



REFLEXIONES PARA EL ESTUDIO DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO Y SUS PRINCIPALES DIMENSIONES¹

NATALIA MILLÁN ACEVEDO²

1. UNA APROXIMACIÓN A LA VISIÓN DEL DESARROLLO

Al momento de aproximarse al análisis de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) resulta necesario clarificar la visión de desarrollo sobre la cual se asienta este concepto. El concepto de desarrollo humano remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de la ciudadanía global y de las futuras generaciones. El premio Nobel de Economía, Amartya Sen, describe el desarrollo como libertad, libertad para que las personas puedan elegir cómo vivir sus vidas y, para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos³. Esta visión del desarrollo es asumida, al menos en el ámbito discursivo, por buena parte del conjunto de actores estatales y multilaterales del sistema internacional de desarrollo.

“El desarrollo humano es aquel que sitúa a las personas en el centro y las hace protagonistas de su propio proceso de desarrollo, basándose en un enfoque de derechos humanos. Siguiendo al PNUD, el desarrollo humano consiste en la ampliación de las capacidades de todas las personas para que puedan libremente elegir lo que desean ser y hacer, de manera que puedan gozar de una vida prolongada, saludable y creativa, perseguir objetivos que consideren valiosos y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. El desarrollo por tanto es la libertad, pero una libertad real. Es la garantía del pleno ejercicio de

¹ El presente documento forma parte del proceso de la investigación “Coherencia de políticas para el desarrollo en tres políticas españolas” impulsado por la Plataforma 2015 y más y en el que participan el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), la Fundación IPADE y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG).

² Doctora en Ciencias Políticas (Relaciones Internacionales). Investigadora asociada al Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

³ Sen, A. (1999): *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, España.



los derechos fundamentales, pero también medios materiales, ingresos y riqueza, oportunidades, acceso a servicios de educación o salud, es poder expresarse en democracia y tener seguridad, poder vivir en un medio ambiente sano alrededor, y es también confianza y autoestima en el propio proyecto vital”⁴.

Tres son los elementos que subyacen a esta definición:

En primer lugar, se trata de un concepto de desarrollo multidimensional que incorpora diversos ámbitos de las organizaciones humanas. Así, las dimensiones sociales, ambientales, civiles, políticas y económicas se deben integrar de igual manera al trabajo por el desarrollo humano, al tiempo que ninguna de estas puede ser priorizada sobre las demás. En este marco, si bien el crecimiento económico se presenta como una condición positiva, no parece ser condición suficiente para garantizar la ampliación de las libertades y opciones de las personas. Cabe destacar que ha existido tradicionalmente una tendencia a identificar el bienestar humano con el crecimiento económico como uno de los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia económica⁵. Así, durante décadas se ha evaluado el desarrollo considerando solo las actividades monetizables sobre otras consideraciones teóricas como pueden ser la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la calidad de las instituciones⁶. Además, este enfoque está basado en patrones de consumo y crecimiento ambientalmente insostenibles que ignoran los límites naturales del planeta⁷. Sin embargo, si no se toma en cuenta la multidimensionalidad del trabajo por el desarrollo, las políticas de crecimiento económico podrían ser contraproducentes si suponen la vulneración de los derechos económicos, culturales o sociales de grupos, comunidades, países o personas.

En segundo lugar, se trata de una visión basada en un enfoque de derechos humanos, garantizando un espacio para que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos implica que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo⁸, superando así el imperativo

⁴ MAEC (2012): IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, Gobierno de España, Madrid.

⁵ Unceta, K. (2009): “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinaria sobre el debate y sus implicaciones”, Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina, 7, pp. 1-34.

⁶ Ídem.

⁷ PNUD (2010): *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Mundi-Prensa, Madrid; Oxfam Internacional (2011): *Cultivar un mundo mejor*, Campaña CRECE: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf (01/04/2011).

⁸ Naciones Unidas (2003): *El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: Hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas*: www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc (13/01/2013).

