

COSMOPOLITIZACIÓN DEL DESARROLLO Y COHERENCIA DE POLÍTICAS: NUEVOS DESAFÍOS PARA LA AGENDA POST 2015

Cosmopolitanization of development and policies
coherence: New challenges for agenda post 2015

Natalia Millán Acevedo

Universidad Complutense de Madrid (España)

NATALIA MILLÁN ACEVEDO

DOCTORA EN CIENCIA POLÍTICA. COORDINADORA MAGÍSTER EN DESARROLLO Y AYUDA INTERNACIONAL. INVESTIGADOR ASOCIADA INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (ICEI). UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (ESPAÑA)

RESUMEN

La globalización ha generado importantes transformaciones en las dinámicas que estructuran las relaciones entre actores, instituciones y personas. En un contexto de importantes cambios estructurales, la agenda post 2015 presenta importantes desafíos así como oportunidades para la promoción del desarrollo global y sustentable. En este marco, el presente artículo analiza el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y sus implicaciones en un mundo interdependiente y transnacionalizado. El artículo concluye en que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo es un ámbito fundamental que debe ser integrado en la Agenda de Desarrollo Post 2015.

PALABRAS CLAVE: Globalización, Interdependencias, Agenda Post 2015, Coherencia de Políticas, Desarrollo Humano.

ABSTRACT

Globalization has led to important changes in the dynamics that structure the relationships among actors, institutions and people. In a context of significant structural changes, the Post 2015 Development Agenda presents significant challenges and opportunities for fostering sustainable global development. In this context, this paper analyzes the concept of Policy Coherence for Development and its implications in an interdependent and transnationalized world. The article concludes that the Policy Coherence for Development is a key area that must be integrated into the Post 2015 Development Agenda.

KEYWORDS: *Globalization, Interdependence, Agenda Post 2015, Policy Coherence, Human Development.*

INTRODUCCIÓN

El año 2015 marca la fecha límite para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al tiempo que crea una oportunidad para actualizar y ampliar el marco general de la agenda de lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo global. Como sostiene Naciones Unidas, mientras que los ODM han supuesto ciertos avances para fortalecer el apoyo global en la lucha contra la pobreza se trata, no obstante, de una agenda relativamente restringida para la construcción de un mundo más equitativo y sostenible (Naciones Unidas, 2012). En consecuencia, si bien se han observado ciertos avances con respecto a la agenda de los ODM, aun se mantienen importantes desafíos, como las asimetrías y desigualdades globales (entre países y personas), la persistencia de altos niveles de pobreza, la vulneración sistemática de los derechos humanos para una parte significativa de la población del planeta y la degradación medioambiental y pérdida de biodiversidad en los ecosistemas.

Al tiempo, la globalización ha generado cambios radicales en las estructuras políticas, económicas y sociales de las organizaciones humanas. Se trata de una dinámica que se expresa a través de la intensificación, inmediatez e interdependencia de las interacciones transfronterizas entre los distintos actores estatales y transnacionales, provocando nuevas interdependencias y conformando una sociedad nueva (Del Arenal 2002, p. 29).

Dentro de este contexto, este artículo profundiza sobre el concepto cosmopolita de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), estableciendo que es necesario integrar dicha agenda en los diversos planos multinivel de las organizaciones sociales a los que ha dado paso el proceso de globalización. Por esto, la CPD debería conceptualizarse tanto como la transversalización de la perspectiva de desarrollo a la acción pública estatal como un imperativo para avanzar hacia acción cooperativa y coordinada para gestionar los nuevos desafíos del desarrollo que se han cosmopolitizado.

Bajo estos presupuestos, luego de esta introducción, el segundo epígrafe especifica la visión del desarrollo de la que se parte para

analizar la CPD, el tercer epígrafe aborda el concepto de “cosmopolitización del desarrollo” como un fenómeno constitutivo de la actual etapa globalizadora; el cuarto epígrafe examina el concepto de CPD; el quinto epígrafe, explora la necesidad de integrar la CPD a la agenda post 2015 mientras que el séptimo epígrafe, a modo de conclusión, presenta algunas reflexiones finales sobre la importancia de incluir el mandato de la CPD en la agenda post 2015.

