

Coherencia de políticas para una gobernanza global

NATALIA MILLÁN ACEVEDO¹

Instituto Complutense de Estudios Internacionales

1. INTRODUCCIÓN

La globalización ha generado cambios orgánicos en las dinámicas de poder que estructuran las relaciones entre los diferentes Estados, actores, instituciones y personas. En el nuevo escenario internacional, no sólo se ha reconfigurado la naturaleza, ejercicio y distribución del poder entre los Estados y actores internacionales (Sanahuja, 2008a) sino que los cambios espacio-tiempo derivados del actual proceso globalizador (Del Arenal, 2009) han modificado profundamente las percepciones, motivaciones y aspiraciones de gran parte de los individuos del planeta. Así la dinámica globalizadora ha producido importantes transformaciones en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales de las sociedades contemporáneas tanto a escala global como local.

Los procesos progresivos de interdependencia y transnacionalización están cuestionando la capacidad real de los Estados para diseñar políticas y respuestas eficaces frente a los cambios y desafíos que se derivan de los diferentes escenarios globales. Dentro de este contexto de creciente interconexión no parecen pertinentes, ni suficientes, las políticas unilaterales y discrecionales que emprenden los diferentes países para afrontar desafíos que se han vuelto transnacionales (Sanahuja et al., 2006; Beck, 2005; Held, 2004). Es necesario, pues, avanzar hacia una acción colectiva y coordinada multinivel que permita tanto gestionar los nuevos retos derivados de la globalización como emprender acciones concertadas para promover el desarrollo a escala global.

¹ Postgraduada en Ciencia Política e Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). La autora agradece los comentarios y sugerencias de Nacho Martínez, Pablo Martínez y José Antonio Sanahuja. Los juicios, errores u omisiones son exclusiva responsabilidad de la autora.

Dentro de este contexto, el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) surge como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo que se presentan en el mundo globalizado. En la medida en que las interdependencias e interrelaciones entre las naciones se acrecientan, las consecuencias derivadas de los problemas del hambre, la pobreza, la violencia transnacional o la degradación medioambiental afectarán inevitablemente a todas las economías del mundo (y no únicamente a los países más vulnerables). Como consecuencia, desconocer la problemática del desarrollo global y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto, podría afectar los intereses estratégicos de todos los países independientemente de su riqueza, nivel de desarrollo o poder político o militar.

Ahora bien, en un mundo progresivamente transnacionalizado e interdependiente no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes con el progreso de los países en desarrollo sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados del planeta. Y es precisamente sobre la necesaria integración de una dimensión transnacional al concepto de coherencia de políticas en que se centra este artículo. Para ello, los siguientes epígrafes analizan los procesos de transnacionalización, interdependencia y desigualdad propios de la actual etapa globalizadora para establecer la necesidad de integrar una dimensión transnacional al concepto de CPD que promueva la acción colectiva entre los países partiendo de la premisa de que el desarrollo es un fenómeno que trasciende las fronteras de los Estados por lo que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados.

2. EL CONCEPTO DE COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

2.1 Una aproximación al concepto de CPD

Desde una perspectiva general, el propósito de la coherencia es un objetivo deseable para cualquier acción gubernamental.

mental (Ashoff, 2005; Alonso, 2010) dado que las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para la eficacia (imposibilidad para lograr los objetivos propuestos), la eficiencia (falta de optimización en la gestión de los recursos públicos) y la credibilidad del país en su conjunto (Ashoff, 2005). Asimismo, el avance hacia una mayor coherencia de políticas supone una mejora en la calidad, la coordinación y la transparencia de la gestión pública en tanto permite detectar interferencias e identificar complementariedades (Alonso, 2003). De ahí que la coherencia se constituya en una dimensión obligada para una gobernanza eficiente y de calidad (Alonso, 2010).

