

Coherencia de políticas para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia analítica

Natalia Millán Acevedo

Universidad Complutenses de Madrid

natalia.millan@icei.ucm.es

Guillermo Santander Campos

Universidad Complutenses de Madrid

guillermosantander@icei.ucm.es

INTRODUCCIÓN: GLOBALIZACIÓN, INTERDEPENDENCIAS Y CAMBIOS EN LA AGENDA DE DESARROLLO

La dinámica globalizadora ha generado cambios orgánicos en las organizaciones de las sociedades contemporáneas. Tras el fin de la Guerra Fría se han acelerado los procesos de interrelación, integración e interconexión, creando densas redes económicas, financieras, comunicacionales, de significados simbólicos y culturales, en buena parte del mundo contemporáneo. Este hecho ha profundizado los crecientes fenómenos de transnacionalización e interdependencia en diversos ámbitos de las dinámicas sociales, políticas, económicas

y culturales en diferentes escalas (locales, nacionales, regionales y globales) (Castells, 1997; Keone y Nye, 1988; Kaul *et al.*, 1999; Giddens, 1967).

El fenómeno de globalización se encuentra estrechamente vinculado con los procesos de creciente transnacionalización e interdependencia que han generado cambios estructurales en las relaciones sociales y en la distribución del poder en diversos ámbitos de las organizaciones humanas (Strange, 1998; 2001). Así, las relaciones de interdependencia siempre suponen un “coste” para los actores involucrados, aumentando tanto la vulnerabilidad entre estos como los potenciales beneficios de la cooperación entre Estados. De esta manera,

el concepto de “coste” es fundamental para entender la política de la interdependencia; solo existe interdependencia mientras las relaciones de intercambio supongan tanto un coste como un potencial beneficio para los actores implicados (Keohane y Nye, 1988).

El incremento de las interdependencias ha generado una densa red de transformaciones que, en diferentes escalas y desde diversas dimensiones, están modificando las organizaciones humanas, las relaciones de la ciudadanía con sus Estados soberanos, las interacciones entre los Estados y el rol de actores transnacionales no estatales en el sistema internacional (Kaul *et al.*, 1999; OCDE, 2011). Si bien históricamente los fenómenos de interdependencia son elementos relevantes en las dinámicas de la sociedad internacional, es a partir de la segunda mitad del siglo xx cuando las interdependencias adquieren un carácter transformador y a la vez constituyente del proceso de globalización. Estas dinámicas se establecen como efectos integrales de la globalización, siendo extremadamente complejo diferenciar entre ambos fenómenos (Del Arenal, 2009; Nye, 2003).

Las nuevas estructuras en que se configura la sociedad internacional remiten a un vasto conjunto de transformaciones que retratan una profunda recomposición de la naturaleza, la estructura y las fuentes de poder, la cual se manifiesta en diversas transformaciones en las relaciones entre los actores de la sociedad internacional (Strange, 1998). La globalización puede entenderse como una transformación lenta, posrevolucionaria y epocal del sistema de equilibrio del poder y sus reglas: “somos testigos de una de las transformaciones más

importantes en la historia del poder” (Beck, 2004b, p. 92).

Esta nueva realidad internacional 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). Así, se produce un proceso de “humanización” de las relaciones internacionales, donde la globalización abre oportunidades colectivas e individuales para el empoderamiento de los individuos que ya no son solo receptores sino que ahora generan información con incidencia global (Del Arenal, 2010). Dentro de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales, humanas y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda clave en el escenario internacional (Alonso y Sanahuja, 2006).

Dentro del contexto de cambios globales mencionados, las fronteras entre el Norte “rico” y el Sur “pobre” se van desdibujando para dar paso a una realidad más heterogénea y compleja donde coexisten diversos tipos de Estados que, sin responder a la categorización tradicional de “Norte/Sur” o “países desarrollados/en desarrollo”, se están transformando en actores referentes que ostentan importantes cuotas de poder en el sistema internacional (Sanahuja, 2008).

Los países en desarrollo presentan actualmente notables diferencias en sus estructuras económicas, riqueza per cápita, población, distribución de la renta y capacidades políticas

e institucionales. Así, el concepto “Sur” comprende una amplia diversidad de países con intereses, capacidades y agendas divergentes que responden a una nueva realidad internacional muy alejada de las conceptualizaciones tradicionales que los agrupaban bajo la categoría de “países en desarrollo” (Alonso *et al.*, 2010; Alonso, 2012). Y algo similar ocurre con el concepto “Norte”, bajo el que se aglutinan una serie de países con relevantes diferencias políticas, culturales, económicas, sociales e institucionales. Por ello, la categorización “Norte/Sur”, que disgregaba a los países en “pobres” y “ricos” o “desarrollados y “en desarrollo”, parece convertirse en un marco conceptual desfasado para entender los cambios estructurales generados en la distribución del poder y la complejidad de las relaciones entre actores de muy diversa naturaleza que se producen en la nueva sociedad internacional (Millán, 2012b).

