relacionan con la protección de determinados productos agrícolas, pesqueros e industriales. Los intereses “ofensivos” tienden a converger con la presión que ejerce la UE para abrir mercados de terceros países (incluyendo sector servicios).

“Todos los Estados miembros de la UE esperamos que haya negociaciones bilaterales y nuevas ofertas revisadas de acceso al mercado, que permitan elevar el nivel de ambición, y negociaciones en los reglas de servicios para que se pueda cerrar un paquete lo más amplio posible en esta Ronda” (Febrel<sup>1</sup>, 2009: 63).

Dentro de estos intereses “ofensivos” España se ha destacado por mantener posiciones en el seno de la UE que parecen priorizar los intereses comerciales nacionales sobre las posibilidades de desarrollo de los países más pobres (Intermón Oxfam, 2005; Intermón Oxfam, 2008; Intermón Oxfam, 2009). Un ejemplo de este hecho son las negociaciones con los países ACP, donde España se ha colocado en el grupo de Estados miembros que defendían una línea “dura”, promoviendo un acuerdo comercial recíproco, con mínimas flexibilidades y que se extienda a otras áreas como las inversiones (Intermón Oxfam, 2007a). Así, más allá de los compromisos asumidos en el ámbito discursivo, son los intereses comerciales —nacionales y europeos— los que parecen primar en las posiciones que España adopta al seno de la UE. La defensa de estos intereses se prepara en diferentes niveles de la administración pública española y se realiza en el seno del Consejo en Bruselas.

“Que la política comercial común europea implique una cesión de competencias nacionales no significa que abandonemos nuestros intereses a su suerte” (Febrel: 2009: 53).

En este sentido, parece observarse dentro del ámbito de comercio una apuesta decidida por defender lo que se entiende como “intereses comerciales españoles” sin considerar la perspectiva de desarrollo humano en las políticas internacionales que se promueven. Esta parece ser una tónica estable dentro del ámbito del comercio más allá de los ciclos políticos y las ideologías diferentes de los sucesivos gobiernos españoles. Sin embargo, esta visión parece haberse profundizada a partir de la crisis económica y financiera que se inicia en 2008 en España y, especialmente, como consecuencia del nuevo Gobierno del Partido Popular. Así, el Gobierno ha definido como una prioridad básica de su acción exterior la defensa de los intereses comerciales de las grandes empresas. En este marco, los instrumentos de apoyo a la internacionalización de la empresa española, que utilizan dinero público, contemplan mecanismos muy limitados (o casi inexistentes) de seguimiento y evaluación del impacto de la acción empresarial en los ámbitos de desarrollo y derechos humanos.

En este contexto, un hecho extremadamente llamativo desde la perspectiva de la CPD es la firma, en diciembre de 2012, de un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con la República de Haití, que está pendiente de entrar en vigor a que los respectivos países cumplan con el trámite de ratificación (en España, votación en el Congreso de los Diputados). Cabe recordar, que Haití es considerado un País Menos Adelantado (PMA), con la renta per cápita más baja de América Latina (771 USD en 2012 (Banco Mundial, 2013) ocupando el puesto 161 de 186 países del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 2013).

De acuerdo a Pérez et al., (2013) los “APPRI clásicos” pretenden desarrollar un marco de protección desmesurada a los inversores, anteponiendo la defensa de los intereses comerciales de estos últimos a la promoción del desarrollo y el respeto a los Derechos

<sup>1</sup> Subdirector General de Política Comercial de la Unión Europea hasta su incorporación a la Oficina Económica y Comercial en Argel el 1 de septiembre de 2009.

Humanos del país receptor. Así, en la práctica, este tipo de acuerdo termina limitando de manera significativa el espacio político de los países en desarrollo (Pérez et al., 2013). Además, se les otorga a ciertos organismos internacionales la potestad de dirimir las controversias que surjan entre el inversor y el Estado receptor, los cuales actúan con absoluta opacidad decidiendo indemnizaciones que son directamente ejecutables contra el patrimonio del país demandado.

En este marco, la firma de un APRI con Haití debe ser analizado con extrema cautela debido a la extrema fragilidad y vulnerabilidad de este país. Sin embargo, dicho Acuerdo se ha tratado con una importante opacidad y no existe información transparente que permita valorar las potencialidades (negativas o positivas) para este país y para la propia España (Pérez, et al., 2013).

En suma, en lo que respecta al ámbito comercial, cuyas competencias se encuentran atribuidas exclusivamente a la UE, parecen priorizarse los intereses comerciales —nacionales y europeos— sin considerar, de manera rigurosa y reflexionada, las consecuencias de estas políticas para otros países y personas.

## 4.2. Pesca

La UE posee una Política Pesquera Común (PPC) —de competencia exclusivamente comunitaria— formada por un conjunto de reglas y mecanismos que abarcan las actividades de explotación de los productos del mar, así como su transformación y comercialización. Bajo el marco de la PPC se firman acuerdos con terceros países que permiten el acceso de las flotas europeas a las aguas de países no miembros; estos acuerdos han beneficiado a la industria pesquera europea, permitiendo ampliar significativamente sus zonas de captura así como disminuir la presión pesquera sobre las aguas comunitarias. La flota que faena en terceros países realiza el 20% de las capturas de toda la flota de la UE, la gran mayoría destinada al mercado europeo. Los principales Estados que se benefician de la PPC son Dinamarca, España, Reino Unido y Francia, que representan cerca del 50% del total de capturas (Comisión Europea, 2012). España es la nación pesquera más grande dentro de la UE, siendo responsable de cerca del 15% de las capturas europeas (FAO, 2007), y representa una cuarta parte del empleo en el sector pesquero que se crea en la UE (Comisión Europea, 2012). Asimismo, es el país que más subsidios ha recibido de la UE en este concepto (Greenpeace, 2010).

Si bien los acuerdos con terceros países han mejorado la capacidad industrial de algunas empresas pesqueras europeas, también han tenido efectos extremadamente negativos para las poblaciones locales de los países en desarrollo. Así, la explotación intensiva de los recursos pesqueros ha generado en las poblaciones locales fenómenos como el desempleo, subempleo, economía sumergida y emigración forzada (Florido, 2002). Además, la PPC ha supuesto importantes peligros para la sostenibilidad de los recursos pesqueros de las propias aguas comunitarias. En las negociaciones sobre pesca en 2010, la Comisaría europea de pesca afirmó que, de continuarse con la misma política, en 2022 solo gozarían de buenas condiciones 8 de las 136 especies pescadas por la flota europea, mientras que un 30% estarían en riesgo de extinción<sup>2</sup>. Asimismo, diversas voces de la sociedad civil han generado importantes críticas a la PPC, tanto en lo que concierne a la sostenibilidad ambiental como a las repercusiones de esta política en terceros países. En este sentido, la PPC se encontraba en una escenario de mala gestión pesquera, disminución de las reservas pecuarias, altos niveles de pesca de descartes, aumento del precio del gasoil y pérdida de empleo en el sector pesquero (Ecologistas en Acción, 2012).