En tanto las diferentes políticas de los países donantes (como el comercio, la seguridad, las migraciones o el medio ambiente, por sólo mencionar algunas) poseen un impacto fundamental en las posibilidades de progreso de otros países, el trabajo por la construcción de un mundo más desarrollado y equitativo deberá abordar necesariamente una visión integral del conjunto de políticas públicas de un país más allá de los programas específicos que componen la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Así, el concepto de CPD pretende trascender las restrictivas competencias de la política de cooperación para asumir un compromiso global y transversal —que alcanza a todos los ámbitos de la actuación pública— con la promoción de los intereses de desarrollo. De esta manera, la CPD podría definirse como la integración de la dimensión del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales —tanto domésticas como internacionales— de los países (Millán, 2011).

Ahora bien, en lo que respecta a la visión y concepción de la CPD cabe realizar la siguiente precisión. En diversas ocasiones, especialmente en el caso de España, y a la luz de la crisis económica internacional, se ha planteado que la CPD debe ser un trabajo que permita generar beneficios tanto para el país donante como para el país receptor. Una suerte de estrategia *win-win* donde se desarrollen programas ventajosos para todos los sectores involucrados, especialmente para el actor que invierte en desarrollo. Así lo proponen, por ejemplo, donantes como Suecia o España (el área sueca de comercio al sostener que la eliminación de la Política Agraria Común sería positiva tanto para los países en desarrollo como para la propia Suecia o el área de comercio española al propugnar que la internacionalización de la empresa española beneficia tanto a España como a los países receptores). Sin embargo, de forma expresa se ha elegido no incluir esta visión de la CPD, debido a que es una concepción extremadamente cuestionable, que en opinión de la autora de este artículo, abre la puerta a la instrumentalización de las políticas de desarrollo. Es decir, esta visión

que también es *posibilista* y se fundamenta en el egoísmo ilustrado, 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. En este sentido, se trata de una visión instrumental y realista que se encuentra muy alejada de lo que se ha conceptualizado en este artículo como CPD.

2.2 La dimensión política de la CPD

El diseño de políticas coherentes requiere un manifiesto compromiso político por parte de los gobiernos, así como el diseño de una estrategia consistente que permita avanzar, progresivamente, hacia políticas más coherentes con el desarrollo humano. En este sentido, la dimensión política es el elemento primordial en la promoción de la CPD. Por ello, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores con capacidad de incidencia, las estrategias electorales, las cuotas de poder que ostentan los diferentes ministerios y agencias gubernamentales y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un gobierno para avanzar hacia una mayor CPD.

En este sentido, el compromiso transversal con el desarrollo que supone el trabajo por la CPD parece presentar sistemáticas resistencias institucionales. Esto es debido a que, en diversas ocasiones, existe la percepción de que los “intereses nacionales” (a corto plazo) de un Estado se contraponen con el objetivo del desarrollo humano, global y sostenible. Como en buena parte de los países del mundo, las campañas políticas de los países desarrollados se centran en temas que atraen los intereses del electorado los cuales suelen confinarse a las fronteras nacionales. De esta manera, los intereses de los países más pobres se abandonan en pos de lo que se entiende, a corto plazo, como el interés nacional (OCDE, 2008). En muchas ocasiones (especialmente en contextos de crisis) el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos dado que este puede ser advertido como una amenaza por el electorado nacional. En este sentido, defender y promover los derechos de otros ciudadanos (como los inmigrantes) o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con otros objetivos nacionales.

Dentro de este contexto, las administraciones públicas asumen que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares (y en algunos momentos corporativos) de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que

tengan esas decisiones para otros Estados y personas. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, es convergente con la visión del *nacionalismo metodológico* de Beck (2005). De esta manera, es el interés nacional a corto plazo el que parece guiar el discurso y la práctica política así como las preferencias de la mayoría de la ciudadanía.