Bajo este contexto, y desde una perspectiva cosmopolita, el presente trabajo analiza la importancia de la integración del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) a la agenda de los países en desarrollo y a las prácticas de la cooperación Sur-Sur. Con este propósito, luego de esta introducción, el segundo apartado analiza la doctrina cosmopolita como marco conceptual para comprender el problema de la CPD y la cooperación Sur-Sur; el tercero estudia el concepto de CPD; el cuarto analiza la emergencia de la cooperación Sur-Sur y sus implicaciones para la agenda global de desarrollo; el quinto aborda la necesidad de promover una convergencia analítica entre el concepto de CPD y la cooperación Sur-Sur desde una perspectiva cosmopolita; para terminar,

en el sexto apartado se recogen las principales conclusiones de este trabajo.

LA DOCTRINA COSMOPOLITA Y LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO GLOBAL

Los cambios estructurales –propios de la globalización– mencionados en el apartado anterior han generado un renovado interés en diversos programas de investigación académica referidos a la aproximación cosmopolita. Así, el hecho de que el proceso de globalización implique un profundo cuestionamiento al concepto de Estado-nación ha promovido en la doctrina cosmopolita un renovado impulso. El cosmopolitismo se ha convertido así en un importante movimiento filosófico y político para buena parte de las ciencias sociales contemporáneas (Delanty, 2002).

Cabe destacar, no obstante, que el desarrollo de la construcción teórica y epistemológica del cosmopolitismo se ha configurado fundamentalmente en el plano normativo en contraposición al proyecto de Estado basado en el nacionalismo que se ha concretado en la historia y sigue siendo el esquema vigente en la concepción de Estado, derecho y ciudadanía de las sociedades contemporáneas. En consecuencia, el cosmopolitismo puede entenderse, en primera instancia, como una visión humanista que adopta una concepción kantiana sobre la igualdad, al tiempo que pretende generar una opción normativa en favor de un orden social y político diferente del orden vigente, aunque limita la gama de estas opciones a alternativas que sean posibles al mundo actual (Cox, 1996).

Desde una perspectiva histórico-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 (Beardsworth, 2008).

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.

El postulado común que debería caracterizar cualquier definición de cosmopolitismo es la idea de la evolución hacia una paz duradera a través del derecho (Chernillo, 2007). Se trata, por ende, de un marco normativo intrínsecamente universalista sobre el fundamento de los derechos humanos que debe promover un marco institucional democrático cuya máxima expresión no se supedita a la formación de un único Estado mundial (Habermas, 1996), sino a la articulación democrática de Estados cosmopolitas donde se generen instancias de gobernanza multinivel (local, nacional, regional y mundial) (Archibugi, 2005). Por tanto, la

perspectiva cosmopolita no debiera ser considerada como una apuesta por la disolución de las identidades locales o los Estados nacionales, sino que supone una redefinición del concepto de Estado-nación en tanto el cosmopolitismo se basa en un conjunto de valores y prácticas que pueden ser aplicados por cualquier Estado (Archibugi y Held, 2012).

Esta visión cosmopolita ha trascendido también a la órbita del derecho internacional público en la segunda mitad del siglo xx. Para Ulrich Beck el cosmopolitismo contemporáneo se constituye en la expresión de un verdadero cambio de paradigma en una nueva época que se inicia con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Así, dentro del contexto de la actual etapa globalizadora, la “cosmopolitización” remite a los cambios estructurales en las relaciones de poder entre individuos, actores y Estado. El cosmopolitismo involucra, por tanto, procesos de autotransformación que se generan en el encuentro de diferentes individuos en contextos de desafíos globales (Beck, 2005; Delanty, 2002).

Si se toman en cuenta los procesos complejos propios de la dinámica globalizadora, la perspectiva cosmopolita parece ser adecuada para comprender los diversos cambios estructurales en la sociedad internacional, como son: la generación de un orden económico global que desconoce las fronteras nacionales, las transformaciones jurídicas en el orden internacional, el incremento de las presiones migratorias, la generación de riesgos ecológicos que han adquirido una dimensión planetaria, las transformaciones en las tecnologías de la información y los cambios en la configuración de conflictos armados. En este contexto, el

cosmopolitismo trasciende el rol normativo para asumir una nueva epistemología (Beck, 2004a) que pueda explicar y analizar estos nuevos fenómenos sociales.

Por tanto, el cosmopolitismo puede ser entendido como una doctrina filosófica, una nueva visión metodológica y una interpretación “realista” (Beck, 2004a; 2005) de los cambios estructurales de la era global actual o de lo que se ha conceptualizado como “segunda modernidad”. Cabe destacar, no obstante, que al intentar entender la visión cosmopolita, esta debiera conceptualizarse como un programa de investigación formado por consideraciones filosóficas, prescriptivas, conceptuales y metodológicas más que como una doctrina de ideas acabadas. Desde esta perspectiva cosmopolita es que se analiza a continuación el concepto de CPD y la necesidad de hacer converger este enfoque con la práctica de la cooperación Sur-Sur.

COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Una aproximación a la visión del desarrollo humano

Al momento de iniciar el análisis sobre la convergencia entre la CPD y la cooperación Sur-Sur parece necesario clarificar de qué concepto de desarrollo se parte para abordar estos temas. En este caso, el análisis se asienta en el concepto de desarrollo humano que remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas del planeta y de las futuras generaciones. En tal sentido, el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, describe al 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. Así, “el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses” (PNUD, 1990, p. 19).

Esta definición parece sustentarse sobre al menos tres elementos. En primer lugar, se trata de una visión basada en derechos que figura superar el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas de los años setenta. Así, esta visión del desarrollo permite crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar de forma jurídicamente obligatoria una serie de derechos fundamentales, lo que supone la promoción del empoderamiento de las personas y de las comunidades humanas (Naciones Unidas, 2003).

En segundo lugar, se trata de un concepto multidimensional que incorpora la promoción de los derechos sociales, ambientales, culturales, civiles, políticos y económicos sobre los que se construyen las opciones de vida digna que afectan a las personas. Estas dimensiones deben integrarse al trabajo por el desarrollo humano al tiempo que ninguna de ellas –como en ocasiones sucede con la preocupación por el crecimiento económico– puede ser priori-

zada sobre las demás, si realmente se pretende disponer de una visión integral del desarrollo.

Por último, es un concepto que no puede desatender la promoción de la equidad para garantizar efectivamente la libertad de las personas. Una equidad que debe incluir el concepto de igualdad en la distribución de las opciones y oportunidades de todos (económicas, sociales y políticas), pero también, aspectos clave como la perspectiva de género, que 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 contemporáneas. Asimismo, se trata de un concepto intrageneracional e intergeneracional que obliga a que la promoción de los derechos de una generación no restrinjan los derechos de futuras generaciones.

En suma, se parte de un concepto de desarrollo que supone la promoción de los derechos de todas las personas como tales—los cuales, por tanto, no caben ser restringidos por la pertenencia a un Estado concreto o por cualquier otra condición—, para lo que debe impulsarse una mayor equidad garantizando la mejora en el acceso a los derechos sociales, civiles, económicos, medioambientales y políticos para todas las personas. Sobre esta visión cosmopolita de desarrollo es que se asienta el concepto de coherencia de políticas que se analiza en el siguiente apartado.

El concepto de coherencia de políticas para el desarrollo: una ampliación de la mirada y las responsabilidades

Tanto por su dimensión cuantitativa como cualitativa, la tradicional política de ayuda

oficial al desarrollo (AOD) posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países si se la compara con otra serie de políticas de mayor entidad para la promoción del desarrollo (Sogge, 2004). En efecto, las políticas relacionadas con los flujos económicos y financieros, comerciales, migratorios, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o participación en los conflictos armados (por solo mencionar algunos ejemplos) no solo poseen una importancia fundamental en la generación de un entorno adecuado para que se estimulen los procesos de desarrollo, sino que parecen tener clara relación con las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional (Fukasaku, Plummer y Tan, 2005; Millán, 2012a).

En este contexto, el trabajo por la promoción de la CPD asume un rol fundamental en tanto trata de impulsar que todas las políticas que implementa un gobierno impacten positivamente en las sociedades de otros países (Foster y Stokke, 1999; Hoebink, 2003; Barry *et al.*, 2010) o, en un sentido más restrictivo, que no generen consecuencias negativas para las posibilidades de desarrollo de otros países y personas (Ashoff, 2005; Concord, 2009). Así, la CPD se ha definido como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, la implementación y la evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental y trascender las políticas de ayuda (Millán, 2011; 2012a).

Asimismo, los fenómenos de interdependencia y transnacionalización mencionados han reconfigurado los procesos de desarrollo convirtiendo la pobreza y la desigualdad en

desafíos globales que afectan a todos los países en su conjunto (PNUD, 2011; PNUMA, 2007). Desde esta perspectiva, la CPD también se convierte en un imperativo en la acción cooperativa entre Estados, lo que obliga a avanzar hacia soluciones coordinadas y coherentes con el desarrollo, las cuales permitirían promover la construcción de un mundo más equitativo y estable para todo el sistema internacional (Millán, 2012a).

El propósito de la CPD supone, en principio, un compromiso global del gobierno en la promoción del desarrollo, aunque no deja de constituirse como un propósito extremadamente ambicioso y con importantes problemas de implementación (Alonso *et al.*, 2010; Concord, 2011; Millán *et al.*, 2012). Se trata, pues, de un trabajo fundamental 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, aun cuando esta no sea la única o la principal prioridad en los procesos de toma de decisiones públicas (Carbone, 2009).

Ahora bien, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas; por tanto, alcanzar un grado absoluto de coherencia se convierte en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo, ya que precisamente pudiera ser síntoma de su inexistencia (Alonso, 2003; Ashoff, 2005; OCDE, 2002). 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, lo que supone conocer y valorar las consecuencias de la imple-

mentación de determinadas políticas —como las comerciales, agrícolas, medioambientales o de seguridad— para otros países, comunidades y personas (Millán, 2012b).