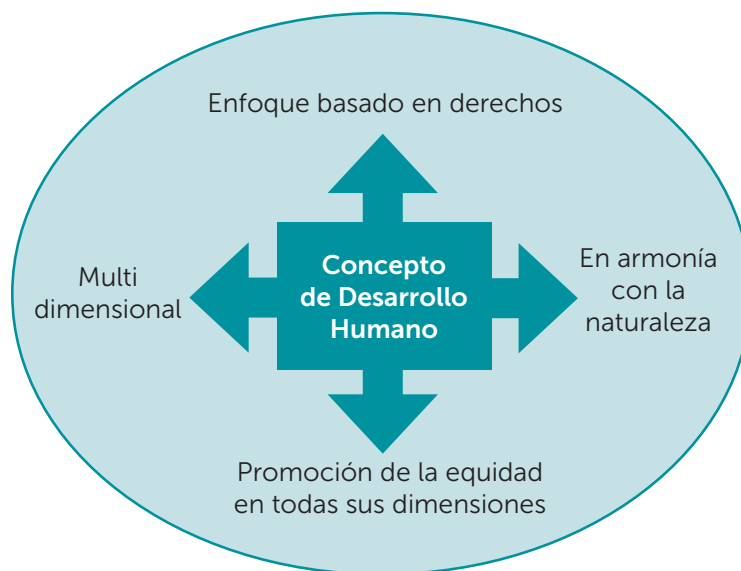


moral que establecía el enfoque de satisfacción de necesidades básicas de los años setenta del pasado siglo. Esta visión permite crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar, de forma jurídicamente obligatoria, una serie de derechos, lo que significa mayores opciones de empoderamiento para los grupos sociales.

En tercer lugar, en tanto se trata de ampliar las opciones y oportunidades de toda la ciudadanía, es un concepto que debe orientarse a promover la equidad en varios ámbitos: i) se debe incluir el concepto de igualdad en la distribución de las opciones y oportunidades de desarrollo para todas las personas; ii) la perspectiva de género adquiere una relevancia fundamental en tanto la promoción de los derechos de las mujeres se ha visto restringida –aunque de manera divergente– en todas las sociedades humanas; iii) se trata de un concepto intrageneracional e intergeneracional, es decir, la promoción de derechos de una generación no debe restringir los derechos de futuras generaciones.

A esta noción de desarrollo humano podrían integrarse otras concepciones filosóficas no occidentales como es el concepto de *sumak kawsay* o el “buen vivir”. El “buen vivir” propugna que es necesario establecer una armonía y un equilibrio entre la naturaleza y todos los seres vivos⁹, destacando la importancia de la hermandad y espiritualidad en el buen vivir de los países andinos.

[Figura 1. El concepto de desarrollo humano: implicaciones.](#)



Fuente: elaboración propia.

En suma, se parte de un concepto de desarrollo humano que supone la promoción de derechos de todas las personas –los cuales no deben ser

⁹ Cortez, D. (2009): “La construcción social del “buen vivir” (*sumak kawsay*) en Ecuador: Genealogía del diseño y gestión política de la vida”, en *Actas del Congress for Intercultural Philosophy: Good Life as Humanized Life*, v. VIII, Ewha Womans University, Seúl, pp. 5-10.



restringidos por la pertenencia a un Estado o por cualquier otro rasgo en particular– y, para ello, debe impulsarse una mayor equidad garantizando la mejora en el acceso a los derechos sociales, civiles, económicos, ambientales y políticos para todas las generaciones humanas.

2. COSMOPOLITIZACIÓN DEL DESARROLLO

Desde una perspectiva histórico-filosófica, el cosmopolitismo se fundamenta en la idea de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política, la comunidad cosmopolita. Desde este enfoque, los derechos fundamentales se atribuyen a las personas por su mera naturaleza humana sin distinciones de nacionalidad, raza, sexo, etnia o cualquier tipo de particularidades.

Derivado de esta conceptualización sobre ciudadanía y derechos, la postura cosmopolita asume la presunción de que nos encontramos en un mundo con fronteras cada vez más porosas donde es necesario promover un sistema global de derechos de los sujetos individuales. El cosmopolitismo se opone así a cualquier visión de ciudadanía restringida por criterios jurídicos, nacionalistas, étnicos o regionalistas. En contraposición, el “nacionalismo metodológico”¹⁰ entiende la acción política en función de la “razón de Estado”. Dentro de este contexto, el concepto de ciudadanía se relaciona directamente con la pertenencia a un Estado nación a través de un contrato social que habilita a los individuos a gozar del acceso al conjunto de derechos y deberes de la ciudadanía. No obstante, como plantea Boaventura de Sousa Santos, si el contrato social se basa en un principio de inclusión, también implica, intrínsecamente, una base de exclusión. Así pues, la moderna ciudadanía supone procesos sistemáticos de inclusión/exclusión, los cuales se hallan plenamente vigentes en la base doctrinal del Estado moderno¹¹ (De Souza Santos, 2005).