<sup>2</sup> Terra Noticias: “La UE, dividida sobre la reforma pesquera ante la crisis de los caladeros”. Disponible en: <http://noticias.terra.es/2010/economia/0629/actualidad/la-ue-dividida-sobre-la-reforma-pesquera-ante-la-crisis-de-los-caladeros-01.aspx>. Acceso 18/08/2014.

En 2011 la Comisaría Europea de Pesca, propuso una reforma integral de la PPC que culminó en mayo de 2013. Los principales aspectos de la reforma se orientan a la sostenibilidad ambiental, el respeto por los ecosistemas, la inversión en investigación científica, la planificación a largo plazo y la promoción de la responsabilidad internacional (Comisión Europea, 2013). En definitiva, siendo la PPC una política que ha tenido serias deficiencias en temas de desarrollo humano, es importante destacar que desde las instituciones europeas, en 2013, se están haciendo significativos esfuerzos para mejorar las prácticas de la pesca y su (no) contribución a la mejora de las condiciones ambientales y humanas en torno a este ámbito.

Sin embargo, hay situaciones divergentes en torno a los Estados miembros con respecto a los objetivos que debería perseguir dicha política. En lo que respecta a la posición española, el gobierno sostiene que la pesca es un sector que debe contribuir de la mejor manera a la recuperación económica del país, manteniendo una visión estratégica que integre los aspectos extractivo, productivo, industrial y de comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura. Por tanto, no solo se defenderán en Bruselas las necesidades económicas del sector, sino que se solicitará que se mantengan los mecanismos económicos que han financiado los objetivos de la PPC<sup>3</sup>. Además, y de acuerdo a las propias palabras del Ministro Arias Cañete, España desarrollara especiales acciones dentro del marco europeo;

“exigiremos a la Comisión una acción política más decidida y más comprometida, tanto en las relaciones tradicionales de pesca como en los acuerdos bilaterales de la Unión Europea con países terceros. Dados los altos estándares de conservación que la Unión Europea exige a sus Estados miembros, la defensa de posiciones respetuosas con la sostenibilidad de los recursos en los citados ámbitos no puede sino contribuir a la mejora de su gestión en el contexto global. En este capítulo quiero anunciar mi compromiso con la pronta aprobación de un nuevo mandato de negociación que nos conduzca a la reanudación de la vigencia del protocolo de pesca Unión Europea-Marruecos” (Arias Cañete, Diario del Congreso de los Diputados, 2012:12<sup>4</sup>).

Ahora bien, desde la perspectiva de la CPD hay dos ámbitos extremadamente cuestionables en la posición española con respecto a la PPC. En primer lugar, cuando se analizan los objetivos establecidos desde Moncloa, es fácil advertir que en ningún momento se plantea la necesidad de promover el desarrollo de terceros países o siquiera considerar las consecuencias negativas que podría tener la política pesquera para el mundo en desarrollo; en segundo lugar, se plantea desde el Gobierno una posición “ofensiva” orientada a mantener o abrir acuerdos pesqueros con países en desarrollo, sin considerar el problema de los derechos humanos o las capacidades más limitadas de negociación que puedan tener algunos de estos países, como es el caso de Mauritania.

Un ejemplo que podría ilustrar lo expresado en el terreno práctico es el acuerdo de pesca entre la UE y Marruecos firmado en 2006. Dicho acuerdo fue bloqueado por el Parlamento Europeo en diciembre de 2011 debido, principalmente, a dos razones: en primer lugar, este acuerdo no excluía claramente las aguas del Sahara Occidental, lo que implícitamente permitía la pesca en sus caladeros; y, en segundo lugar, el acuerdo suponía un coste de 36 millones de euros que se pagaban anualmente al gobierno marroquí y cuya rentabilidad se había visto cuestionada ante el estado ecológico en que, debido a la sobreexplotación de la pesca, se encontraban los caladeros. En definitiva, las razones radicaban principalmente en el respeto por los derechos del pueblo saharauí y la conservación de sus recursos pesqueros.

<sup>3</sup> Cortes Generales de Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Año 2012: Número 33. Comparecencia del señor ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Arias Cañete. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO\\_033.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_033.PDF) Acceso 18/08/2014.

<sup>4</sup> Cortes Generales de Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Año 2012: Número 33. Comparecencia del señor ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Arias Cañete. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO\\_033.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_033.PDF) Acceso 18/08/2014

La posición de España fue abiertamente contraria al bloqueo del acuerdo. En la votación del Parlamento Europeo solo 5 eurodiputados españoles (de los 54 que hay en la Eurocámara) votaron en contra de la posición del gobierno español. Las razones esgrimidas por España para sostener esta postura eran abiertamente económicas, dado que un centenar de embarcaciones españolas faenaban en aguas de Marruecos y del Sahara Occidental. De acuerdo a Ecologistas sin Fronteras, mayormente se trata de embarcaciones que practican la pesca de arrastre, un arte especialmente dañino por los daños físicos que provoca en el lecho marino y por la gran cantidad de descartes que produce<sup>5</sup>.

En este marco y gracias a las presiones ejercidas por Estados Miembros como España<sup>6</sup>, en julio de 2013, Marruecos y la UE han renovado el acuerdo de pesca que estará en vigor hasta 2017 y que permitirá faenar a 126 barcos europeos de los cuales cerca de un centenar serán españoles. Se trata de un pacto que no será de aplicación inmediata, sino que deberá esperar varios meses de tramitación parlamentaria. En la firma de dicho acuerdo no parece haberse tenido en cuenta la posición de la población saharai que ha reclamado que se excluyan sus aguas, de donde proceden buena parte de las capturas. Así, al tiempo que se firmaba dicho pacto en Rabat, el gobierno marroquí ejerció una severa represión sobre la población saharai que se manifestaba en El Aaiun en contra del acuerdo de pesca UE-Marruecos<sup>7</sup>. Sin embargo, la nota de prensa de la UE notificando el Acuerdo no hace mención alguna al tema de los derechos humanos del pueblo saharai (UE, 2013).

En suma, si bien la reforma de la PPC podría suponer una mejora en términos de desarrollo y sostenibilidad ambiental, aún se trata de posiciones que se ubican en el ámbito discursivo por lo que es necesario valorar las acciones reales que la UE desarrollará en el ámbito de la pesca. En este sentido, el acuerdo entre la UE –Marruecos supone un importante cuestionamiento al respeto de los Derechos Humanos por las siguientes razones: i) parece contrario al Derecho Internacional, al no excluir de manera explícita las aguas pertenecientes al Sahara Occidental; ii) es un proceso que legitima a Marruecos como interlocutor válido de los recursos del Sahara que había obtenidos por medio del uso de la fuerza; y, iii) perjudica la resolución del conflicto del Sahara Occidental al posicionarse claramente del lado de Marruecos<sup>8</sup>.