Como plantea David Held, nos encontramos en un mundo de “comunidades de destinos solapadas” (Held, 2004, p.3) por lo que los desafíos del desarrollo se han vuelto verdaderos riesgos globales para toda la ciudadanía del planeta (Beck, 2006). En este marco, es necesario que todos los gobiernos valoren y analicen las consecuencias de su acción pública para otros países y personas. Por ello, la CPD se plantea como un desafío ineludible para la agenda de desarrollo post 2015 si realmente se quieren desarrollar políticas cooperativas y globales para generar un marco de promoción de derechos para todos los ciudadanos del planeta.

UNA APROXIMACIÓN A LA VISIÓN DEL DESARROLLO

Al momento de iniciar el análisis sobre la promoción de la CPD parece necesario clarificar el concepto de desarrollo sobre el cual se asienta este concepto. El concepto de desarrollo humano remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. En tal sentido, Amartya Sen, Nobel de Economía, 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 derechos (Sen, 1999). 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 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. (MAEC, 2012, p. 14)

Tres son los elementos que subyacen a esta definición:

En primer lugar, se trata de un concepto de desarrollo multidimensional que incorpora a diversos ámbitos de las organizaciones humanas. En otras palabras, las dimensiones sociales, medioambientales, civiles, políticas y económicas se deben integrar de igual manera al trabajo por el desarrollo humano al tiempo que ninguna de estas dimensiones –como podría ser el caso del crecimiento económico– puede ser priorizada sobre las demás.

En segundo lugar, se trata de una visión basada en derechos. Los derechos humanos contribuyen al desarrollo humano 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 también introduce el importante concepto de que ciertos agentes tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo (Naciones Unidas, 2012). Por tanto, es un enfoque que parece superar el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas. Así, esta visión del desarrollo permitiría crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar de forma jurídicamente obligatoria una serie de derechos. Se trata, por tanto, de un enfoque orientado a promover un mayor empoderamiento y capacidad de acción para los grupos sociales (Naciones Unidas, 2006).

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 entre las personas en varios ámbitos: 1) Se debe incluir el concepto de equidad en la distribución de las opciones y oportunidades de todas las personas (económicas, sociales y políticas); 2) la perspectiva de género adquiere una relevancia fundamental en tanto la promoción los derechos de las mujeres se han visto restringidos –aunque de manera divergente– en todas las sociedades humanas, y 3) se trata de un concepto intrageneracional e intergeneracional, es decir, la promoción de derechos de una generación no deben restringir los derechos de futuras generaciones.

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

COSMOPOLITIZACIÓN DEL DESARROLLO

Desde una perspectiva histórica-filosófica, el cosmopolitismo se fundamenta en el ideal de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política, la comunidad cosmopolita. 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. El primer principio que debería guiar la doctrina cosmopolita reside en que las unidades últimas de preocupación moral son las personas por encima de los objetivos de los Estados o cualquier otra organización humana.

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 (Beck, 2005) 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. Como plantea Boaventura de Sousa Santos, si el contrato social se basa en un principio de inclusión, también conlleva, intrínsecamente, una base de exclusión. Así pues, la moderna ciudadanía supone procesos sistemáticos de inclusión, y por consiguiente, de exclusión, los cuales se hallan plenamente vigentes en la base doctrinal del Estado moderno (Santos, 2005).

Ahora bien, la doctrina cosmopolita no solo sitúa en el espacio normativo del “deber ser” a los que pueden remitir los escritos de los estoicos griegos o del filósofo Immanuel Kant. Es decir la visión cosmopolita –cuya perspectiva supera las fronteras de los Estados para entender la transnacionalización de los desafíos del desarrollo humano– parece ser una doctrina adecuada para entender y gestionar la nueva realidad social de interdependencia e interconexión de los fenómenos políticos, sociales, económicos y medioambientales. En otras palabras, los procesos transnacionales que se establecen en todos los ámbitos del trabajo por el desarrollo –medioambiente, comercio, migraciones, empleo, violencia, etcetera– han hecho que sea la misma realidad la que se haya vuelto cosmopolita. Así, las comunidades deliberativas no están radicadas necesariamente en un espacio territorial y los movimientos transnacionales a favor de los derechos humanos también han encontrado muchas formas de vincular a los actores a través de las fronteras.

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 tiempo (Beck, 2005). En tanto existe una densa red de acciones económicas y políticas –junto con sus multidimensionales consecuencias– que no reconocen los límites de las fronteras, la gramática nacional se

encuentra imposibilitada para responder a la realidad trasnacional que caracteriza a nuestra era.