Asimismo, el concepto de CPD establece que la acción de un gobierno tiene que tener en cuenta 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 es necesariamente una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales parece existir una conciencia clara de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Por ello, es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción 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 otras agendas “nacionales”.

Esta visión supone, por tanto, una concepción cosmopolita de ciudadanía, en la que los derechos de las personas no pueden asociarse a patrones de inclusión y exclusión a una comunidad política (De Souza, 2005) —como las respectivas nacionalidades— sino que, en la medida en que se basa en la titularidad de unos derechos inalienables, estos deben extenderse

a todos aquellos que comparten dicho espacio y que, en su límite, coinciden necesariamente con el mundo entero (Kant, 2005; Delanty, 2002; Beck, 2005). Se trata de un sentido de ciudadanía vinculada 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.

Ahora bien, dentro del contexto de globalización, la agenda de la CPD no debería restringirse a una responsabilidad exclusiva de un grupo de países desarrollados; de hecho, 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 (Millán, 2012b). En este sentido, la integración del concepto de CPD supondría mejorar las posibilidades globales de desarrollo, lo que exige también que estos países asuman la responsabilidad de considerar las consecuencias de su acción pública para otras sociedades y personas. Y es en este ámbito en el que los procesos de cooperación Sur-Sur adquieren una relevancia fundamental en la promoción de la CPD.

En consecuencia, el mismo criterio que propone valorar el trabajo por el desarrollo humano de un donante en función de toda su acción pública —y no únicamente analizando las políticas de AOD— aconseja estudiar las acciones públicas de otros países que están asumiendo un progresivo protagonismo en el escenario internacional. Así, en lugar de reducir el análisis de los países en desarrollo a “nuevos donantes o proveedores de ayuda”, parece preciso abordar el desempeño de estos países como “actores de

desarrollo”, lo que remite necesariamente al concepto de cooperación Sur-Sur —y a su integración del concepto de CPD— como se aborda en los siguientes apartados.

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y EL TRABAJO POR EL DESARROLLO

Uno de los fenómenos más relevantes acontecidos en los últimos años en el sistema internacional es el auge experimentado por la cooperación Sur-Sur, modalidad a través de la que dos países en desarrollo ponen en común sus recursos, capacidades y experiencias (Santander, 2011a y 2011b). Lejos de responder a factores coyunturales, la creciente presencia de esta modalidad se relaciona con cambios profundos registrados en el sistema internacional que afectan tanto a su propia estructura como a las identidades e intereses de los actores que en él confluyen.

Trasladados al ámbito específico del trabajo por el desarrollo, estos cambios se han traducido en una creciente inadecuación de algunos de los conceptos y roles sobre los que el sistema internacional de ayuda se ha asentado desde su conformación hace más de medio siglo. En este ámbito, la promoción del desarrollo ha descansado tradicionalmente en un esquema rígido y unidireccional en el que se asignaba a los denominados “países desarrollados” el rol de donantes —que ejercían a través de la clásica AOD— y a los denominados “países en desarrollo” el rol de receptor.

No obstante, este esquema no parece adecuarse ya —si alguna vez lo hizo— a la realidad en la que pretende incidir. Se asiste, por el contrario, a un mundo crecientemente com-

plejo, caracterizado por el desempeño de roles múltiples y el establecimiento de relaciones multidireccionales, que cuestiona aún más la validez y pertinencia de aquellos conceptos, así como de los marcos de trabajo, las percepciones y las formas de entender el escenario internacional en los que descansa (Alonso, 2012; Santander, 2011a).

Así, las diversas políticas que desarrollan estos países –como las relativas al comercio, la industria, la agricultura, la exportación de armas o el medioambiente– poseen cada vez mayor relevancia en las opciones de desarrollo de otras naciones, comunidades y personas (Millán, 2012a). En este sentido, los países en desarrollo también están mostrando tener una acreditada capacidad para hacer contribuciones especialmente significativas al trabajo por el desarrollo en otros países de renta similar o inferior a través de acciones de cooperación Sur-Sur, lo que desaconseja adjudicarles un rol exclusivo de receptores.

Asimismo, no hay motivos para obviar la posibilidad de que los países desarrollados puedan ser potenciales beneficiarios de las experiencias y los aprendizajes acumulados por los países en desarrollo en ámbitos concretos: la profunda crisis económica, política y social que actualmente sufre buena parte de Europa y sus paralelismos con experiencias similares precedentes atravesadas por América Latina podría ser un buen ejemplo de ello, como síntoma del reequilibrio que se está produciendo en las relaciones interregionales (Gratius y Sanahuja, 2012; Sanahuja, 2013). Y también en esta línea, aunque de manera aún incipiente, en los últimos años los países desarrollados están

comenzando a desplegar nuevas modalidades como la denominada cooperación triangular, donde comparten el rol de donantes con determinados países en desarrollo, lo que puede permitir conjugar y trascender las lógicas estrictas de Norte-Sur y Sur-Sur (Santander, 2011a).