### 4.3. Migraciones

En 1999 en Ámsterdam, se introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea un nuevo apartado referido a visados, asilo e inmigración. El control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil pasan a ser asumidas por la competencia comunitaria. En consecuencia, la política de visados adquiere un carácter comunitario mientras que los Estados miembros mantienen sus competencias nacionales en lo referente a la acogida de refugiados y personas desplazadas, el establecimiento de las condiciones de residencia de inmigrantes y la definición de los derechos de los nacionales de terceros países.

En diversas ocasiones se ha criticado la falta de coherencia de la política europea de migraciones con el desarrollo humano (OIM, 2008; CONCORD, 2009; CONCORD, 2011). En

<sup>5</sup> Nota de prensa: “El nuevo acuerdo pesquero UE-Marruecos debe respetar al pueblo saharai”. Página Web de Ecologistas en Acción (en línea) <http://www.ecologistasenaccion.org/article22362.html>. Acceso 17/08/2014.

<sup>6</sup> Nota de prensa: “España presiona a Europa para renovar el acuerdo pesquero con Marruecos” (en línea) <http://www.forome.info/2013/02/espana-presiona-europa-para-renovar-el.html>. Acceso 17/08/2014.

<sup>7</sup> Nota de prensa: “Brutal represión marroquí a la manifestación en El Aaiun contra el acuerdo de pesca UE Marruecos y las violaciones de los derechos humanos” (en línea) <http://www.tercerainformacion.es/spip.php?article56946>. Acceso 17/08/2014.

<sup>8</sup> Nota de prensa: “El nuevo acuerdo pesquero UE-Marruecos debe respetar al pueblo saharai”. Página Web de Ecologistas en Acción (en línea) <http://www.ecologistasenaccion.org/article22362.html>. Acceso 17/08/2014.

tal sentido, al tiempo que las declaraciones públicas y tratados de la UE intentan impulsar la liberalización de bienes, servicios y capitales, la política migratoria impone cada vez más restricciones a la entrada de inmigrantes al espacio comunitario (Intermón Oxfam, 2007b; Zapata-Barrero, 2004). Dos son los principales elementos cuestionables de la política migratoria de la UE: por un parte, la política interna de migraciones que incluye control de migraciones y centros de internamiento; y por otra, las relaciones que se establecen entre los programas de AOD y los objetivos de control migratorio. A continuación se analizan ambas políticas y sus implicaciones para España.

#### 4.3.1. Política de visados y control de migraciones

En junio de 2008, la UE aprobó la Directiva de Retorno, que plantea el principio de “retorno voluntario” de todo extranjero en situación irregular —los demandantes de asilo no están incluidos— hacia su país de origen o hacia otro país al cual el implicado quiera regresar (siempre y cuando sea admitido). La persona indocumentada debe obedecer a un plazo de 7 a 30 días para su retorno. En caso de riesgo de fuga, o si el inmigrante se niega a ser expulsado, el texto permite que las personas puedan ser internadas en centros de detención. La duración máxima de retención es de seis meses, aunque puede ser prolongada hasta dieciocho meses en caso de “falta de cooperación” del inmigrante en situación irregular, o de retrasos para obtener los documentos necesarios de los países terceros.

Se trata de una iniciativa que cuestiona seriamente el respeto a los Derechos Humanos de los inmigrantes que viven en Europa por lo que fue sumamente criticada en América Latina, donde el Mercosur y el grupo de Río manifestaron su malestar frente a la creciente criminalización de la inmigración<sup>9</sup>. Asimismo, diversas ONG han censurado la medida en tanto consideran que ésta “no garantiza el respeto de los derechos fundamentales” dado que no “fija las normas suficientes para la protección de los derechos de los inmigrantes, y, por lo tanto, no respeta las normas y principios internacionales”<sup>10</sup>.

Los eurodiputados socialistas españoles —en convergencia con el gobierno socialista español— apoyaron la Directiva de Retorno con 25 de los 27 votos socialistas españoles en el Parlamento europeo. Este apoyo sorprendió en la Eurocámara, dado que la postura española chocaba con el sentido del voto que había decidido el Grupo Socialista Europeo, contrario a la directiva. El argumento del gobierno español era que esta política —aunque cuestionable desde la perspectiva de los Derechos Humanos— suponía un primer paso hacia una política de inmigración europea y, por tanto, se promovían los intereses europeístas que, como se ha explicado, también son parte fundamental de la construcción de la identidad española.

Asimismo, al interior del espacio europeo se han desarrollado sistemas de control migratorio que cuestionan considerablemente el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes. Así, en algunos Estados europeos se practican controles de identificación o redadas policiales basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos donde hay una alta concentración de extranjeros, con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular. Además, en varios Estados miembros determinados servicios públicos —como los tribunales de justicia o los servicios de salud— deben informar de la presencia de inmigrantes irregulares a las autoridades migratorias cuando aquéllos tratan de usar sus servicios (European Union Agency of Fundamental Rights, 2011).

En lo que respecta a las políticas desarrolladas en España a partir de 2004, el análisis de las políticas migratorias ofrece un escenario de luces y sombras. Por una parte, cabe destacar que

<sup>9</sup> Nota de prensa: “Mercosur: profundo rechazo a la directiva de retorno de la UE” (en línea) <http://www.dw.de/dw/article/0,,3453657,00.html>. Acceso 17/08/2014.

<sup>10</sup> Nota de prensa: “La Eurocámara aprueba la directiva de retorno de inmigrantes irregulares” (en línea) <http://www.consumer.es/web/es/solidaridad/2008/06/18/177854.php>. Acceso: 17/08/2014.

España ha puesto en práctica acciones tendientes a mejorar el acceso a los derechos y el bienestar de los ciudadanos extranjeros; entre éstas se destacan el proceso de regularización llevado a cabo en 2005, las iniciativas para garantizar el derecho al voto de los inmigrantes y las actividades tendientes a mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo.

En contraposición, y es preciso señalar que se han desarrollado ciertas políticas que entran en franca contradicción con el respeto por los Derechos Humanos y por tanto con la CPD. En este sentido, si bien en el primer informe de coherencia que ha elaborado la AGE en 2011, se dice que en España existe un “estricto respeto al ordenamiento jurídico y de los DDHH de las personas migrantes” (MAEC, 2011: 31), las acciones con respecto al control de los inmigrantes en el ámbito nacional plantean francas contradicciones con estas declaraciones (Naciones Unidas, 2011).