Ahora bien, la doctrina cosmopolita no solo sitúa en el espacio normativo del “deber ser”, sino que los procesos transnacionales que se establecen en todos los ámbitos del trabajo por el desarrollo han hecho que sea la misma realidad la que se haya vuelto cosmopolita. Es decir, la visión cosmopolita parece ser una doctrina adecuada para comprender y gestionar la nueva realidad social de interdependencia e interconexión de los fenómenos

¹⁰ El nacionalismo metodológico identifica a la sociedad con el Estado considerándolos como una única unidad de análisis, homogeneizando a la sociedad como un ente cultural y socialmente uniforme. El nacionalismo metodológico analiza los fenómenos sociales en categorías restrictivas. La ontología de la mirada nacional presupone que la sociedad se somete al Estado, oponiendo lo nacional e internacional como categorías divergentes. Así, la gramática nacional se constituye como un pensamiento arborescente que opera por jerarquización y centralidad estableciendo relaciones binarias y biunívocas. Véase al respecto Beck, U. (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.

¹¹ De Souza Santos, B. (2005): *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, José Martí, La Habana.



sociales. Es necesario, pues, rechazar la suposición de que el cosmopolitismo es una elección consciente y voluntaria, porque la “cosmopolitización” describe un cambio fundamental en la estructuración de la realidad económica, social, política y cultural de nuestro tiempo¹².

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

Desde esta perspectiva, la “cosmopolitización del desarrollo” supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse, en principio, como problemáticas locales, estas se han transformado y reconfigurado como resultado de la dinámica globalizadora y que, a su vez, el proceso de integración, interconexión e interdependencia hace que estos fenómenos –que antes se circunscribían al ámbito local– superen también las fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación¹³.

Esto no significa, empero, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales.

En suma, la “cosmopolitización del desarrollo” es a la vez una consecuencia de la globalización y un proceso constituyente de la misma. Así, la globalización ha generado cambios en las dinámicas sociales que condicionan la vida de las personas del planeta y generan desafíos globales que ya no pueden ser abordados de manera eficaz desde una perspectiva exclusivamente unilateral y nacional. Por tanto, no hay soluciones nacionales para los problemas del desarrollo que se han transnacionalizado, así como tampoco existen soluciones globales y recetas universales para los problemas propios de cada comunidad o nación en particular.

¹² Beck, U. (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.

¹³ Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. (1999): *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*, PNUD, Oxford University Press, Oxford; Beck, U. (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.



3. EL CONCEPTO DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

El trabajo por la CPD podría conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental¹⁴.

Asimismo, los fenómenos mencionados en el epígrafe anterior han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes, las cuales permitirían promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional¹⁵.

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 implementación¹⁶. Se trata, así, 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. Adicionalmente, en tanto las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y la agenda adquiere una dimensión "intermística"¹⁷, la visión del desarrollo deberá transversalizar tanto las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

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 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

¹⁴ Millán, N. (2012): "Coherencia de políticas para una gobernanza global", en *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, Noveno informe anual de la Plataforma 2015 y más, Plataforma 2015 y más, Madrid, pp. 39-47.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Alonso, J.A., Aguirre, P., Madrueño, R. y Millán, N. (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: Lecciones para el caso español*, Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid.

¹⁷ Evans, P. (2003): *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press, California.



post-nacional vinculada exclusivamente a la adhesión a valores universales como es la Carta de Derechos Humanos.

El concepto de CPD desde una perspectiva cosmopolita supone trascender y superar la dicotomía global/local que se esgrime de manera sistemática tanto para separar los intereses de las naciones como para dividir y compartimentalizar los derechos ciudadanos. Así, en diversas ocasiones se utiliza un recurso discursivo que parece concebir al Estado como un ente monolítico que únicamente “compite” con los intereses de otros Estados. Sin embargo, 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 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 trascienden las fronteras nacionales. Por tanto, es necesario superar 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 considerado frecuentemente como una prioridad política. 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 esta 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.

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 participativo¹⁸. No obstante, el tra-

¹⁸ Alonso, J.A. (2003): “Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: El caso español”, en Alonso, J.A. y Fitzgerald, V. (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 235- 266.



bajo 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, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de los países desarrollados. En este sentido, los procesos de interdependencia mencionados 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. De esta forma, 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.