Todos estos elementos aluden a dinámicas que cuestionan la validez y pertinencia de concebir el trabajo por el desarrollo de la forma rígida y unidireccional arriba señalada. A su vez, son expresión de los cambios profundos que se están registrando en el sistema internacional y que, lejos de otorgarle una relevancia más coyuntural al fenómeno, confieren a la cooperación Sur-Sur un carácter marcadamente estructural y sistémico.

A partir de este marco, la relevancia de la cooperación Sur-Sur desde la óptica del trabajo por el desarrollo puede abordarse desde, al menos, dos dimensiones: por un lado, desde las potencialidades que esta modalidad presenta para contribuir a incrementar los niveles de bienestar y progreso de los países y, por otro lado, desde las implicaciones que plantea en términos de gobernanza del sistema.

Respecto a la primera dimensión, la cooperación Sur-Sur presenta una creciente capacidad financiera. En este sentido, a pesar de las dificultades existentes para conocer el volumen de fondos desembolsados bajo esta modalidad, y con las cautelas requeridas, las estimaciones parecen indicar la existencia de una tendencia al alza, pasando de la horquilla de los 9.500-12.100 millones de dólares registrados en 2006 a los 15.000 millones de dólares en 2010, cantidad que equivaldría al 11% del total de la AOD bruta registrada por el Comité

de Ayuda al Desarrollo (CAD) ese último año (Santander, 2011a y 2011b; ECOSOC, 2008; ALOP y The Reality of AID, 2010).

No obstante, a pesar de que es una contribución que adquiere especial importancia en un contexto de reducción de los presupuestos de cooperación por buena parte de los donantes tradicionales, las principales potencialidades de la cooperación Sur-Sur no parecen residir tanto en el ámbito financiero como en el técnico. En este sentido, la literatura y los estudios de caso disponibles (SEGIB, 2012 y CAD, 2010) destacan fundamentalmente dos potencialidades. De un lado, “su capacidad para impulsar el intercambio de experiencias exitosas entre países que, en muchas ocasiones, forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares. Se pretende así que el conocimiento y aprendizaje acumulado por unos países pueda contribuir al proceso de desarrollo de otros” (Santander, 2011a). De otro lado, aunque en estrecha relación con esto último, la cooperación Sur-Sur puede promover actividades de “doble dividendo” (Alonso 2007, p. 142), “en la medida en que fortalece de forma simultánea las capacidades técnicas del donante y del receptor, generando beneficios para ambos” (Alonso, 2007; Sanahuja, 2011; Santander, 2011a y 2011b).

Respecto a la segunda dimensión, la emergencia de la cooperación Sur-Sur presenta implicaciones en términos de gobernanza en dos sentidos distintos. El primero alude al papel promotor que la cooperación Sur-Sur puede tener en materia de gobernanza regional. En el caso específico de América Latina, esta modalidad parece claramente funcional a los procesos de “regionalismo posliberal” (Sanahuja, 2009

y 2011), erigiéndose en un instrumento útil para abordar cuestiones relacionadas con la reducción de las asimetrías, la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región o la provisión de bienes públicos regionales (Alonso, 2002). Una función que, en todo caso, y frente al carácter “autolegitimador” (Sanahuja, 2011) que ha predominado en buena parte del discurso en torno a la cooperación Sur-Sur –en virtud de la mayor horizontalidad y simetría que pudiera presentar–, no cabe en absoluto desligar de las agendas y los intereses políticos que orientan la acción exterior de estos “nuevos donantes” (Sanahuja, 2009, 2011; Santander, 2012, 2011c).

El segundo tiene que ver con los desafíos que la emergencia de la cooperación Sur-Sur plantea para la gobernanza del sistema internacional de cooperación (Alonso *et al.*, 2010; Ayllón, 2009). Como es sabido, buena parte de los foros en los que se han venido conformando los principales consensos en materia de cooperación para el desarrollo –como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE o el Banco Mundial– aparecen hegemonizados por los países desarrollados (Sanahuja, 2005). Este hecho ha generado un problema de congruencia democrática, ya que los principales destinatarios de las políticas aplicadas –los países en desarrollo– apenas tienen capacidad de incidencia en la definición de las mismas (Alonso *et al.*, 2010), asistiéndose a una versión actualizada y “globalizada de *Despotismo Ilustrado*”, que en este contexto cabría resumir en “todo para los países en desarrollo, pero sin los países en desarrollo” (Santander, 2012).

En este sentido, la emergencia de la cooperación Sur-Sur incide aún más en los pro-

blemas de representatividad y legitimidad democrática de los que adolece el sistema internacional de cooperación, puesto que ya no solo deja fuera a los “receptores”, sino también a una parte considerable de los “donantes”. Así, todo ello parece apuntar a la necesidad de trasladar los centros de decisión y definición de políticas de desarrollo a foros de distinta naturaleza en los que los países en desarrollo –tanto en su rol de receptores como de “nuevos donantes”– dispongan de una adecuada representación, participación y capacidad de incidencia (Alonso, 2009; Ayllón, 2009; Santander, 2012 y 2011b; Ayllón *et al.*, 2013).