De acuerdo a las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas, publicadas en 2011, en España se practican controles de identificación o redadas policiales basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos donde hay una alta concentración de extranjeros, con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte (arts. 2, 5 y 7). Estas redadas han sido sistemáticamente negadas por el entonces gobierno socialista y el ministro del interior, Alfredo Pérez Rubalcaba<sup>11</sup>. En el mismo documento, Naciones Unidas denuncia los Centros de Internamiento para Extranjeros que no cuentan con una reglamentación que regule su funcionamiento. En consecuencia, las condiciones de vida, el acceso a información, la asistencia legal y la atención médica, así como el acceso de las ONGD para asistir a los internos a dichos centros, varían de un CIE a otro (arts. 2, 5 y 6) (Naciones Unidas, 2011).

#### 4.3.2. Política de cooperación al desarrollo y objetivos migratorios

En los últimos años, la política migratoria de la UE ha integrado un nuevo eje, la política de cooperación al desarrollo que, en principio, pretende mejorar las condiciones de vida de los países emisores de emigración hacia Europa (Garcialoro, 2008). En este marco, los Estados miembros de la UE han utilizado la ayuda al desarrollo para promover sus propios intereses geopolíticos que se orientan a la reducción y control de la migración irregular que llega a Europa. Así, bajo el marco del “buen gobierno” se ha utilizado la AOD para incrementar el control de fronteras de países en desarrollo y mejorar los tratados de repatriación de los países emisores. Como resultado de esta presión, se ha observado un importante aumento en las violaciones de los derechos de los migrantes en países vecinos de la UE donde se han endurecido los controles fronterizos entre lo que se incluyen las detenciones arbitrarias y masivas expulsiones a Libia, Argelia y Marruecos.

Al igual que el caso de la UE, en España se han desarrollado significativas vinculaciones entre los objetivos de seguridad, migraciones y cooperación al desarrollo que se han sucedido, principalmente, en el período comprendido entre 2005 y 2008 y que pudieran derivar en externacionalizaciones de vulneraciones de derechos humanos. En este sentido, se ha utilizado el argumento de la coherencia de políticas como coartada para supeditar diversos programas de cooperación al desarrollo a la promoción de intereses nacionales bajo el marco del Plan África establecido en 2006 (GEA, 2011).

Así, en 2006, se produce la “crisis de los cayucos” a la que los medios de comunicación brindaron una gran cobertura mediática generando una percepción social de alarma entre la

<sup>11</sup> Alfredo Pérez Rubalcaba, ha negado sistemáticamente la existencia de controles de identificación de extranjeros. Durante la presentación del *Balance de la Lucha contra la Inmigración Irregular*, el 19 de enero de 2011, el ministro explicó que los 3.321 extranjeros que fueron expulsados en 2010 por estar en situación irregular, fueron localizados en operativos antiterroristas o en controles de alcoholemia. Asimismo, declaró: “Redadas no hay porque las prohíbe la Constitución”. (en línea) <http://www.grupotortuga.com/Rubalcaba-No-hay-redadas-las> Acceso 17/08/2014

ciudadanía que no respondía a los datos reales de migrantes del África Subsahariana a España (Alboan y Entreculturas, 2011). En este contexto, el gobierno establece el primer Plan África que pretendía promover la coordinación y la coherencia entre distintas políticas gubernamentales orientadas al África subsahariana (MAEC, 2006). Bajo este marco, se puso en marcha una política integral y “coherente” orientada a la defensa de los objetivos migratorios y de seguridad que afectaron a toda la acción exterior incluida la política de cooperación al desarrollo (Alboan y Entreculturas, 2011).

De este modo, los programas de cooperación al desarrollo han sido condicionados por los intereses definidos desde la política migratoria centrada en reducir la llegada de migrantes y en asegurarse que algunos países subsaharianos, como Senegal, Mali y Mauritania, colaboraran en el control de fronteras y en la readmisión de los ciudadanos nacionales (GEA, 2011; Entreculturas y Alboan, 2011). En el mismo sentido, en ese período el gobierno español ha impulsado la firma de acuerdos migratorios llamados “de nueva generación” cuyo objetivo principal en la práctica era mejorar el control migratorio en los países de origen (Entreculturas y Alboan, 2011). Bajo este marco, España ha firmado acuerdos de repatriación con Cabo Verde, Malí, Guinea, Guinea-Bissau y Nigeria, y distintos acuerdos de cooperación con otros Estados de la región, lo que ha generado una sustancial reducción de las llegadas de inmigrantes irregulares procedentes de África (González Enríquez, 2009).

En suma, la utilización de las relaciones internacionales y la cooperación al desarrollo para endurecer los controles en fronteras ha supuesto que deben ser los países en desarrollo los que “controlen” a su propia población o a la población vecina. Reforzando estos mecanismos, las Políticas Europeas de Vecindad mencionadas anteriormente incluyen ciertas cuestiones migratorias como condición determinante para adoptar acuerdos económicos y comerciales con la UE. Estos hechos pueden ser concebidos como una “exportación” o “externalización” de violaciones de derechos humanos, dado que la UE utiliza diferentes instrumentos para lograr que se fortalezcan los controles en los países emisores de emigración con las consecuentes violaciones de derechos que se producen fuera de su territorio.

#### 4.4. Exportación de armas

Uno de los aspectos más destacados que afectan al desarrollo, la seguridad y la construcción de la paz son las políticas de exportación de armas, que, en el marco de la UE, se han demostrado como políticas incoherentes con el desarrollo y la protección de los Derechos Humanos (Consejo de Cooperación, 2006; CONCORD, 2011; SIPRI, 2011; Centre d’Estudis per la Pau, 2011).

Cabe recordar que, en lo que respecta a la exportación de material de defensa, a diferencia de las competencias en el ámbito comercial de la UE, cada Estado miembro sigue disponiendo de un cuadro legislativo propio que le permite desarrollar sus propias prácticas legislativas en cuanto al control de las exportaciones de armas. Así, hasta 2008, las exportaciones de armas de los Estados de la UE debían regirse por un Código de Conducta (no vinculante) que contenía ocho principios que se han incorporado a las reglamentaciones de los Estados miembros —aunque de manera extremadamente difusa, lo que ha permitido gran flexibilidad a los Gobiernos a la hora de autorizar sus exportaciones de armas (Romeva, 1999) —. Desde diciembre de 2008, este Código pasa a ser una *Posición Común sobre Exportaciones de Tecnología Militar y Equipamientos* con un texto jurídicamente vinculante. Esta Posición Común adopta casi los mismos criterios que el Código de Conducta, incorporando la responsabilidad del país exportador de verificar el destino final de las armas y que el país importador respeta el Derecho Internacional Humanitario.