[Figura 2. El concepto de coherencia de políticas para el desarrollo y sus implicaciones](#)



Fuente: elaboración propia.

4. DISTINTAS VISIONES SOBRE CPD

De acuerdo a las investigaciones realizadas, el trabajo por la CPD remite a un proceso inacabado en tanto distintos actores poseen diversas visiones sobre lo que supone el trabajo por la coherencia. A continuación se describen diferentes formas de entender la CPD que están presentes tanto en el discurso académico como en la práctica política de los Gobiernos.

En primer lugar, y tal como se propone en este artículo, se puede asumir el trabajo por la CPD desde una visión cosmopolita. En este sentido, es imperativo integrar al concepto de CPD la necesidad de avanzar hacia una



acción colectiva y concertada que permita gestionar los problemas del desarrollo que se han “cosmopolitizado”. Se trata de una visión extremadamente ambiciosa sobre la CPD, dado que los Estados no solo deberían promover el trabajo a escala doméstica, sino también desarrollar mecanismos junto a otros Estados para gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales. En este sentido, no existe hasta el momento ningún Estado que plantee esta visión de la CPD, aun cuando hay algunos países (como es el caso de Suecia y Dinamarca) que poseen un espacio doctrinal y político amplio para la visión cosmopolita.

En segundo lugar, la CPD se entiende como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que efectúa un Gobierno en particular. De esta forma, la CPD supone un compromiso transversal con el desarrollo que afecta a todos los ámbitos de la acción pública, aun cuando el desarrollo no puede ser la única prioridad en las políticas públicas de un Gobierno. Este podría ser el caso de Suecia, que ha apostado por el establecimiento de una *Política Global de Desarrollo* que responsabiliza e involucra a todos los ministerios y agencias gubernamentales¹⁹.

En tercer lugar, se ha entendido la CPD como el trabajo por la identificación de contradicciones e incoherencias entre políticas. Si bien puede concebirse como un enfoque “reactivo”²⁰, se trata de un enfoque que requiere importantes capacidades para poder identificar las incoherencias e incompatibilidades entre políticas, así como voluntad política para modificar estas contradicciones. Este podría ser el caso de Holanda, que ha establecido una Unidad de Coherencia que trata con las diferentes oficinas gubernamentales estatales para identificar y transformar las políticas de manera que estas contribuyan a la promoción del desarrollo humano (o, al menos, no posean consecuencias negativas en este aspecto).

Por último, existe una visión que identifica el trabajo por la CPD como la promoción de sinergias y complementariedades explorando espacios de trabajo en común, pero sin identificar las incoherencias y contradicciones que existen entre las políticas públicas. Esta forma de entender la CPD supone más un avance en el ámbito de la coordinación que un progreso real en lo que respecta a la CPD. Se trata de un enfoque extremadamente restrictivo en tanto no se pretende corregir incompatibilidades ni asumir las verdaderas contradicciones que implica el trabajo por el desarrollo humano.

La evidencia empírica parece demostrar que entre 2004 y 2011 este fue el trabajo que se realizó en el ámbito español²¹. En efecto, el trabajo prác-

¹⁹ Gobierno de Suecia (2003): *Shared responsibility: Sweden's Policy for Global Development*, Estocolmo, <http://www.regeringen.se/sb/d/3428/a/24520> (18/06/2011).

²⁰ Ashoff, G. (2002): *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies. The Case of Germany*. German Development Institute, Briefing paper.

²¹ Millán, N. (2012): *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: Un análisis de los casos de Suecia y España*, Tesis doctoral UCM.



tico que desde la antigua Dirección General de Políticas de Desarrollo y Evaluación (DGPOLDE) se había emprendido consistía en la búsqueda de sinergias buscando puntos de encuentro y espacios en común entre la política cooperación y el resto de políticas públicas. En el caso de España, esta forma de entender el trabajo por la CPD desconoce la necesidad de resolver los conflictos potenciales y reales entre las diferentes políticas y el desarrollo. En consecuencia, se trata de una aproximación conceptual y práctica extremadamente limitada que remite a la búsqueda de espacios de interés común donde el trabajo conjunto pueda reportar beneficios para todos los actores ministeriales involucrados. De esta manera, el objetivo de este trabajo se orientaba a lograr resultados tangibles pero que, al mismo tiempo, no supusieran cambios o “costes” importantes para los ministerios participantes en estas dinámicas²².