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

Se trata de un concepto que remite a la creación de redes económicas, sociales, simbólicas y culturales que traspasan las fronteras nacionales al tiempo que generan respuestas locales a coyunturas específicas. Estas redes superan las fronteras de los Estados para asumir una morfología trasnacional propia (Castells, 1998); de esta manera, la mayor parte de las poblaciones del mundo están conectadas a flujos económicos, mediáticos y culturales que son globales pero, a su vez, generan dinámicas locales y nacionales que modifican el ámbito global, extendiéndose por una multitud de ámbitos internacionales entrecruzados. (Habermas, 1996).

Desde esta perspectiva, la naturaleza de los problemas del desarrollo se han transformado; así fenómenos como la pobreza, la vulnerabilidad humana o la exclusión social remiten a riesgos que han superado las fronteras territoriales para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación (Kaul et ál., 1999; Naciones Unidas, 2004; OCDE, 2010). Esto no significa, sin embargo, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales. Por tanto, no hay soluciones nacionales para los problemas del desarrollo que se han transnacionalizado, así como tampoco existen soluciones globales y recetas universales para los problemas propios de cada comunidad o nación en particular.

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

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 gubernamental (Millán, 2012).

Asimismo, los fenómenos de interdependencia y cosmopolitización mencionados en el epígrafe anterior han reconfigurado los procesos de desarrollo, convirtiendo la pobreza y la desigualdad en desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto. Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo humano, las cuales permitan 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 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 ál., 2010). Se trata, pues, de un concepto sugerente para la perspectiva de desarrollo, puesto que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modular progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal la perspectiva de desarrollo humano. Como se ha explicado, dentro del marco de la globalización las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales

les son cada vez más difusas y porosas, y la agenda adquiere una dimensión “intermística” (Evans et ál., 1993; Sanahuja, 2008a). Por tanto, la visión del desarrollo deberá transversalizar tanto las políticas domésticas como internacionales, asumiendo que todas ellas poseen importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otros países y personas.

Cinco son los supuestos sobre los que descansa esta visión de CPD.

En primer lugar, se trata de una concepción cosmopolita de ciudadanía y derechos. De acuerdo con este enfoque, la ciudadanía no puede fundarse en la nacionalidad como vínculo de pertenencia a una comunidad política sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables ejercidos en el espacio público, los derechos ciudadanos deben extenderse a todos aquellos que comparten dicho espacio que, en su límite, coincide con el mundo entero. 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. En esta idea, esta implícita la concepción del ser humano como parte de un todo que le trasciende.

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 (Alonso, 2003). Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano no sea necesariamente una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Así pues, la coherencia solo adquiere sentido en tanto se definen objetivos claros y unívocos con respecto a los cuales

evaluar las políticas públicas (Piccioto, 2004). Por ello, es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción estatal, se asuma que esta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas (es decir, al desarrollo humano) y no a intereses particulares y cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar las agendas 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 se convierte, por tanto, en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo. 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 –así como las consecuencias de sus acciones incoherentes– aun cuando el desarrollo humano no sea la única o la principal prioridad de una política en particular.

En cuarto lugar, debido a los cambios estructurales y las interdependencias progresivas que han vuelto los problemas del desarrollo en verdaderos desafíos globales es necesario incorporar una visión cosmopolita de la CPD. Es decir, en tanto los problemas del desarrollo se han cosmopolitizado es necesario avanzar hacia una acción colectiva multinivel entre Estados que pueda dar soluciones a los cosmopolitas del desarrollo.

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 mencionados exigen que todos los Estados entiendan que las políticas que se ponen en práctica en sus límites territoriales 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 en desarrollo asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades.

CAMBIOS EN LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO Y AGENDA POST 2015

El año 2015 marca la fecha límite para alcanzar los ODM al tiempo que crea una oportunidad para actualizar el marco general de promoción del desarrollo y fortalecer los esfuerzos para reducir la pobreza y promover una mayor equidad (entre países y personas) en el sistema internacional. El programa de desarrollo Post 2015 debería ampliar un marco más amplio que la agenda de los ODM; como sostiene Naciones Unidas, mientras que los ODM han supuesto ciertos avances para movilizar el apoyo público global para fortalecer la lucha contra la pobreza, se trata de una agenda relativamente restringida para la construcción de un mundo más equitativo y sostenible (Naciones Unidas, 2012). En consecuencia, si bien se han observado ciertos avances con respecto a la agenda de los ODM, aún persisten importantes desafíos globales, como las asimetrías entre países y personas, la persistencia de la pobreza, la vulneración de derechos humanos para una parte significativa de la población del planeta y la degradación medioambiental sistemática.