Esta forma de entender el interés nacional supone que cada país asume políticas unilaterales y discrecionales para gestionar bienes que son transnacionales y requieren de una acción global y colectiva para ser administrados de forma efectiva. En tal sentido, la mirada nacional es ciertamente una aproximación insuficiente (y obsoleta) para abordar las diferentes dimensiones del desarrollo que se han transnacionalizado –flujos económicos y financieros, comercio, AOD, medioambiente, cambio climático, biodiversidad, crisis alimentaria, crisis energética, empleo, migraciones, seguridad y paz–. En consecuencia, parece existir en diversos ámbitos de la administración pública una inercia a reproducir una realidad aprehendida que supone priorizar la competencia, el corporativismo, los resultados tangibles y a corto plazo, y los intereses particulares sobre lo que se pudiera conceptualizar como bienestar colectivo que necesariamente también implica una acción conjunta y a largo plazo. De ahí que el concepto de CPD suponga un desafío significativo para la práctica y la teoría política porque implica una suerte de ruptura con las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción política.

Esta forma de entender la acción política y el interés nacional no parece ser potestad de ningún tipo de nación en particular sino que, en principio, forma parte del *know how* político de buena parte de los Estados del planeta (independientemente de su renta per cápita, capacidades institucionales o niveles de pobreza). No se trata, no obstante, de un dilema de suma cero donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo es un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global.

El problema radica en que en general, es la mirada a corto plazo la que impide avanzar hacia soluciones comunes y concertadas. El desafío radica entonces en comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible y eficaz para afrontar los nuevos desafíos globales. Desde esta perspectiva, es preciso ampliar el concepto de CPD que no debe ser un mandato restringido al espacio de los países desarrollados sino que debería entenderse como un

compromiso global concerniente a los todos los Estados del planeta independientemente de su estadio de desarrollo.

En suma, el desafío más importante que supone la práctica de la CPD reside en el cambio radical de enfoque para los teóricos y diseñadores de políticas públicas. Como se explicará a lo largo de este capítulo, la CPD también debe suponer la promoción de un marco institucional democrático tendente a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos sin discriminación por raza, sexo o nacionalidad. Esta visión es convergente al ideario cosmopolita, defendido por teóricos como Ulrich Beck, David Held, Daniel Archibugi o Mary Kaldor, donde la acción colectiva se presenta como el único camino “realista” (Beck, 2005) para garantizar la sostenibilidad de un sistema global que, al mismo tiempo que se vuelve progresivamente interdependiente y transnacionalizado se constituye como un mundo profundamente asimétrico y desigual.

3. TRANSNACIONALIZACIÓN Y ASIMETRÍAS EN EL MUNDO GLOBALIZADO

3.1 Globalización y transnacionalización

El proceso de integración de la economía mundial es una de las tendencias más relevantes que caracterizan el comienzo de este siglo. En poco más de dos décadas se ha incrementado de forma sobresaliente el intercambio internacional de bienes, servicios y factores (Alonso, 2009). Las dinámicas de integración económica se profundizan a partir de 1970 cuando se impulsaron procesos de desregulación y liberalización económica, financiera y comercial bajo el paradigma del “Consenso de Washington”. Así, se ha erigido un sistema internacional de mercados con una escasa capacidad política regulatoria (Berzosa, 2002; Sanahuja, 2008b). El cada vez más importante peso de los flujos internacionales en la financiación del desarrollo da cuenta de los importantes procesos de integración que han generado economías extremadamente interdependientes e interconectadas con consecuencias que trascienden al ámbito estrictamente económico.

Asimismo, el acceso a los medios de comunicación y a las tecnologías ha reestructurado las relaciones sociales, generando variaciones en la percepción espacio-tiempo en tanto las personas pueden conocer “en tiempo real” lo que está sucediendo en cualquier parte del planeta. Esto significa que fenómenos como la guerra, los desastres naturales o el cambio climático puedan ser percibidos como amenazas reales y cercanas para los habitantes de cualquier sociedad en particular (Kaldor, 2005; Del Arenal, 2009). Esta *percepción de la cercanía* es un elemento fundamental en el análisis

de las interdependencias debido a que el acceso sistemático al conocimiento de otras opciones de vida puede convertirse en un motor poderoso para cambiar el comportamiento de las personas y, en consecuencia, los procesos sociales que se derivan de este comportamiento². En tal sentido, las dinámicas globales han generado transformaciones en las relaciones económicas, financieras, políticas, culturales y sociales que promueven una creciente interdependencia entre las naciones.