Figura 3. Distintas visiones sobre CPD



Fuente: elaboración propia.

²² Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012): *Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*, Editorial 2015 y más, Madrid.



5. IMPLICACIONES Y DESAFÍOS DEL TRABAJO POR LA CPD

Hasta aquí se han descrito algunas de las cuestiones fundamentales sobre la complejidad del concepto de la CPD. Sin embargo, un análisis más exhaustivo sobre este tema obliga a valorar las principales implicaciones y desafíos del trabajo por el desarrollo, dado que, a luz de la crisis económica internacional, se han propuesto algunos conceptos y estrategias que es necesario tomar con cautela.

5.1 LAS IMPLICACIONES DE LA DOCTRINA COSMOPOLITA

Lo primero a destacar es que desde la visión cosmopolita el trabajo coordinado por el desarrollo humano es positivo y necesario para todos los Estados y actores, independientemente de si se trata de países desarrollados/donantes o receptores/en desarrollo. Cabe recordar que junto con los procesos de progresiva interdependencia convergen altos niveles de desigualdad, lo que supone un importante riesgo para la sostenibilidad del sistema en su conjunto. Por tanto, la promoción de un entono internacional positivo para el desarrollo humano es fundamental para minimizar las vulnerabilidades internacionales, dado que la pobreza, la extrema desigualdad, la degradación ambiental o la vulneración de los derechos humanos pueden convertirse en verdaderas amenazas (globales y nacionales) para la seguridad de todas las naciones del planeta²³. En consecuencia, la construcción de un mundo más estable y equitativo, que amplíe las oportunidades de desarrollo de todos los países y garantice el pleno ejercicio de sus derechos a toda persona, se torna una responsabilidad global que concierne a la comunidad internacional y a todos los países, independientemente del poder e influencia que cada Estado crea ejercer (o efectivamente ejerza) en el escenario internacional.

Estos fenómenos cuestionan profundamente el proyecto del Estado nación que debe gestionar de forma excluyente y competitiva sus políticas tal como lo establecen los enfoques realistas de las relaciones internacionales. En contraposición, es necesario avanzar hacia una gobernanza multinivel y cooperativa como única forma "realista"²⁴ de gestionar desafíos o amenazas transnacionales. Como propone Kropotkin²⁵, la acción cooperativa

²³ Beck, U. (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.

²⁴ Ídem.

²⁵ El geógrafo y naturalista Piotr Kropotkin, en su obra *El Apoyo Mutuo*, cuestiona el paradigma de la competencia como principio fundamental de la evolución humana. De acuerdo a este autor, las concepciones de las teorías sociales derivadas del darwinismo provenían de una interpretación errónea de las teorías de Darwin. En contraposición, se establece que es el apoyo mutuo (la cooperación) un elemento cardinal en la evolución de diferentes especies de la naturaleza, incluida el ser humano. Kropotkin, P. (1970): *El Apoyo Mutuo. Un factor de evolución*, Ediciones Madre Tierra, Madrid.



es fundamental para la evolución humana y genera beneficios desde la perspectiva del interés colectivo.

Existen diversos ejemplos que podrían ilustrar lo expuesto, los cuales remiten tanto a ámbitos transnacionales como a espacios locales como pudieran ser: i) Estados altamente contaminantes que asumen posiciones a favor del control de gases de efecto invernadero; así, un país que apueste por la lucha contra el cambio climático generará externalidades positivas tanto para su propia ciudadanía como para otras sociedades que pueden verse afectadas por la degradación ambiental global; ii) la promoción de la cooperación al desarrollo como una política de lucha contra la pobreza que afecta positivamente a las poblaciones más vulnerables al tiempo que reduce los riesgos globales derivados de altos niveles de pobreza, desigualdad e interdependencia; iii) otorgar prestaciones sanitarias para los inmigrantes –aunque estén en condición irregular–, lo que supone tanto mejorar el acceso a los derechos de esta ciudadanía como la prevención de enfermedades contagiosas en el propio territorio de residencia de los mismos.

En suma, la visión cosmopolita establece que el trabajo por el desarrollo humano supone beneficios para el interés general público de toda la ciudadanía, independientemente del país al que estos ciudadanos pertenezcan.