Por otra parte, los cambios estructurales en el escenario internacional han modificado la agenda de desarrollo humano lo que debe ser tenido en cuenta para la configuración de una nueva agenda de desarrollo post 2015. Entre los principales cambios se destacan:

En primer lugar, el crecimiento económico ha ido acompañando de importantes niveles de desigualdad en los planos transnacionales y nacionales (Naciones Unidas, 2012; OCDE, 2011; Milanovic, 2005). De acuerdo con los trabajos de Branko Milanovic, la desigualdad global ha aumentado y la composición de esta se explica mayormente por la diferencia de ingresos entre países. El proceso de globalización está intrínsecamente vinculado con el fenómeno de la desigualdad porque los ciudadanos pobres de los países en desarrollo tomen conciencia de las diferencias, no solo del ingreso sino de la calidad de vida de los ciudadanos de otras partes del mundo. El acceso a los medios de comunicación y las tecnologías de transporte han acortado la brecha “psicológica” entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado. Por lo tanto, el proceso de globalización ha

aumentado la percepción de la desigualdad entre las personas sin importar si esta “objetivamente” aumenta o se reduce (Milanovic, 2005).

En segundo lugar, los problemas medioambientales se han convertido en verdaderas amenazas para todas las sociedades del mundo. Los patrones de crecimiento económico han provocado una gran presión sobre los recursos naturales acercándose a los límites de la capacidad ambiental del planeta (Naciones Unidas, 2012; Oxfam, 2011). Los modelos capitalistas se basan en el crecimiento constante de la tecnología, la ciencia y el sistema de producción para promover la expansión de la demanda y el consumo hasta una producción prácticamente ilimitada de bienes y servicios (Kaplan 1998). Así, la rápida acumulación de los recursos materiales, financieros y humanos ha supuesto una degradación excesiva del capital natural, la biodiversidad y los ecosistemas (Oxfam, 2011; PNUMA, 2011).

En tercer lugar, la geografía de la pobreza ha cambiado en las últimas décadas. En este sentido, estudios recientes revelan que más del 70% de los pobres del mundo viven en países de ingresos medios (Summer, 2010). Este nuevo escenario muestra que la pobreza global no es solo un problema de los países de ingresos bajos (Alonso, 2012; King et ál, 2012.). Como se ha explicado, la pobreza es una consecuencia de la combinación de las asimetrías entre países, así como a la divergente distribución de la renta nacional en los países de ingresos medios.

En cuarto lugar, la crisis económica ha dado lugar a severas restricciones presupuestarias en países de la OCDE. Estas restricciones han llevado a una significativa reducción de derechos para una parte relevante de los ciudadanos de los países desarrollados (especialmente en algunos Estados del sur de Europa). Estos recortes cuestionan profundamente de lo que se entiende como “mundo desarrollado” y afectan a los objetivos de desarrollo en su conjunto. Como Immanuel Kant señaló, lo que le sucede a una persona en una parte del mundo afecta directamente a otra persona en otras partes del planeta (Kant, 1784). En este sentido, es necesario ir más

allá de la categorización de ciudadanía del “norte” y o del “sur” para asumir el concepto de ciudadanía cosmopolita. Es decir, para ser verdaderamente comprensiva y global, la nueva agenda de desarrollo internacional debe aplicarse a todas las sociedades del mundo y no sólo a los países en desarrollo.

En resumen, los problemas del desarrollo humano se han convertido en verdaderas amenazas y riesgos globales (Beck, 2006) y existe una necesidad de explorar una agenda de desarrollo que va más allá de los ODM y promueva cambios estructurales en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la promoción de los bienes públicos globales.

LA NECESIDAD DE CPD EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO POST 2015

En consonancia con los nuevos desafíos globales que forman parte de la dinámica globalizadora, la agenda de la CPD debe adquirir mayor relevancia en los planos locales y transnacionales.