Estos procesos suponen un cambio significativo de los principios organizadores de la vida social, volviendo a las sociedades altamente vulnerables a los condicionamientos específicos del escenario mundial (Beck, 2005; Held, 2004; Sanahuja, et al. 2005; Held y Mc Grew, 2004). Así, los procesos globales podrían suponer, también, un cierto reordenamiento del orden socioeconómico y político al interior de los espacios territoriales de los Estados. Del proceso actual de globalización, parece derivarse un ámbito de decisión doméstica cada vez más acotado para dar lugar a una realidad internacional que se articula bajo reglas propias, relativamente ajena a los escenarios, restricciones y limitaciones en las que se enmarcan las coyunturas nacionales (Alonso, 2009).

Ahora bien, el avance vertiginoso que, en las últimas décadas se ha observado en la integración de los mercados, los capitales y también las comunicaciones no se ha visto sustentado por el diseño de un marco institucional (político) internacional que permita gestionar el alto grado de vulnerabilidad al que las naciones (y su ciudadanía) se ven expuestas como consecuencia de este nuevo orden internacional (Sanahuja, 2009). En tal sentido, la dinámica de la globalización no sólo ha ampliado y profundizado el grado de vulnerabilidad de los actores (países, personas, instituciones) frente a las coyunturas internacionales, sino que, principalmente, han creado nuevos riesgos que amenazan la misma supervivencia del sistema actual. Como lo sostiene Held, la sociedad moderna se ha convertido en una *Sociedad del riesgo* (Beck, 2006) que cada vez está más ocupada debatiendo, previniendo y gestionando los peligros que ella misma han producido (Held, 2004).

Como consecuencia de estos fenómenos, surge el concepto de transnacionalización del desarrollo que está relacionado con los procesos de *desterritorialización* y re-anclaje que se han sucedido en diversos ámbitos sociales. Los procesos transnacionales suponen, entonces, una integración

creciente entre espacios locales y globales que se encuentran conectados de manera dinámica. La transnacionalización del desarrollo también implica que la inseguridad humana, la vulnerabilidad o la exclusión social ya no pueden considerarse como problemáticas únicamente locales o estatales. De ahí que la pobreza, el terrorismo, las presiones migratorias o la degradación medioambiental sean parte de fenómenos multidimensionales, cambiantes y complejos que se deben (re)interpretar en diferentes escalas (local - nacional - regional - global) (Archibugi, 2005).

En consonancia con esto, los fenómenos sociales propios de la actual dinámica globalizadora pueden entenderse como el resultado de una compleja recomposición de escalas, que, en función de las distribución del poder y la lógica social imperante, generarían espacios dinámicos, interrelacionados y cambiantes en los ámbitos locales, nacionales, regionales y globales. Desde esta perspectiva, se alude al concepto de *desterritorialización* como una de las características principales de la era global en donde las integraciones económicas, los desplazamientos de personas, los nuevos medios de comunicación e información y los flujos transnacionales deslocalizados anuncian la pérdida de vigencia del territorio como "límite contendor" de los procesos sociales³ (Ortiz, 2002, Sassen, 2008).

En definitiva, nos encontramos con un proceso de progresiva interdependencia económica que no se ha acompañado con un diseño institucional a escala global que permita gestionar los riesgos derivados del proceso globalizador. Parece necesario, por tanto, iniciar un camino hacia la construcción de un sistema cooperativo y coordinado de gobernanza global, que permita disminuir los niveles de vulnerabilidad de los Estados frente a los riesgos globales al mismo tiempo que promover un sistema de gobernanza inclusivo y representativo de toda la ciudadanía del planeta.

3.2 Globalización y desigualdad

Por otra parte, al tiempo que se aceleran los procesos de integración, se incrementan las desigualdades entre los países y las personas (Milanovic, 2009; OCDE, 2011). En el estudio *Perspectivas de la economía mundial. Globalización y desigualdad*, el FMI (2007) sostiene que en entre 1980 y los años 2000 la divergencia de ingresos ha aumentado en la mayoría de los países y regiones a pesar del aumento del PIB per cápita observado en todas las sociedades (y

² Por ejemplo, cabría preguntarse hasta qué punto la conciencia de la extrema desigualdad ha motivado los crecientemente importantes movimientos migratorios del Sur al Norte, fenómeno cada vez más preocupante para los países ricos y que ha condicionado parte de las relaciones entre algunos de estos Estados.