En definitiva, la cooperación Sur-Sur presenta importantes potencialidades en el trabajo por el desarrollo que el sistema internacional de ayuda debería capitalizar, desde una perspectiva y configuración más integral, legítima y adecuada a la realidad compleja en la que opera.

Argumentos para una convergencia analítica en clave cosmopolita

Desde la perspectiva cosmopolita presentada en este trabajo, es posible afirmar que la globalización está generando cambios radicales en las dinámicas sociales, políticas, culturales, simbólicas y económicas de las organizaciones humanas. En este sentido, nos encontramos en un sistema que se vuelve progresivamente globalizado e interdependiente, por lo que los problemas del desarrollo adquieren una dimensión transnacional que afecta, inevitablemente, a todas las naciones del planeta. Así, la construcción de un mundo más estable, justo

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 en una responsabilidad global que concierna 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.

Como se ha explicado, tanto la CPD, en cuanto concepto que promueve la transversalización del desarrollo en el conjunto de la acción pública de un país, como la cooperación Sur-Sur, en cuanto modalidad que pone de manifiesto las capacidades acumuladas por los países en desarrollo, adquieren una importancia central para el trabajo por el desarrollo global en un mundo crecientemente interdependiente. Se trata de dos campos de análisis cuyas implicaciones y alcance aconsejan ser interrelacionados con el fin de hacer aportaciones más integradas a los estudios de desarrollo, a la vez que contribuir a la articulación de políticas más sólidas y eficaces en la promoción del desarrollo humano.

La integración de ambos campos abre así líneas de análisis especialmente relevantes para el trabajo por el desarrollo. En este sentido, por ejemplo, el hecho de que la emergencia de la cooperación Sur-Sur haga más acuciante la necesidad de disponer de una arquitectura internacional más legítima y representativa, evidenciando con ello la existencia de una demanda insatisfecha de gobernanza global, abre importantes ámbitos de análisis en términos de CPD. Así, la posición que en materia de reforma y redefinición del sistema internacional adopten los diversos países que actualmente acu-

mulan la mayor capacidad de decisión puede percibirse como un indicador relevante de su compromiso con el desarrollo global.

Ahora bien, más allá de estas consideraciones generales que remiten a la construcción de una arquitectura internacional menos asimétrica y más adaptada a los cambios estructurales del sistema internacional, y que conecta necesariamente ambos conceptos, al menos tres argumentos parecen justificar la pertinencia de avanzar hacia un marco de análisis que integre la CPD y la cooperación Sur-Sur.

En primer lugar, dicha integración puede prevenir y evitar algunas limitaciones que tradicionalmente han presentado los países del “Norte” al asimilar su compromiso con el desarrollo con sus respectivas políticas de ayuda. En este sentido, más allá de la necesidad de profundizar los análisis de los diferentes países en su papel específico de proveedores de ayuda, resulta obligado asumir que un compromiso sólido con el desarrollo no solo requiere desplegar políticas eficaces de ayuda, sino especialmente la integración de la visión del desarrollo humano en el conjunto de su acción pública. El concepto de CPD es un claro estimulante en este sentido en el que, además, pudiera ser que la cooperación Sur-Sur, al no descansar en un concepto de ayuda rígidamente delimitado —como sucede con la AOD, lo que, por otra parte, también presenta notables ventajas— disponga de un buen punto de partida.

En segundo lugar, puede permitir captar mejor la creciente heterogeneidad que, como se señaló, caracteriza al mundo en desarrollo y disponer de un mapa más ajustado, y por tanto más útil, a la compleja realidad existente. Por una parte, la integración del concepto de

CPD al análisis de la cooperación Sur-Sur hace necesario extender la mirada a una amplia diversidad de políticas, lo que permite identificar y ordenar mejor la conjunción de intereses que informan la acción exterior de un país. Dicho de otro modo, puede haber políticas de ayuda que presenten rasgos y patrones relativamente similares, pero que se inserten en —y sean funcionales para— matrices de política exterior muy distintas. Por otra parte, al atender al conjunto de la acción pública y no circunscribir el análisis a la política de ayuda, es posible comprender mejor los procesos de toma de decisión y, especialmente, los equilibrios de poder y las lógicas internas en las que descansan determinadas políticas que, en ocasiones, caben ser explicadas más en términos de grupos de interés concretos que en términos nacionales o estatales en sentido unitario. Una cuestión todavía más pertinente, si cabe, en un mundo que cada vez registra más movimientos y dinámicas de grupos de interés que trascienden las fronteras nacionales.

En tercer lugar, la integración de ambos campos de análisis puede desempeñar una función normativa y constitutiva para los agentes implicados. Por un lado, incorporar el análisis de la CPD a la cooperación Sur-Sur, si va acompañado de los adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación, puede contribuir a que los países vayan construyéndose una imagen como actores de desarrollo —en lugar de exclusivamente donantes— y, por tanto, asuman responsabilidades sobre el conjunto de su acción política. Por otro lado, permitiría ir compartiendo marcos de trabajo en materia de CPD entre países del “Norte” y del “Sur”, de los que pudieran derivarse un continuo apren-

dizaje e intercambio mutuo de conocimientos en este ámbito y, en definitiva, un trabajo más colectivo e integral a favor del desarrollo global.