Ahora bien, bajo un marco doctrinal y temporal más acotado, en diversas ocasiones, especialmente a la luz de la crisis económica internacional, se ha planteado que el trabajo por el desarrollo debería estar orientado a una labor que permita generar beneficios para todos los grupos de interés involucrados en estas políticas. Una suerte de estrategia donde ganan “todas las partes” involucradas. En este sentido, si bien es cierto que la visión cosmopolita supone una visión ganar-ganar que implica beneficios para la ciudadanía global, es necesario realizar algunas matizaciones sobre el uso de este término y sus implicaciones, a lo que se dedica el siguiente epígrafe.

5.2 CUESTIONAMIENTOS Y DESAFÍOS DE LA ESTRATEGIA “GANAR-GANAR”

El concepto “ganar-ganar” nace como una técnica de negociación en la que se persigue que las partes involucradas compartan los beneficios. Así, en este tipo de negociación, los actores defienden los intereses propios pero también toman en cuenta los intereses de las otras partes negociadoras; no se percibe a la negociación como un pulso entre contrincantes, sino como un trabajo cooperativo. Un ejemplo común, que en el ámbito del desarrollo se utiliza para ilustrar esta estrategia, es que la internacionalización de las empresas es positiva tanto para el país de origen (porque mejora la posición estratégica de las mismas) como para el país de acogida, en tanto incrementa su tejido empresarial.



Ahora bien, desde la perspectiva del trabajo por el desarrollo humano, esta concepción “ganar-ganar” amerita una reflexión profunda sobre los actores, intereses y motivaciones que interactúan en el seno de un Estado, ya que, a pesar de la potencial validez argumental y práctica de esta estrategia, en ocasiones puede implicar efectos contrarios al interés general o encubrir objetivos políticos ajenos a la promoción del desarrollo humano. En este sentido, parece necesario trascender la concepción del Estado como un todo monolítico que se beneficia o perjudica, de manera abstracta, de determinadas políticas o negociaciones. Por el contrario, el Estado debe ser conceptualizado como un denso entramado de relaciones económicas, políticas, sociales, simbólicas y culturales donde diversos actores construyen una realidad social y una interpretación propia (y en ocasiones divergentes) de lo que se considera como interés “nacional”²⁶. Desde esta perspectiva, antes de dar por válida una acción que beneficia a “todas las partes”, deberían realizarse los siguientes cuestionamientos.

En primer lugar, es necesario identificar cuáles son los actores que “ganan” en una negociación de este tipo. ¿Se trata de una acción que beneficia a los intereses privados de unos actores en particular, a los intereses públicos relacionados con el bienestar general o a estos dos ámbitos? En este sentido, es necesario trascender las relaciones automáticas que se establecen en abstracto –como, por ejemplo, que la internacionalización de la empresa de un país es buena para este país en su conjunto– para valorar de manera rigurosa las implicaciones de estas acciones. Así, en el marco de una estrategia ganar-ganar es necesario cuestionarse quiénes ganan y a qué intereses responde esa teórica “ganancia”.

En segundo lugar, es necesario superar la dicotomía local-global para comprender una nueva realidad globalizada donde se han desarrollado redes que favorecen a actores que trascienden al territorio de los Estados. De esta forma, las estrategias internacionales “ganar-ganar” podrían beneficiar a una misma red de actores que responden a similares motivaciones e intereses aunque pertenezcan a distintos países. Por tanto, más que disgregar los análisis entre Estados o nacionalidades sería conveniente valorar las políticas en función de los intereses –privados o públicos– a los que estas responden.

En este sentido, es necesario destacar que el avance hacia una mayor CPD supone conflictos y resistencias por parte de actores privados que se pueden ver perjudicados por la modificación de políticas públicas a favor del desarrollo. Es decir, cuando las políticas públicas benefician de manera sistemática a grupos de poder o *lobbys* empresariales, se crean instituciones y estructuras que pretenden mantener y perpetuar esos beneficios. Y es en este aspecto en el que puede visualizarse el conflicto de intereses potencial

²⁶ Weldes, J. (1996): “Constructing National Interest”, *European Journal of International Relations*, 2(3), pp. 275-318.



al que remite la CPD. Por tanto, no hay que olvidar que el avance en CPD puede suponer un conflicto político, que genera importantes resistencias institucionales y que puede suponer pérdidas para ciertos grupos de poder.

En tercer lugar, desde la economía ecológica se cuestiona que las estrategias ganar-ganar pudieran generar externalidades negativas para terceros actores tanto en el plano espacial como temporal. Por ejemplo, un tratado que permite promover la industrialización de un sector económico de dos países –si bien pudiera beneficiar a actores de ambos países involucrados en la negociación– puede producir importantes consecuencias negativas en la degradación ambiental, lo que perjudica tanto a generaciones futuras (de los propios países involucrados en la negociación) como a las condiciones de vida de otras sociedades y personas. Por tanto, para analizar esta estrategia es necesario analizar las externalidades o interferencias negativas²⁷ para terceros actores.

Por último, en ocasiones se ha utilizado el enfoque “ganar-ganar” de una manera extremadamente cuestionable, dado que pudiera abrir la puerta a la instrumentalización de las políticas de desarrollo. Es decir, esta visión también puede encuadrarse en un marco “posibilista” donde se apela a los fondos públicos orientados al desarrollo para promover intereses particulares de los Estados aduciendo que también favorecerán las posibilidades de desarrollo de los países receptores. Por tanto, se trata de una visión que hay que asumir con cautela al momento de analizar las posibles “sinergias” entre las políticas públicas y las políticas de desarrollo.

En suma, al momento de analizar las estrategias llamadas “ganar-ganar” es necesario considerar a qué intereses y actores responden a estas acciones trascendiendo las restricciones territoriales y temporales a los que a veces se limitan los estudios sobre desarrollo.

6. LAS CUATRO DIMENSIONES DEL TRABAJO EN CPD

El presente epígrafe describe las principales dimensiones que propone este documento para desarrollar investigaciones académicas en el ámbito de la CPD.

La primera dimensión se circunscribe al análisis de la dimensión cosmopolita orientada a promover la acción colectiva, concertada y democrática entre todos los países del planeta. La *dimensión cosmopolita* parece ser el elemento fundamental para afrontar desafíos y amenazas que escapan al control de los Estados y cuestionan la sustentabilidad del sistema en su conjunto. Por tanto, es necesario analizar las acciones multilaterales que asumen los Estados, las posiciones internacionales frente a los problemas

²⁷ Llistar, D. (2009): *Anticooperación. Interferencias globales Norte-Sur. Los problemas del Sur global no se resuelven con más ayuda internacional*, Icaria Editorial, Barcelona.



del desarrollo y los mecanismos que se establecen para promover la acción multilateral.

La segunda dimensión se circunscribe a lo que se entiende como *coherencia vertical*, que es el análisis en profundidad de una política (convergencia entre valores, compromisos, acciones y sistemas) y su grado de coherencia con el desarrollo humano.

Esta visión de la coherencia refiere a cualquier ámbito de la acción pública, por lo que es posible analizarla en diversos ámbitos como es la política comercial, migratoria, de defensa o ambiental. Asimismo, esta dimensión de la coherencia también pudiera aplicarse a otros ámbitos que no remiten únicamente a las acciones públicas, sino también a la actuación de otros actores de desarrollo como pueden ser las empresas o las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). En tal sentido, las consecuencias de las acciones de estos actores para la promoción (o limitación) del desarrollo humano es un ámbito que es preciso empezar a analizar bajo la óptica de la CPD.

Además, en este trabajo se parte del concepto de ciudadanía cosmopolita o ciudadanía global, la cual se articula sobre el fundamento de que el acceso a derechos y deberes trasciende la pertenencia a un Estado nación²⁸. En este contexto, un ámbito fundamental a valorar son las políticas que desarrollan los Gobiernos y que afectan a la ciudadanía que vive en un territorio. De esta forma, es necesario analizar si una política pública se orienta a incrementar los derechos de su ciudadanía o si, por el contrario, se trata de políticas que restringen las libertades y derechos de las personas que viven en este país.

La tercera dimensión remite a la *coherencia horizontal*, que alude a la convergencia o divergencia entre las diferentes políticas públicas. En general, esta es la dimensión más analizada en los estudios de CPD, y es desde esta perspectiva que se pretende que las diferentes políticas gubernamentales promuevan el desarrollo humano. Esta dimensión de la coherencia remite a la acción global del Gobierno, lo que se ha denominado habitualmente como *"the whole of government approach"*²⁹. En la dimensión horizontal se investiga principalmente el marco institucional de promoción de CPD en un Gobierno, esto es, los mecanismos, actores y procesos que se señalan como promotores de CPD, tratando de atender a las diversas lógicas y motivaciones presentes, así como a los distintos factores promotores y retardatarios que hayan concurrido en estos fenómenos. Asimismo, se examinan los instrumentos y mecanismos impulsados por los países en la promoción de la CPD, analizando su naturaleza, diseño y proceder, así como el grado

²⁸ Nussbaum, M. (1996): "Patriotismo y cosmopolitismo", en Nussbaum, M. y Cohen, J.: *Los límites del patriotismo: identidad, pertenencia y "ciudadanía mundial"*, Paidós, Barcelona, pp. 13-21.