A pesar de estas iniciativas, el gasto militar y las exportaciones de armas de los países ricos, entre los que se incluyen los Estados miembros de la UE, generan una mayor inseguridad global y acentúan los conflictos en los países en desarrollo (Centre d’Estudis per la Pau, 2011;

Amnistía Internacional, 2004; CONCORD, 2011; SIPRI, 2011). De acuerdo al Centre d'Estudis per la Pau (2011), las exportaciones de la UE en material de defensa han aumentado progresivamente, incrementándose en un 871% en el período comprendido entre el año 2000 y 2009. Si bien la mayor parte de estas exportaciones han tenido como destino otros países de la OCDE, también se ha vendido armamento a países en desarrollo que se consideran en situaciones sensibles en cuanto a la vulneración de Derechos Humanos o la existencia de conflictos latentes. Este es el caso de Colombia, Marruecos, Arabia Saudí, Kazajistán, Ruanda, India, Ghana, Turquía, Israel, Pakistán y Sri Lanka.

En lo que respecta al caso de España, se han hecho avances importantes en el ámbito legislativo para mejorar el control de las exportaciones de armas a países en desarrollo. El Código de Conducta sobre exportación de armas de la UE se ha incorporado al Estado español a través de la *Ley de Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso*, aprobada en diciembre de 2007. Esta Ley es el resultado de un intenso trabajo de incidencia por parte de los actores de la sociedad civil bajo el marco de la campaña *Armas Bajo Control*. La campaña *Armas Bajo Control* es una alianza de la sociedad civil que pide un acuerdo mundial, legalmente vinculante, sobre el comercio de armas que “contribuya a reducir el sufrimiento causado por las transferencias irresponsables de armas convencionales y sus municiones”<sup>12</sup>. La ley pretendía dotar de mayor transparencia a las gestiones en este ámbito que anteriormente estaban sujetas a la Ley de Secretos Oficiales. En este sentido se observan claros avances en las siguientes dimensiones: i) se prohíbe la venta de material militar a países en conflicto o que estén sujetos a embargo; ii) las solicitudes de exportación deben incluir cláusulas de no-reexportación para evitar el desvío de armas a zonas en conflicto; y, iii) se debe publicar información estadística con respecto a la exportación de armas, lo que mejora la capacidad de control del Parlamento y la ciudadanía.

Sin embargo, la propia tramitación de la ley supuso también algunas incoherencias. En primer lugar, durante la tramitación del anteproyecto de ley fueron consultadas las empresas exportadoras de armas españolas, mientras que se les denegó, en repetidas ocasiones, el acceso al texto del anteproyecto a las ONGD que habían participado en la campaña<sup>13</sup>. En segundo lugar, la ley permite al gobierno cierto margen de discrecionalidad para eximir de los requisitos previstos inicialmente a los solicitantes de licencias de exportación, si bien debe informar de los criterios en que ha basado dichas exenciones. Por último, los actores de la sociedad civil no poseen un marco legal para participar en la vigilancia del cumplimiento de la ley (Cascante y Ayuso, 2009).

De este modo, España se ha convertido en uno de los principales países exportadores de material de defensa. De acuerdo a los datos elaborados por SIPRI, en el periodo 2007-2011, España exportó armas convencionales por valor de 3.408 millones de dólares (a precios constantes de 1990), cifra que triplica las exportaciones alcanzadas en el período 2002-2006 (SIPRI, 2012). Esta cifra continúa incrementándose: en 2013 el valor de las exportaciones españolas en material de defensa ascendió a 2013 el doble de las exportaciones realizadas en 2012. En el mismo sentido, y a pesar de los avances legislativos mencionados, España ha continuado exportando armamento a países en conflicto o que podrían estar en riesgo de vulnerar los Derechos Humanos como es el caso de Colombia, Israel, Turquía, Arabia Saudí, Venezuela, Egipto, Libia, Angola, India, Pakistán, Indonesia, Sri Lanka, Guinea Ecuatorial, Ecuador, Emiratos Árabes, Singapur y Ghana. Asimismo, España ha vendido armamento a países como Libia, Egipto y Bahrein sin considerar las posibles violaciones de Derechos Humanos por parte de estos Gobiernos, dos de ellos enfrentados por entonces a la llamada “Primavera Árabe” (IECAH, 2012).

<sup>12</sup> Página Web de Armas Bajo Control. (en línea) <http://www.controlarms.org/indepth/es>. Acceso 16/08/2014.

<sup>13</sup> Nota de prensa: “Industria consultó con los fabricantes y no con las ONG la ley sobre venta de armas” (en línea) [http://elpais.com/diario/2007/01/03/espana/1167778813\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/01/03/espana/1167778813_850215.html). Acceso 16/08/2014.

En suma, la política de exportación de armas es un claro ejemplo de falta de coherencia con el desarrollo humano y el respeto por los Derechos Humanos, más allá de los compromisos discursivos y de los avances legislativos que se han observado en este plano.

#### 4.5. Cambio climático

De acuerdo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Art. 174) los objetivos de la política medioambiental deben orientarse a la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medioambiente, la protección de la salud humana, la utilización racional de los recursos naturales y el impulso de medidas internacionales para hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medioambiente. La política medioambiental constituye una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros. Así, las decisiones son adoptadas entre los Estados miembros por el procedimiento de codecisión, previa consulta del Consejo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

El Tratado de Lisboa introduce una importante novedad en lo que respecta a la política medioambiental, integrando la necesidad de luchar contra el cambio climático. Así, la UE debe fomentar “medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medioambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático” (Art. 191.1 Tratado de Funcionamiento de la UE).

En el marco del Protocolo de Kioto —firmado en 1997, pero que entró en vigor en el año 2005— la UE asumió el compromiso de reducir, en el período 2008-2012, las emisiones en un 8% respecto al año base (1990). Para alcanzar dicho compromiso cada Estado miembro debía cumplir con objetivos específicos de reducción de emisiones, los cuales variaban en función de una serie de parámetros de referencia<sup>14</sup>. En el caso de España, se definió que este país podría aumentar sus emisiones hasta un 15% en el período mencionado.

La posición de España con respecto a las políticas europeas de lucha contra el cambio climático ha evolucionado durante el tiempo, pasando desde el total rechazo a la reducción de emisiones hasta una posición ambivalente frente a este fenómeno (Costa, 2008). A principios de la década de 2000, las medidas para controlar las emisiones de dióxido de carbono eran percibidas como un peligro para el desarrollo económico. La posición española en el ámbito medioambiental, que en 2002 era crecientemente controlada por los ministerios de la esfera económica, era claramente contraria a disminuir las emisiones si esto suponía una reducción de la actividad industrial. Como lo sostenía el Secretario de Estado de Economía de entonces, “nadie nos va a obligar a cumplir con Kyoto sobre un cementerio de industrias” (José Folgado, citado en Costa, 2008: 2). Asimismo, el gobierno era fuertemente presionado por las organizaciones empresariales, que se habían demostrado en franco desacuerdo con los compromisos asumidos por la UE en el marco del protocolo de Kioto. En este contexto, en las negociaciones europeas sobre cambio climático España e Italia solicitaron que se sustituyera la palabra “objetivo” por “estrategia” al hablar de reducciones de emisiones para 2012. Esta propuesta suponía cuestionar un consenso europeo que incluía un calendario de objetivos y cumplimientos tanto para la UE como para sus Estados miembros (Costa, 2008).