³ Cabe destacar que desde la perspectiva de este trabajo no se alude a la *desterritorialización* como el fin del territorio (Badie, 1995) sino como una reconfiguración distintas de los límites territoriales donde el Estado territorial no delimita el fin último de los fenómenos políticos, sociales, culturales y económicos.

en particular en los segmentos más ricos de la población). Asimismo, a medida que las sociedades se integran e interactúan aumenta la conciencia de las diferencias. El acceso a los medios de comunicación, las tecnologías y el transporte ha acortado las distancias psicológicas entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado al mismo tiempo que ha aumentado la percepción de desigualdad entre países pobres y ricos.

El análisis de las desigualdades no debe restringirse al ámbito económico. De acuerdo a Boaventura de Souza Santos (2005), la crisis del contrato social moderno se caracteriza por el predominio de los procesos de exclusión sobre los de inclusión. Grupos cada vez más restringidos de personas acceden a una serie de privilegios que conviven con una forma abismal de exclusión que se impone a otros grupos progresivamente más amplios. Estas colectividades están conformadas por gran parte de los ciudadanos que viven en países pobres o subdesarrollados o por aquellos que, habiendo emigrado, no han podido traspasar las barreras cada vez más infranqueables que los países ricos imponen para acceder a sus derechos de ciudadanía. También en este grupo se podría incluir a aquellas personas que, aunque ciudadanas del primer mundo, viven en estado de desprotección y vulnerabilidad. Este estado de exclusión se caracteriza por la ansiedad y la precariedad permanente: la ansiedad de aquellos que no pueden encontrar trabajo, la ansiedad de no reunir condiciones mínimas para asegurarse el sustento propio y el de la familia o la ansiedad del trabajador o la trabajadora ilegal que carece de cualquier derecho social (Santos, 2005).

La conjugación entre altos niveles de exclusión, desigualdad entre países y el incremento de los procesos globales de interdependencia ha confluído en problemas locales y globales que no solo suponen significativas vulneraciones de los derechos humanos sino que se han convertido en importantes riesgos globales tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados.

En este sentido, el actual mundo globalizado ha puesto de manifiesto la necesidad de gestionar los bienes⁴ o males

⁴ Los bienes públicos que han trascendido las fronteras nacionales asumiendo un carácter transnacional, lo que se les ha llamado bienes públicos globales o mundiales (Kaul et al., 1999). Esto significa que existen determinadas actividades cuya dimensión global hace que las externalidades derivadas de estas actividades tengan un efecto sobre otras poblaciones, localidades, regiones, naciones o, eventualmente, el planeta en su conjunto. En otras palabras, el grado de interconexión e integración ha creado un espacio internacional que supera las fronteras nacionales y que vuelve vulnerables a todos los países frente a los efectos de determinadas acciones que, aunque en principio, pueden tener un carácter nacional o regional, suponen consecuencias en la escala global. Para Kaul et al. (1999) los bienes públicos globales atien-

públicos globales. Es decir, se han desarrollado una serie de fenómenos a escala mundial que afectan a todas las sociedades y que necesitan de respuestas colectivas. La migración irregular, el terrorismo, la inestabilidad financiera o la degradación medioambiental son algunos ejemplos de males globales que tienen una incidencia directa en todas las economías del planeta. En este sentido, para poder gestionar estos desafíos de manera colectiva es necesaria la inclusión de las naciones en un sistema de gobernanza global que, en la medida que se mantengan estas importantes asimetrías entre países, será muy complejo de implementar.