En primer lugar, las políticas de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) están reduciendo progresivamente su importancia en dos aspectos. Por un lado, los programas de ajuste de los países donantes han supuesto importantes recortes cuantitativos en los presupuestos de AOD; en 2011, la AOD disminuyó en dieciséis países del CAD, con las mayores reducciones registradas en Austria, Bélgica, Grecia, Japón y España. EEUU sigue siendo el mayor donante por volumen, con flujos de AOD neta por valor de 30.700 millones de dólares, lo que representa una caída del -0,9% en términos reales a partir de 2010. Por otro lado, la AOD es cada vez menos importante dentro de los flujos financieros que se dedican a los países en desarrollo¹. Así, los ingresos por exportaciones, las remesas y la inversión extranjera directa son cada vez más importantes para los flujos de los países en desarrollo que se han llamado “privatización de la financiación para el desarrollo” (Sanahuja, 2009).

1 Cabe destacar que este hecho varía de acuerdo con la renta de los países en desarrollo, dado que la AOD tiene una mayor importancia para los países de bajos ingresos que en los de ingresos medios

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con el punto anterior, se observa un cambio fundamental en las relaciones de poder entre los Estados lo que tiene consecuencias importantes para el sistema internacional. En este escenario, las economías emergentes como China, India, Rusia, Brasil o Sudáfrica –por sólo mencionar algunas– tienen una incidencia significativa para la agenda global de desarrollo humano. Esto significa que las políticas públicas de los países ricos tienden a reducir relativamente su relevancia en las posibilidades de progreso de los países más pobres (King et ál., 2012). Como consecuencia, los desafíos globales solo pueden ser abordados de manera efectiva a través de una acción colectiva y coordinada entre los Estados que debe involucrar tanto a los países desarrollados como en desarrollo.

En tercer lugar, los cambios estructurales mencionados anteriormente han dado paso a la construcción una agenda global comprehensiva que abarca diferentes ámbitos de trabajo que tienen un especial impacto en la promoción del desarrollo global, equitativo y sostenible. En este sentido, ha sido fundamental la contribución de Naciones Unidas, en tanto se han generado foros internacionales de análisis y discusión que han conformado una serie de objetivos reconocidos globalmente para la construcción de un mundo más sostenible. Prueba de ello son las diferentes conferencias mundiales que, durante la década de los noventa, han erigido una vasta y diversa agenda que aborda (entre otros) los temas medioambientales, de derechos humanos y de género como ejes transversales en la definición de cualquier política pública (Ashoff, 2005). Así, los problemas de desarrollo en sus diversas técnicas económicas, sociales y científicos se han convertido en cuestiones clave y prioridades en el ámbito internacional (Del Arenal, 2002).

CONSIDERACIONES FINALES

En consonancia con los nuevos desafíos globales que forman parte de la dinámica globalizadora, la agenda de la CPD debe adquirir mayor relevancia en los planos locales y trasnacionales. En este sentido, en el ámbito doctrinal, existe un consenso cada vez más exten-

dido de que, en un mundo interdependiente y transnacionalizado, los programas de AOD no serán suficientes para luchar contra la pobreza, alcanzar los ODM y promover el desarrollo global, sostenible y equitativo entre los pueblos. Por tanto, países e instituciones deben asumir un enfoque global de promoción del desarrollo que genere entornos favorables para el progreso de todos los pueblos.

Si bien la agenda de desarrollo post 2015 se presenta como un verdadero desafío para los Estados y organizaciones internacionales de desarrollo –en tanto la evidencia empírica parece demostrar que muy pocas metas se alcanzarán en 2015– también abre una oportunidad para repensar dicha agenda y hacerla más amplia e inclusiva contemplando la multidimensionalidad de los problemas de desarrollo.

En convergencia con la doctrina cosmopolita, se ha profundizado en el concepto de CPD como una visión alternativa para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo humano –locales y transnacionales– que se presentan en el actual mundo globalizado. 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 marco, si bien la agenda de desarrollo post 2015 se presenta como un verdadero desafío para los Estados y organizaciones internacionales de desarrollo –en tanto muy pocas de las metas definidas por Naciones Unidas en el año 2000 se alcanzaran en 2015– también abre una oportunidad para repensar dicha agenda y hacerla más amplia e inclusiva contemplando la multidimensionalidad de los problemas de desarrollo.