CONCLUSIONES

La intensificación experimentada en los últimos años en las dinámicas de globalización e interdependencia a escala planetaria está generando profundos cambios en el sistema internacional que afectan tanto a su estructura como a las relaciones y los actores que operan en su seno. En este sentido, la globalización ha supuesto una importante transformación en la configuración del sistema internacional y ha cambiado la naturaleza, la capacidad y el ejercicio del poder del Estado. Los procesos que constituyen la dinámica globalizadora están erosionando el concepto tradicional de soberanía y autonomía tanto en las interacciones entre Estados como en la relación entre ellos y su ciudadanía. Esta reconfiguración se está produciendo tanto en sentido ascendente como descendente. En sentido ascendente, favoreciendo el protagonismo de otros actores transnacionales, transformando las relaciones de poder con otros Estados y promoviendo la conformación de organizaciones internacionales o supranacionales. En sentido descendente, reforzando el protagonismo y la participación de actores no estatales, gobiernos locales y de la sociedad civil organizada.

Los procesos globalizadores han cuestionado algunas de las principales premisas de la modernidad basadas en el hecho de que las transformaciones sociales estaban delimitadas

y “contenidas” dentro del tradicional Estado-nación. Así, es posible afirmar que no hay soluciones nacionales para los problemas que se han transnacionalizado, así como tampoco existen recetas universales para las complejidades propias de cada comunidad o nación en particular. De esta manera, los marcos de trabajo que trascienden a la tradicional política de ayuda ganan necesariamente relevancia, interés y capacidad de transformación: es el caso de la CPD y de la cooperación Sur-Sur. La primera, porque es un concepto que remite a la necesidad de integrar el trabajo por el desarrollo en el conjunto de la acción gubernamental –y no solo en una política concreta– ampliando los niveles de responsabilidad pública con este objetivo. La segunda, porque es una expresión sintomática de los cambios registrados en el sistema internacional, lo que demanda nuevas formas de gobernanza más legítimas y capaces de capitalizar la contribuciones que sus protagonistas pueden realizar.

Todo ello apunta no solo a la mayor relevancia que estos marcos de trabajo parecen estar destinados a tener en un mundo crecientemente interdependiente y complejo, sino también a la necesidad de explorar vías de convergencia analítica entre ambos: ni la CPD puede ser ajena a la emergencia de la cooperación Sur-Sur, ni esta puede desatender los planteamientos que aquella propone si pretende contribuir de manera más eficaz a la construcción de un mundo más justo, simétrico y equitativo que respete y garantice los derechos de las personas y les permita desarrollar una vida digna.

REFERENCIAS

- Alonso, J. A. (2012). From aid to global development policy. *desa*. Working Paper 121. New York: Eco-soc, Naciones Unidas.
- Alonso, J. A. (2007). *Cooperación con países de renta media*. Madrid: UCM-ICEI.
- Alonso, J. A. (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español. En Alonso, J. A. y Fitzgerald, V. *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (pp. 235- 266). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Alonso, J. A. (2002). Bienes públicos globales y cooperación al desarrollo. En *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional* (pp. 127-153). Barcelona: Intermón Oxfam.
- Alonso, J. A., Aguirre, P. y Santander, G. (2011). *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*, DT 51. Madrid: Fundación Carolina.
- Alonso, J. A., Garciamartín, C. y Martín, V. (2010). Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional. *Conference on Development Cooperation in Time of Crisis and on Achieving the mdgs*. Madrid.
- Alonso, J. A. y Sanahuja, J. A. (2006). Un mundo en transformación: repensar la agenda del desarrollo. En *La realidad de la ayuda 2006-2007* (pp. 179-204). Barcelona: Intermón Oxfam.
- ALOP y The Reality of Aid (2010). *Cooperación Sur-Sur: ¿Un desafío al Sistema de la Ayuda?* Medellín: ALOP-The Reality of Aid.
- Archibugi, D. y Held, D. (2012). La democracia cosmopolita: caminos y agentes. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 117, 57-86.
- Archibugi, D. (2005). *La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas*. Madrid: Centro de Investigaciones para la Paz. Recuperado de: http://uninorte.academia.edu/FernanRamirez/Teaching/31922/Democracia_cosmopolita_Danielle_Archibugi.
- Ashoff, G. (2005). Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU. En *Insecurity and development Regional issues and policies for an interdependent world*. Bonn: German Development Institute.
- Ayllón, B. (2009). Cooperación Sur-Sur (css) y gobernanza multilateral del sistema de ayuda: implicaciones para la cooperación española. *Comentario fride*, Madrid.
- Ayllón, B., Ojeda, T. y Bancet, A. (2013). La Cooperación Sur-Sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda. *Documento de Trabajo 27*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM).
- Barry, F., King, M. and Matthews, A. (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges. *Irish Studies in International Affairs*, 21, 207-223.
- Beck, U. (2004a). Cosmopolitan Realism: On the Distinction between Cosmopolitanism in Philosophy and the Social Sciences. *Global Networks*, 131-156.
- Beck, U. (2004b). *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- Beardsworth, R. (2008). Cosmopolitan and Realism: Towards a Theoretical Convergence? *Millennium: Journal of International Studies*, 37 (1), 69-96.
- CAD (2010). *La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda*. 110 Historias de caso de socios