Así la complejidad que se deriva de los altos niveles de desigualdad, pobreza e interdependencia que se viven en el mundo actual genera serias amenazas para la seguridad de las sociedades del planeta y se ha convertido en males públicos globales; todas las personas se encuentran potencialmente expuestas a estas amenazas globales. Ningún país en solitario podrá abordar la tarea de gestionar estos males globales con eficiencia. Si bien es cierto que dentro de la respuesta multinivel es necesaria (y fundamental) la perspectiva local y nacional, sólo una acción coordinada y concertada a escala global podrá proveer soluciones a largo plazo para los problemas de la pobreza y el subdesarrollo, que no sólo ponen a diario en peligro la vida de millones de personas sino que se han constituido en verdaderas amenazas para la sostenibilidad del sistema globalizado que se ha conformado en las últimas décadas.

4. LA RECONFIGURACIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO Y LA COHERENCIA DE POLÍTICAS.

De acuerdo a lo expuesto hasta el momento, la problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde ámbitos nacionales o segmentados. Por tanto, la acción colectiva entre países, instituciones y actores transnacionales es un elemento necesario e ineludible para afrontar la problemática del desarrollo. En tal sentido, la coherencia de políticas, que en general se analiza desde los ámbitos nacionales y estatales, debería integrar una *dimensión transnacional* que promueva la acción concertada entre los diferentes países (independientemente de su estadio de desarrollo).

den a una triple dimensión en primer lugar, deben incidir en un grupo suficientemente heterogéneo de países; en segundo lugar, poseen carácter intergeneracional; y por último, afectan transversalmente a diferentes clases sociales. Cabe destacar que en lo que respecta a que al ámbito internacional, la no exclusividad y la no rivalidad no se presenta en sentido pleno.

Este prerrogativa responde a la emergencia de una nueva realidad internacional que ha dado paso a la construcción de una agenda más amplia, compleja y comprehensiva de las prioridades internacionales que trascienden la agenda “dura” de seguridad y las cuestiones puramente económicas (Alonso y Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2009). Dentro de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales y científico-técnicas han pasado a transformarse en temas clave y prioritarios en el escenario internacional (Del Arenal, 2002). Así, los desafíos relacionados con las cuestiones medioambientales, la desigualdad, la pobreza extrema, las migraciones, el crecimiento económico, los derechos humanos, la diversidad cultural, las pandemias y las cuestiones de género adquieren una renovada relevancia en la esfera internacional. Dentro de este contexto, estos problemas globales que colocan en el centro de la agenda las dimensiones “humanas” como la violación de los derechos humanos, la preocupación por las catástrofes naturales, la pobreza extrema o los riesgos medioambientales se han conformado en elementos de unión entre las diversas sociedades del planeta (Archibugi, 2005).

Asimismo, la economía mundial ha sufrido una transformación estructural entre la década de los noventa y los dos mil en el que el centro de gravedad económico se ha desplazado hacia las llamadas economías emergentes (OCDE, 2010). De acuerdo a los datos de la OCDE, desde 2008, los países en desarrollo poseen reservas en divisas extranjeras por 4,2 billones de dólares, lo que supone más de 1,5 veces el monto que poseen los países ricos. De hecho, la OCDE pronostica que las economías no miembros de la OCDE pasarán de tener un 40% de participación en el PIB mundial en el 2000 a un 57% de participación en 2030 (OCDE, 2010).

Dentro de este contexto las fronteras entre el Norte “rico” y el Sur “pobre” se van desdibujando para dar paso a una realidad más heterogénea donde coexisten diversos tipos de Estados que, sin responder a la categorización tradicional de “Norte” o “Sur”, se están transformando en actores referentes que ostentan importantes cuotas de poder. El término BRIC (Brasil, Rusia, China e India) refiere al liderazgo económico, geoestratégico y político que las economías emergentes están asumiendo en el escenario internacional (Goldman Sachs, 2001). Los cambios estructurales en la economía internacional también remiten al crecimiento que un grupo relevante de países en desarrollo (como México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía, Arabia Saudita o Sudáfrica, entre otros) ha experimentado en las últimas décadas. Estos cambios han generado transformaciones en el escenario político internacional, donde ya no es posible dividir en compartimentos exactamente diferenciados a los

países desarrollados de los países en desarrollo. Más precisamente el escenario global parece caracterizarse por una realidad heterogénea donde diversos países —tradicionalmente categorizados como Sur— ostentan cuotas de poder político y económico cada vez más importantes. La emergencia del G20⁵ o los cambios en las cuotas y representatividad del Fondo Monetario Internacional (FMI) parecen ser un claro ejemplo de las transformaciones en la distribución de poder entre las economías emergentes y desarrollo.