²⁹ Ídem.



de participación de los diversos actores y las distintas percepciones, valoraciones y posicionamientos existentes con respecto a la CPD.

En cuarto lugar, se alude a la *coherencia temporal* de las políticas públicas, relacionada con la consistencia que a largo plazo debería asumir una política pública si pretende alcanzar verdaderos resultados en desarrollo humano. El avance hacia una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere de un importante consenso político, objetivo que parece complejo si se considera la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora y que hacen más dificultoso, si cabe, que los responsables políticos –cuyo principal marco de incentivos está más acotado temporalmente– asuman y cumplan con los compromisos a largo plazo.

Por tanto, en lo que respecta a la coherencia temporal hay varios ámbitos que son fundamentales y deben tenerse en cuenta al momento de realizar este análisis: i) los contenidos educativos formales, que son fundamentales para la formación de una ciudadanía crítica y comprometida con los temas de desarrollo humano; ii) la capacidad de los actores de la sociedad civil para movilizar a la opinión pública a favor de la defensa de los derechos humanos; iii) el consenso entre todo el espectro político acerca de la importancia de implementar políticas que promuevan el desarrollo humano de manera que este compromiso trascienda el ciclo político de un Gobierno³⁰; iv) la capacidad para diseñar políticas y medidas de medio y largo plazo para cumplir con los compromisos adquiridos en materia de desarrollo.

Tabla 1. Las cuatro dimensiones de la CPD

Dimensiones	Coherencia cosmopolita	Coherencia vertical	Coherencia horizontal	Coherencia temporal
Ámbitos a los que se remiten	Avance o retroceso hacia una acción colectiva entre países Avance o retroceso en derechos humanos en el propio país	Remite a una política en particular en relación al desarrollo humano	Consistencia entre las diversas políticas en relación al desarrollo humano	Consistencia en el tiempo con el desarrollo humano

Fuente: elaboración propia.

³⁰ ECDPM e ICEI (2006): *EU Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development. A Scoping Study*, Askant Academic Publishers, Amsterdam.




Hasta aquí se ha desarrollado una primera aproximación a las dimensiones de la CPD que se han establecido como un método analítico para analizar de manera comprensiva este fenómeno. Se trata de una propuesta analítica basada en dimensiones interrelacionadas dinámicas y que afectan a diversos ámbitos del trabajo por el desarrollo.

7. REFLEXIONES FINALES

En consonancia con los nuevos desafíos globales, la agenda de la CPD debe adquirir mayor relevancia en los diferentes planos del trabajo por el desarrollo humano local, nacional, regional y transnacional. En este sentido, en el ámbito doctrinal existe un consenso cada vez más extendido de que, en un mundo interdependiente y transnacionalizado, los programas de ayuda oficial al desarrollo no serán suficientes para luchar contra la pobreza, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover el desarrollo global, sostenible y equitativo entre los pueblos. Por tanto, países e instituciones deben asumir un enfoque global de promoción del desarrollo que genere entornos favorables para otros países y personas.

En convergencia con esta visión cosmopolita, se ha profundizado en el concepto de CPD como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo humano –locales y transnacionales– que se presentan en el actual mundo globalizado. Asimismo, se parte así de un concepto basado en un ideario de ciudadanía cosmopolita que contempla la multidimensionalidad de los desafíos del desarrollo humano. En este sentido, cabe destacar que la CPD supone la integración de la perspectiva de desarrollo humano (en el ámbito local y transnacional) en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de un país, independientemente de su estadio de desarrollo, capacidad económica o posición en el sistema internacional.

En consecuencia, es necesario integrar distintas dimensiones al análisis de la CPD que remitan tanto a la contribución de un Gobierno al trabajo por el desarrollo humano como a la promoción de una acción colectiva para gestionar desafíos del desarrollo que se han vuelto transnacionales. 

2015
y más 

LAS PERSONAS
LA POLÍTICA
EL MUNDO



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