A partir del cambio de gobierno en 2004, España reabre el debate político y social a favor del cumplimiento de los objetivos marcados por la UE en el marco del Protocolo de Kioto. Por primera vez se diseña un *Plan Nacional de Asignación 2008-2012* con objeto de reducir las emisiones contaminantes —aun cuando este plan proponía un aumento máximo del 37%, muy

<sup>14</sup> Según el principio de “reparto de carga”, a cada Estado miembro se le otorgó un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales. Así, el reparto se acordó de la siguiente manera: Alemania (-21%), Austria (-13%), Bélgica (-7,5%), Dinamarca (-21%), Italia (-6,5%), Luxemburgo (-28%), Países Bajos (-6%), Reino Unido (-12,5%), Finlandia (-2,6%), Francia (-1,9%), España (+15%), Grecia (+25%), Irlanda (+13%), Portugal (+27%) y Suecia (+4%).

por encima del objetivo del 15% fijado por la UE—. Al tiempo, se realizaron gestos públicos de apoyo a la lucha contra el cambio climático, entre los que destacan la visita de Al Gore en 2007 al presidente Zapatero. No obstante, cabe destacar que, si bien España había abandonado su oposición frontal a la política europea del clima, durante el período 2004-2008 el país desarrolló importantes esfuerzos para reajustar a la baja la ambición de los compromisos futuros de la UE en lo que respecta a la reducción de emisión de gases contaminantes. (Costa, 2008).

Asimismo, si bien a partir de 2004 España asume sus compromisos con Kioto, haciendo una importante apuesta por las energías renovables y reduciendo sus emisiones de gases con efecto invernadero entre 2007 y 2010, al final del año 2010 las emisiones seguían superando el objetivo internacional de reducción de emisiones (con un aumento del 41%, frente al 15% pactado en el seno de la UE). En contraposición, las energías renovables habían experimentado un importante incremento pasando del 8,41% de energía final en 2005 hasta el 16,1 % en 2011.

La problemática de la lucha contra el cambio climático adquiere más complejidad debido a las disposiciones asumidas por el Gobierno Socialista durante el año 2011. La bajada de la demanda eléctrica hizo que las centrales dejarán de quemar carbón, lo que perjudicó a cerca de 5.000 mineros de Asturias y León, provocando protestas y huelgas. Como respuesta a la presión social, el exministro Miguel Sebastián aprobó un Real Decreto de apoyo al carbón por el cual se entregaron subsidios a esta industria por un coste de 393 millones de euros en 2011. Este Real Decreto fue una de las principales causas, junto a la reducción de la producción hidráulica, eólica y nuclear, de que las emisiones del régimen ordinario aumentasen un 35% durante ese año (Comisión Nacional de Energía, 2012). La organización Ecologistas en Acción considera que el decreto ha supuesto “un incremento de emisiones de CO<sub>2</sub> de unos ocho millones de toneladas”, algo que considera “en contra de toda lógica y de las políticas europeas de lucha contra el cambio climático<sup>15</sup>”.

Por último, cabe mencionar en este análisis la posición que España ha asumido con respecto a las energías renovables a partir del cambio de Gobierno a finales de 2011. Así, una de las primeras medidas que tomó el nuevo Gobierno —en enero de 2012— fue un Real Decreto Ley<sup>16</sup> que suspendía temporalmente las primas que deberían cobrar las nuevas instalaciones de generación eléctrica de régimen especial: eólicas, fotovoltaicas, termosolares, de biomasa, cogeneración, hidráulicas y las que funcionan con residuos. Además, en 2013, un nuevo Real Decreto<sup>17</sup> incrementa la cuota de peaje en un 27% para las empresas y las familias que opten por el autoconsumo energético; es decir, se incrementa de forma considerable los gastos aunque los consumidores utilicen poca electricidad de la red. De esta forma, en vez de promover la utilización de energía limpia el gobierno español ha decidido penalizar su uso lo que vuelve inviable económicamente esta opción<sup>18</sup>. En definitiva, se trata de medidas que

<sup>15</sup> Ecologistas en Acción: “El Decreto del carbón ha supuesto un aumento de emisiones de 8 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>” (en línea) <http://www.ecologistasenaccion.org/article21992.html> Acceso 17/08//2014

<sup>16</sup> Real Decreto-ley 1/2012 por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución en las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial. (en línea) <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-1310> Acceso 17/08//2014

<sup>17</sup> Publicado en el BOE el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. (en línea) [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7705](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7705) Acceso 17/08//2014

Se trata de Decreto orientado a reducir el déficit tarifario que afecta al sector eléctrico español y que había alcanzado, en 2011, los 24.000 millones de euros. Sin embargo, dicho déficit parece relacionarse más con el precio de la tarifa de las compañías eléctricas que con el coste de las energías renovables. Así, España es uno de los países europeos en donde la energía eléctrica es más cara luego de Chipre y Malta. En el período comprendido entre 2008 y 2012, la tarifa en término de potencia ha subido el 43,20% y en término de energía (precio del KWh) ha subido el 87,02%, para un consumidor doméstico medio.

<sup>18</sup> Bruselas denuncia a España por sus medidas contra las energías renovables (energía solar fotovoltaica, eólica y termosolar) (en línea) <http://www.evwind.com/2013/09/27/expediente-de-la-ue-contra-espana-por-no-informar-sobre-las-energias-renovables-energia-solar-fotovoltaica-eolica-y-termsolar/> Acceso 17/08//2014

limitan, cercenan y obstaculizan la promoción y el consumo de energías renovables, lo que tiene importantes consecuencias para la sostenibilidad, el cuidado ambiental y el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en Kioto por la UE.

En suma, en lo que respecta al medioambiente se observa una compleja interacción entre diferentes intereses que responden, a su vez, a diversas identidades y valores. Por un lado, una agenda internacional y europea que define objetivos de reducción de emisiones y mejoras en la protección del medioambiente. Por otro lado, la defensa de los intereses “nacionales” relacionados con los objetivos de crecimiento económico y reducción del déficit público. Además, en este análisis cabe mencionar la posición del lobby de las eléctricas que parecen haber influido en los procesos de toma de decisiones estatales, favoreciendo al sector eléctrico en detrimento de otros sectores como las energías renovables (Llistar y Barbero, 2013). Esta divergencia de intereses es lo que parece explicar la dificultad para que las políticas desarrolladas en el plano nacional cumplan con los objetivos de reducción de emisiones contaminantes asumidos por Europa en el marco del Protocolo de Kioto.