En suma, los cambios estructurales en las relaciones de poder entre los Estados así como la emergencia de nuevos retos globales han conformado una agenda de desarrollo transnacionalizada, global y humana (Del Arenal, 2010). Desde esta perspectiva, la CPD adquiere una dimensión transnacional y solo puede ser concebida desde un proyecto de gobernanza multinivel que aborde la acción colectiva en las distintas dimensiones de la gobernanza global.

5. REFLEXIONES FINALES

A lo largo del recorrido de este artículo se han analizado los cambios estructurales en las relaciones globales y su implicancia para la problemática del desarrollo. Como se ha sostenido, la actual etapa globalizadora no sólo se ha caracterizado por el progresivo incremento de las interdependencias entre los países, actores y personas, sino también por la configuración de un sistema global extremadamente desigual y asimétrico (Milanovic, 2009, OCDE, 2011). Así, la globalización ha promovido un mundo profuso en contradicciones donde solo una pequeña parte de la población mundial puede ejercer libremente su derecho al desarrollo, mientras que la pobreza, la desigualdad y la vulneración sistemática de los derechos humanos afecta a gran parte de las personas del planeta.

Asimismo, a medida que el mundo se vuelve crecientemente interdependiente los problemas del desarrollo adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta. De esta manera la sosteni-

⁵ El Grupo de los 20 (G-20), creado en 1999, es un foro de cooperación y consulta entre las que se consideran las potencias más importantes del planeta. Está constituido por los países tradicionalmente representantes del G8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia), Australia, la Unión Europea y diez economías emergentes (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica, Rusia y Turquía). A partir de 2009 y, como consecuencia de la crisis financiera internacional y del importante peso que han adquirido las economías emergentes en el escenario mundial, se ha desplazado al G-8 y al G-14 como foros de discusión de la economía mundial. Aunque España se encuentra entre las diez economías más ricas del planeta no es parte del G20 aunque desde 2010 es invitado permanente en estos foros.

bilidad del sistema global radica en minimizar las vulnerabilidades de las naciones más pobres en tanto la pobreza, la extrema desigualdad o la degradación medioambiental pueden convertirse en verdaderas amenazas globales. Desde esta perspectiva, el avance hacia políticas globales más horizontales, democráticas y equitativas es un desafío para la sostenibilidad del planeta en su conjunto. Por ende, es necesario trascender la visión de la coherencia de políticas desde el ámbito nacional a la perspectiva transnacional y cosmopolita que compromete a todos los países, independientemente de su estadio de desarrollo.

Ahora bien, el diseño de políticas coherentes orientadas al desarrollo requiere un manifiesto compromiso político por parte de los gobiernos, lo que implica un cambio en las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción pública. Esto supone un verdadero desafío para los creadores de políticas públicas dado que son los intereses nacionales a corto plazo los que en principio suelen guiar la teoría y la práctica política en los confines de los Estados nacionales.

En este sentido, la acción colectiva entre países supone trascender la mirada nacional que parece ser la prevaleciente en los foros internacionales de negociación. No se trata,

no obstante, de un dilema de suma cero donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo es un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global.