En este sentido, es necesario que todos los países –independientemente de su riqueza, estadio de desarrollo o capacidades institucionales– asuman que sus políticas públicas pueden tener importantes consecuencias en las posibilidades de progreso de otras sociedades y personas. Como lo plantea el artículo 3 del *United Nations Framework Convention on Climate Change*, los países deben asumir “responsabilidades comunes pero diferenciadas” en la promoción del desarrollo global y sustentable. Así, es fundamental des-

tacar la importancia de incluir el mandato de CPD en el Programa de Desarrollo Post 2015 en tanto se trata de integrar la visión del desarrollo humano al diseño, implementación y evaluación de toda política pública, tanto en el ámbito nacional como internacional.

REFERENCIAS

- Alonso, J. A. (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español. En J. A. Alonso & F. Valpy (Eds.). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (pp. 235- 266). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Alonso, J. A., Aguirre, P., Madrueño, R. & Millán, N. (2010). *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: Lecciones para el caso español*. Documento de trabajo, 42. Madrid: Fundación Carolina
- Alonso, J. A. (2012). *From aid to global development policy*. DESA Working Paper, 121, http://www.un.org/esa/desa/papers/2012/wp121_2012.pdf (última consulta 20/02/2013)
- Ashoff, G. (2005). Improving policy coherence for development: Conceptual issues, institutional approaches and lessons from comparative evidence in the EU. In *Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World*. Bonn: German Development Institute.
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Madrid: Paidós.
- Castells, M. (1998). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Vol. 3. Madrid: Alianza.
- Del Arenal, C. (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la política. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002* (pp.17-86). Bilbao, España: Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones.
- Evans, P; Jacobson, H. & Putnam, R. (1993). *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press, Berkeley.

- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contribution to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, UK: MIT Press.
- Held, D. (2004). *Un pacto global*. Madrid: Taurus.
- Kant, I. (2005 [1784]). Ideas para una historia universal en clave cosmopolita. En *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita* (pp. 33-50). Madrid: Cátedra.
- Kaul, I., Grunberg, I. & Stern, M. (1999). *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford: PNUD, Oxford University Press
- King, M.; Keijzer, N.; Spierings, E. & Matthews, A. (2012). Measuring Policy Coherence for Development, European Centre for Development Policy Management (ECDPM) and Institute for International Integration Studies. Available at [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/6E502CEB0FA7D3E6C1257A090060DA79/\\$FILE/Measuring%20PCD%20report%20Volume%201_comb.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/6E502CEB0FA7D3E6C1257A090060DA79/$FILE/Measuring%20PCD%20report%20Volume%201_comb.pdf) (última consulta 20/02/2013).
- MAEC (2012). *Plan Director de la Cooperación Española 2013- 2016*, DGPOLDE.
- Milanovic, B. (2005). *La era de las desigualdades*. Madrid: Sistema.
- Milanovic, B. (2006). *La desigualdad mundial de la renta: qué es y por qué es importante*, <http://web.usal.es/~bustillo/PPios5Milanovic.pdf> (última consulta 20/02/2013).
- 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. (pp. 39-47). Madrid.
- Naciones Unidas. (2004). *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio, recurso electrónico: <http://www.un.org/spanish/summit2005/documents.htm>. Fecha de consulta: 05/08/2011.
- Naciones Unidas (2006). Resolución 60/251 por la que se aprueba el Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (2012). El futuro que queremos para todos. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288> (última consulta 20/02/2013).
- OCDE. (2010). *Perspectives on Global Development*. Paris: Shifting Wealth, OCDE.
- OCDE. (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Risin*. Paris: OCDE.

- 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. (última consulta 20/02/2013).
- Piccioto, R. (2004). *Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches*. Paris: OECD Policy Workshop.
- PNUMA (2011). *Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza*. Francia: PNUMA.
- Sanahuja, J. A. (2008a): “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 297 -383.
- Sanahuja, J.A. (2009). Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo. En Mesa, M. (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global, Anuario 2009-2010*, CEIPAZ, Icaria, Madrid, pp. 27-62.
- Santos, B. (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. La Habana: Ed. José Martí.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Planeta.
- Summer, A. (2010). Global Poverty and the “New Bottom Billion”: Three-quarters of the World’s poor live in middle-income countries? *IDS Working Paper*, 39, Brighton: IDS.