## 5. Reflexiones finales

Una vez realizado un breve análisis sobre el papel de España como actor de desarrollo global, es posible concluir en que, si bien se ha avanzado en la incorporación de la agenda de la CPD a los documentos oficiales —aunque con divergencias entre los diferentes gobiernos españoles— la visión analizada en los epígrafes anteriores —que refiere a la CPD como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño e implementación de políticas públicas desde una perspectiva cosmopolita y transnacional— no parece encontrar espacio político o conceptual de jerarquía en el seno del gobierno español. De ahí que la agenda de la CPD, entendida como un compromiso transversal y global con el desarrollo humano, no parezca constituirse como una verdadera prioridad en la agenda política española.

Así, parece claro que, en el seno de la Administración del Estado, no ha existido un compromiso político transversal, estructural y sostenido con el desarrollo humano que permita construir una arquitectura institucional sólida de promoción de la CPD. Este parece ser un problema estructural y de base que explica las diferentes restricciones políticas y técnicas que enfrenta España en su trabajo transversal por el desarrollo. La inexistencia de directrices sólidas y consistentes desde el más alto nivel político para que el conjunto de las políticas públicas españolas integren la perspectiva del desarrollo parece denotar la existencia de una percepción devaluada del trabajo por el desarrollo. En consecuencia, en diversas ocasiones parece entenderse que la agenda de desarrollo es un ámbito menor que, eventualmente, puede quedar subordinado a intereses perseguidos por otras políticas “duras”. De esta forma, el trabajo por el desarrollo, en lugar de disponer del adecuado respaldo, autonomía y alcance político, queda en muchas ocasiones supeditado a otras lógicas y agendas a las que se les atribuye una mayor jerarquía política.

Como consecuencia, el papel de España como actor de desarrollo global se encuentra restringido y limitado por diferentes intereses considerados “nacionales”. De ahí, que exista una brecha significativa entre los compromisos adquiridos en el plano internacional, europeo y nacional con los temas de desarrollo humano, y las acciones reales implementadas para poner en práctica dichos compromisos.

En definitiva, las diferentes limitaciones en lo que respecta a la CPD pueden explicarse debido a fenómenos que se relacionan con las resistencias burocráticas, la existencia de lógicas corporativas y la conjunción de diferentes intereses que inciden en los procesos de toma de decisiones. Como consecuencia más que un actor que promueve el desarrollo, en diversas ocasiones —tanto al interior de la UE como en sus políticas internacionales— España parece desarrollar políticas que han contribuido a la construcción de un entorno más inestable y

precario en el ámbito internacional, que ha derivado en importantes vulneraciones de derechos humanos para las personas más vulnerables del planeta.

## 6. Bibliografía

- ALBOAN y ENTRECULTURAS (2011): *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Bilbao: Lankopi.
- ALONSO, J. A. (2003): "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", en J.A. Alonso y F. Valpy, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 235- 266.
- (2012): *From aid to global development policy*. DESA Working Paper 121, available
- , et al. (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de trabajo número 42, Madrid: Fundación Carolina.
- ALLISON, G. (1971): *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Harper Collin Publishers (en línea). [http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121\\_2012.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121_2012.pdf) (Acceso 29 November, 2012).
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2004): *Undermining Global Security: the European Union's Arms Exports. Socavar la seguridad global: Las exportaciones de armas de la Unión Europea*, Londres: Amnesty International Publisher.
- AYUSO, A. y K. CASCANTE (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*, Madrid: Exlibris Ediciones y Fundación Alternativas.
- BANCO MUNDIAL (2013): *PIB per cápita (US\$ a precios actuales)*. (en línea) <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD> (Acceso 07 Octubre 2013)
- BARBÉ, E. (2011): "Spain and Europe: Mutual reinforcement in Foreign Policy", en R. Wong, y C. Hill (eds.) *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, Londres, pp. 131-148.
- BAUER, P (1971 y 1972): *Dissent of Development: Studies and Debates in Development Economics*, Boston: Harvard University Press.
- BARRY, F., M. KING y A. MATTHEWS (2010): "Policy Coherence for Development: Five Challenges", *Irish Studies in International Affairs*, 21, pp. 207-223.
- CENTRE D'ESTUDIS PER LA PAU (2011): *Exportaciones españolas de armamento 2000-2009*, Barcelona: Justícia i Pau.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): *La política pesquera común en cifras*. Bélgica: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2013): *La Reforma de la Política Pesquera Común. Construir un futuro más prometedor para los pescadores y los peces*. (en línea) [http://ec.europa.eu/fisheries/publications/reform-leaflet\\_es/#/1/zoomed](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/reform-leaflet_es/#/1/zoomed) (Acceso 22 Septiembre 2013).
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (2012): *Informe sobre el sector energético español. Introducción, resumen ejecutivo, anexos y votos particulares*, (en línea)

[http://www.cne.es/cne/Publicaciones?accion=3&id=3026&id\\_nodo=32](http://www.cne.es/cne/Publicaciones?accion=3&id=3026&id_nodo=32). (Acceso 27 Mayo 2012).

- CONCORD (2009): *Spotlight on Policy Coherence 2009*, O. Consolo, Bruselas: CONCORD,
- (2011): *Spotlight on Policy Coherence 2011. A Lisbon Treaty Provision, a Human Rights Obligation*, (en línea) [http://coherence.concordeurope.org/pdf/Concord\\_Report\\_15\\_AW\\_LORES.pdf](http://coherence.concordeurope.org/pdf/Concord_Report_15_AW_LORES.pdf). (Acceso 06 Junio 2011)
- CONSEJO DE COOPERACIÓN (2006): *Informe: el cumplimiento del principio de coherencia de políticas*, (en línea) [www.ayudaeficaz.es](http://www.ayudaeficaz.es) (Acceso 15 Octubre 2009).
- COSTA, O. (2008): “La acción exterior en materia de cambio climático: de la oposición al acomodo”, en E. Barbé (coord.), *España en Europa*, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 52-57.
- DEL ARENAL, C. (2009b): “Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina”, en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 Años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid: Real Instituto Elcano, pp. 21-87.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2012): *Descartes, acuicultura y otros temas en discusión en la reforma de la PPC*. (en línea) <http://es.scribd.com/doc/91491583/Posicion-de-Ecologistas-en-Accion-sobre-descartes> (Acceso 22 Septiembre 2013)
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2011): *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union
- FAO (2007): *Resumen informativo sobre la pesca por países – El Reino de España*, (en línea) <http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/es/ESP/profile.htm> (Acceso 28 Mayo 2012).
- FEBREL, I. (2009): “La política comercial española y la Ronda Doha”, *ICE: Revista de Economía*, 851, pp. 53-66.
- FLORES, J. (2006): “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha”, *Revista de Economía Mundial*, 15, pp. 155-177.
- FOSTER, J. y STOKKE, O. (eds.) (1999): *Policy Coherence in Development Cooperation*, Londres: Frank Class Publishers.
- FLORIDO, D. (2002): “Políticas globales y desigualdades locales: efectos socioeconómicos de la política pesquera comunitaria”, *Revista de Estudios Regionales*, 62, pp. 79-119.
- GREENPEACE (2010): *La pesca en España. Una lección no aprendida*, (en línea) [http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/reportoceanos/100\\_430.pdf](http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/reportoceanos/100_430.pdf). (Acceso 26 Mayo 2012).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2013): Programa Nacional de Reformas de España de 2013.
- GARCÍALORO, G. (2008). “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”, *Papeles del Este* 17 (2008): pp. 21-38
- GEA (2011): *Informes sobre coherencia de políticas hacia África*. Serón, Gemma, Audrey Jolivel, María Serrano, Martín de Vidales y José Luis Gázquez (en línea) [http://www.uam.es/otros/gea/Documentos%20adjuntos/INFORME\\_MIGRACIONES\\_FULL\\_OK.pdf](http://www.uam.es/otros/gea/Documentos%20adjuntos/INFORME_MIGRACIONES_FULL_OK.pdf). (Acceso 21 Junio 2012).

- GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, C. (2009): "Spain: the Cheap Model. Irregularity and Regularisation as Immigration Management Policies". *European Journal of Migration and Law* 11: pp. 139-157.
- IECAH (2012): *España realizó transferencias preocupantes de armas a Bahrein, Arabia Saudí y Egipto en plena primavera árabe*, Campaña Armas Bajo Control, comunicado de prensa 26/04/2012. (Acceso 28 Mayo 2012).
- INTERMÓN OXFAM (2005): *Goliat contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*, Campaña Comercio con Justicia, (en línea) [http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/0\\_2970\\_170305\\_Goliat\\_contra\\_David.pdf](http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/0_2970_170305_Goliat_contra_David.pdf). (Acceso 24 Mayo 2012)
- (2006): *La Unión Europea pagó a los 2.460 mayores productores agrícolas un total de 1.300 millones de euros en subsidios*, (en línea) <http://www.oxfam.org/fr/node/818>. (Acceso: 23 Mayo 2012).
- (2007a): *Nuestro futuro por la borda. Cómo socavan el desarrollo los tratados de comercio e inversiones entre países ricos y pobres* (en línea) <http://www.mtnforum.org/sites/default/files/pub/6624.pdf>. (Acceso 19/06/2012).
- (2007b): *Puertas al mar. Por qué todos deberíamos estar interesados en una política migratoria más justa e inteligente* (en línea) [http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/071022\\_Puertas\\_al\\_mar\\_def.pdf](http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/071022_Puertas_al_mar_def.pdf). (Acceso 26/05/2012)
- (2008): *Puente sobre aguas turbulentas: El papel de España en la negociación de los Acuerdos de Asociación de la UE con Centroamérica y la Comunidad Andina* (en línea) [http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/081027\\_aguasturbulentas.pdf](http://www.intermonoxfam.org/sites/default/files/documentos/files/081027_aguasturbulentas.pdf). (Acceso 25/05/2012).
- (2009): *Promesas vacías. ¿Qué ha sido del "desarrollo" en la Ronda de Doha de la OMC?* (en línea) <http://www.oxfam.org/es/policy/promesas-vacias>. (Acceso 23/05/2012).
- MAEC (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012*, DGPOLDE.
- (2011): *Informe Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Periodo enero – diciembre 2010*, Gobierno de España.
- (2012): *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013.2016*, Madrid: Gobierno de España.
- MILLÁN, N. (2013): *La Estrategia Marca España y sus implicaciones para el desarrollo humano*. Cuadernos. N. 1. Madrid: Plataforma 2015 y más.
- (2012) "Coherencia de políticas para una gobernanza global" in *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, *Anuario Plataforma 2015 y más*, pp. 39-47.
- (2010a): *El caso de España*, en Alonso, José Antonio (dir.), *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, documento de trabajo número 42, Madrid: Fundación Carolina, pp.145-172.
- , et al. (2011): *Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Madrid: Plataforma 2015 y más.
- , et al. (2012): *Coherencia de políticas en España: derechos humanos, internacionalización de la empresa y medioambiente*. (en prensa).

- MOYO, D. (2009): *Dead Aid: Why Aid is not working and How There Is a Better Way for Africa*, Londres: Penguin Books.
- NACIONES UNIDAS (2011): *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas*, Madrid: Naciones Unidas.
- OCDE (2009): *2009 OECD Report on Division of Labour, Addressing Fragmentation and Concentration of Aid across Country* (en línea) <http://www.oecd.org/development/effectiveness/44318319.pdf> (Acceso 17 Septiembre 2013).
- OIM (2008): *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, Imprimerie Courand et Associés, Francia.
- PNUD (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013* (en línea) [http://issuu.com/undp/docs/hdr2013\\_es\\_complete?e=3183072/1761841](http://issuu.com/undp/docs/hdr2013_es_complete?e=3183072/1761841) (07/10/2013)
- PÉREZ, J., MACHIN, A. y MUÑOZ, C. (2013): “La coherencia de políticas en la internacionalización de la empresa española” en N. Millán (Dir.) *Coherencia de políticas en España: derechos humanos, internacionalización de la empresa y medioambiente*. (En prensa).
- ROMEVA, R. (1999): “Exportación de armas convencionales”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 67, pp. 95-102.
- SANAHUJA, J.A. (2007): “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en M. Mesa (coord.) *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 71-101.
- (2004b): “Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización”, en M. Mesa, y M. González (coord.), *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial. Anuario 2004*, Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 217-243.
- (2009a): “Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean”, en IPC, *South-South Cooperation. The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus*, 20, Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth, pp. 17-19.
- (2009b): “Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, en C. Del Arrenal (dir.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid: Real Instituto Elcano, pp.193-241.
- (2010b): “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras”, *Nueva Sociedad*, 226, pp. 125-144.
- (2011b): “La Unión Europea y la promoción del regionalismo y la integración regional en América Latina”, en Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas: Parlamento Europeo, pp. 74-97.
- SIPRI (2011): *SIPRI Yearbook 2011, Armaments. Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo: Yearbook Series.
- SOOGE, D. (1999): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Barcelona: Icaria.

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

TEZANOS, S. (2008): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda español*, Madrid: Biblioteca Nueva.

UNION EUROPEA (2013): *Acuerdo UE-Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas y productos de la pesca*. Diario de la Unión Europea. 31/08/2013.

ZAPATA-BARRERO, R. (2004): *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid: Síntesis.



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



***Caritas***