En consecuencia, la puesta en práctica de políticas globales orientadas al desarrollo permitiría promover un marco institucional más democrático, que tendiera a garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos. El concepto de ciudadanía global responde, justamente, a esta visión cosmopolita basada en la universalidad de los Derechos Humanos. De acuerdo a 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, físicamente, coincide con el mundo entero. De esta forma, se pretende superar un sistema de fragmentación y exclusión para gran parte de las personas del planeta para construir un concepto de ciudadanía coherente con los criterios de dignidad humana, igualdad de derechos y respeto por las diferencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio (Dir), (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Editorial Siglo XXI. Madrid
- Alonso, José Antonio, (2010): "Coherencia de políticas y desarrollo: aspectos introductorias" en Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán, (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, pp. 1-22.
- Alonso, José Antonio (2003): "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español" en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Catarata. Madrid, pp. 235- 266.
- Alonso, José Antonio, y José Antonio Sanahuja (2006): "Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo" en *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 179-204.
- Archibugi, Daniele (2005): *La Democracia Cosmopolita: una respuesta a las críticas*. Centro de Investigaciones para la Paz. Madrid, disponible en: http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15199/La_Democracia_Cosmopolita._Una_respuesta_a_las_Criticas.pdf
- Arrow, Kenneth (1963): *Social Choice and Individual Values*. Wiley, New York.
- Ashoff, Guido (2002): *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies The Case of Germany*. German Development Institute, Briefing paper.
- Ashoff, Guido. (2005): *Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU*. German Development Institute (DIE), Bonn.
- Barañano, Margarita (2005): "Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local", en Antonio Ariño (ED.) *Las encrucijadas de la diversidad cultural*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós, Barcelona.
- Beck, Ulrich (2006): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Madrid.
- Berzosa, Carlos (2002): "Los efectos negativos de la globalización y propuestas alternativas" en *La globalización económica. Incidencia en las relaciones sociales y económicas*. Cuadernos de Derecho Judicial. Madrid, pp. 131-151.
- Del Arenal, Celestino (2002): "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y al política" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2002*, pp. 17-86.

- Del Arenal, Celestino (2009): “Globalización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, pp. 182-268.
- Del Arenal, Celestino (2010): “Globalización y humanización en las relaciones internacionales” en Rodríguez Virgili, Jordi (ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*. Eunsa, Pamplona, pp. 223-237.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2007): *Perspectivas de la economía mundial: desbordamientos y ciclos de la economía*. Washington, DC.
- Held, David (2004): *Un pacto Global*. Editorial Taurus, Madrid.
- Held, David y Anthony McGrew (2004) *Globalización Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional* Editorial Paidós, Barcelona
- Kaldor, Mary (2005): *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Tusquets Editores, Barcelona.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (1999): *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo XXI*. Oxford, Londres.
- Milanovic, Branko (2009): *Desigualdad entre países y personas*, Conferencia en Fundación Ramón Areces impartida el 7 de mayo de 2009. Disponible en www.fundacionareces.es
- OECD (2002): *OECD Action for a Shared Development Agenda*. Paris. Disponible en: http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html
- OCDE (2008e): *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*. Paris, OCDE.
- OCDE (2010): *Perspectives on Global Development. Shifting wealth*. Paris, OCDE.
- OCDE (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris, OCDE.
- Ortiz, Renato, (2002) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Sachs, Jeffrey (2008): *Economía para un planeta abarrotado*. Editorial Debate, Madrid
- Sanahuja, José Antonio, Julia Espinosa y Esther López (2005): “Multilateralismo, y desarrollo en la cooperación española” en *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*. Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 113-158.
- Sanahuja, José Antonio (2008a): “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- Sanahuja, José Antonio (2008b): “El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural” en Manuela Mesa (coord.). *El sistema internacional en Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*. Madrid. CEIPAZ. Icaria, pp. 85-103.
- Sanahuja, José Antonio (2009): “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo” en Manuela Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010*, CEIPAZ, Madrid, pp. 27-62.
- Santos, Boaventura de Souza (2005): *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*, Editorial José Martí.
- Sassen, Saskia (2007): *Una sociología de la globalización*. Katz Editores, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia (2010): *Territorio, autoridad y derechos* Katz Editores, Buenos Aires.
- Zapata- Barrero, Ricardo (2004): *Multiculturalidad e inmigración*. Editorial Síntesis, Madrid.
- Zapata-Barrero, Ricardo (2001): *Ciudadanía, democracia y pluralismocultural: Hacia un nuevo contrato social*. Anthropos, Barcelona.