- en cooperación Sur-Sur y triangular. París: Grupo de Tarea sobre Cooperación Sur-Sur, CAD-OCDE.
- Carbone, M. (2009). Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration*, 323-342.
- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chernillo, D. (2007). Universalismo y cosmopolitismo en la teoría de Jürgen Habermas. *Estudios públicos* (106), 175-203.
- Concord (2009). *Spotlight on Policy Coherence 2009*. Bruselas: Concord.
- Concord (2011). *Spotlight on Policy Coherence 2011. A Lisbon Treaty Provision, a Human Rights Obligation*. Recuperado de: http://coherence.concord-europe.org/pdf/Concord_Report_15_AW_LORES.pdf.
- Cox, R. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Delanty, G. (2002). The emerging field of cosmopolitan studies. En Delanty, G. (ed.). *Routledge International Handbook of Cosmopolitan Studies* (pp. 1-9). Oxfordshire: Routledge.
- Del Arenal, C. (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). Universidad del País Vasco: Servicio de Publicaciones.
- Del Arenal, C. (2010). Globalización y humanización en las relaciones internacionales. En Rodríguez Virgili, J. (ed.). *Un renacentista del siglo xxi. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi* (pp. 223-237). Pamplona: Eunsa.
- De Sousa Santos, B. (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. La Habana: José Martí.
- Ecosoc (2008). *Trends in South-South and triangular development cooperation*. New York: United Nations Economic and Social Council.
- Foster, J. y Stokke, O. (eds.) (1999). *Policy Coherence in Development Cooperation*. London: Frank Cass Publishers.
- Fukasaku, K., Plummer, M. y Tan, J. (comps.) (2005). *oecd and the asean Economies: The Challenge of Policy Coherence, Development Centre Documents*. París: OECD Development Centre.
- Giddens, A. (1967). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gratius, S. y Sanahuja, J. A. (2013). Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro. En *Política Exterior, 151. Unión Europea: escenarios 2013*. Madrid: Estudios de Política Exterior.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Hoebink, P. (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo. En Alonso, J. A. y Valpy, F. (eds.). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (pp. 181-211). Madrid: Los libros de la Catarata.
- Kant, I. (2005) [1795]. Sobre la paz perpetua. En *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Madrid: Cátedra.
- Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M. (1999). *Bienes públicos mundiales: Cooperación internacional en el siglo xxi*. Oxford: PNUD, Oxford University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Millán, N. (2011). Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* (220), 139-161.

- Millán, N. (2012a). Coherencia de políticas para el desarrollo: un cambio de mirada para la toma de decisiones de los gobierno. *icei Paper 1*.
- Millán, N. (2012b). *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia* (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012). *Coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Millán, N., Santander, G., Llistar, D., Pérez, J., Machin, A., Barbero, C. y Muñoz, C. (2013). *Coherencia de políticas para el desarrollo en España: derechos humanos, internacionalización del desarrollo y suministro energético*. Madrid: Plataforma 2015 y más.
- Naciones Unidas (2003). *El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas*. Recuperado de: www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc
- Nye, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Santillana.
- OCDE (2002). *oecd Action for a Shared Development Agenda*. Recuperado de: http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD (2011). *Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUMA (2007). *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial geo-4*. Copenhague: Phoenix Design Aid.
- Sanahuja, J. A. (2013). *Hacia un nuevo marco de relación entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. En Arenal, C. y Hirst, M. (coords.). *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina* (pp. 195-222). Madrid: Pensamiento Iberoamericano.
- Sanahuja, J. A. (2009). Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean. En IPC, South-South Cooperation. *The Same Old Game or a New Paradigm? Poverty in Focus nº 20*. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Sanahuja, J. A. (2008). ¿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* (pp. 297-383.) Vitoria-Gasteiz: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Sanahuja, J. A. (2005). Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretton-Woods. En Mesa, M. (coord.) *Anuario cip 2005. Cartografías del poder. Hegemonías y respuestas*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- Santander, G. (2012). La emergencia de la cooperación Sur-Sur: ¿hacia una nueva gobernanza de la ayuda? *Revista Pueblos* (52), 52-54.
- Santander, G. (2011a). La cooperación Sur-Sur y triangular: nuevas modalidades en un mundo en cambio. Desarrollo y cooperación: nuevas tendencias. *Revista Economistas* (129), 92-97.
- Santander, G. (2011b). La cooperación Sur-Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda. Cooperación Internacional y Desarrollo. *Revista Sistema* (220), 59-78.

- Santander, G. (coord.) (2011c). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso (2011). En *Estudios e Informes icei* (6). Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, UCM.
- SEGIB (2012). *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Planeta.
- Sogge, D. (2004). *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria editorial.
- Strange, S. (1998). *States and Markets*. London: The Tower Building.
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria.