

# Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda

*José Antonio Sanahuja*

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Universidad Complutense de Madrid  
sanahuja@cps.ucm.es

## Los ODM y la lucha contra la pobreza global: contexto histórico y fin de ciclo

En marzo de 2012 el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015<sup>1</sup>.

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de 25 años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza. Aunque la adopción formal de los ODM data de 2000, ese ciclo se inició realmente en 1990, en el contexto más favorable de la posguerra fría, que liberó las políticas de desarrollo de los condicionantes estratégicos e ideológicos del conflicto bipolar. Los acuerdos alcanzados en las distintas conferencias mundiales de Naciones Unidas del decenio de los noventa; el activismo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en 1990 lanzó el concepto de “desarrollo humano” ; y el viraje del Banco Mundial hacia metas de pobreza —con el importante informe sobre desarrollo mundial de 1990, centrado en ese tema—, después de una década de insistencia en las políticas de ajuste, son hitos importantes

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, “El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades”, comunicado de prensa n° 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también The Economist, “A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere”, 3 de marzo de 2012.

en ese ciclo. Cabe recordar, en particular, la toma de posición de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1996, con el documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, que a partir de las Cumbres de Naciones Unidas definió los entonces llamados “Objetivos 2015” y sus correspondientes metas cuantitativas, que con pocas variaciones serían asumidos por Naciones Unidas como los ODM. Con ello se pretendió definir objetivos comunes para las políticas de desarrollo, superando las dudas existentes respecto a su legitimidad y eficacia. De igual manera, los ODM se configuraban como una incipiente “política social global”, respondiendo a demandas sociales que empezaban a emerger como respuesta a las tensiones generadas por un sistema internacional sumido en un rápido proceso de globalización.

Como revela este breve recuento histórico, los ODM responden a unas circunstancias históricas concretas del sistema internacional, y en particular al fin de la guerra fría y a los cambios en las relaciones norte-sur generados por las dinámicas de globalización. Cuando ese ciclo está legando a su fin, el sistema internacional presenta una fisonomía muy diferente. Más allá del necesario análisis sobre metas, indicadores, logros y retos pendientes en relación a los ODM, el debate sobre el futuro de las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo deberá tener presente, en primer lugar, los rápidos e intensos procesos de cambio que afectan al sistema internacional, y en particular a las relaciones norte-sur, a los problemas del desarrollo y a las cartografías y dinámicas de la pobreza y la desigualdad.

Este capítulo examinará estas cuestiones prestando atención, en primer lugar, a los procesos de cambio en las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza en el sistema internacional, que por una parte alteran el tradicional esquema Norte-Sur de las relaciones internacionales y las políticas de cooperación, y que por otro lado, comportan un proceso de ascenso, pero también de creciente diferenciación interna en los países en desarrollo. Esos procesos también comportan cambios en las cartografías y dinámicas de la pobreza y la desigualdad global, que plantean importantes interrogantes y dilemas respecto a las políticas globales de desarrollo. Finalmente, se esbozarán algunas tendencias y visiones sobre el futuro de las políticas y las metas de desarrollo global posteriores a 2015, que condicionarán la actuación y prioridades de los actores implicados en las políticas de ayuda al desarrollo.

## **La nueva geografía política del desarrollo, la pobreza y las relaciones Norte-Sur**

### *Cambio de poder y ascenso de los países emergentes*

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en una estructura claramente bipolar, con las dinámicas norte-sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores.

Con el decenio de los noventa, el final de la guerra fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se ha sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el norte y el sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global. No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación. Se trata, también, de que el área noratlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “post-estadounidense”<sup>2</sup>.

En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El ascenso de los países emergentes comporta el lógico cuestionamiento de los regímenes, las instituciones y las normas en las que se basa el orden internacional. Esa actitud revisionista no es nueva, y ya apareció hace décadas con la diplomacia económica del G-77 y demandas

---

<sup>2</sup> La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. Paris, Development Centre, OECD.

como las planteadas en los años sesenta por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), o en los setenta el “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) o el “diálogo Norte-Sur”. La crisis de la deuda acabó, de una manera brutal, con el activismo internacional de los países en desarrollo, que adaptaron sus estrategias al orden económico liberal y las dinámicas de la globalización. Paradójicamente, ello ha contribuido a su ascenso y a un renovado activismo internacional. El pliego de demandas de los países emergentes es diferente al de hace décadas, pero en muchos aspectos clave que afectan a su peso político, su autonomía internacional, y sus opciones de desarrollo vuelven a aparecer las viejas demandas de cambio de las desequilibradas reglas del comercio internacional y las que regulan la protección de inversiones foráneas, o la reforma y democratización de estructuras oligárquicas y hegemónicas como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o los organismos de Bretton Woods, en los que se reclama una redistribución del poder de voto. Durante décadas, frente al “multilateralismo hegemónico”, los países en desarrollo desplegaron un “multilateralismo defensivo”, que hacía del sistema multilateral un instrumento de defensa de la soberanía y un escenario en el que reclamar recursos, como la ayuda al desarrollo. Emerge ahora un “multilateralismo revisionista” por el que los países emergentes quieren dejar atrás el papel de receptores pasivos y renuentes de reglas ajenas (*ruletakers*) y pretenden erigirse en hacedores de las reglas (*rulemakers*) que determinan sus opciones de desarrollo y su peso político internacional. En algunos casos, se trata solamente de incrementar el peso político de los países emergentes en instituciones ya existentes, pero otros países promueven un programa radical de “descolonización” de las instituciones y el derecho internacional. Esa posición revisionista de los países emergentes, con todas sus variaciones y matices, se observa, por ejemplo, en las negociaciones comerciales o las relativas al medio ambiente, con los países en desarrollo convertidos en *veto players*, o en el campo más específico de la cooperación al desarrollo. La emergente cooperación sur-sur (CSS) de muchos países, por ejemplo, no aspira a ser ni un complemento, ni una vía de acceso de los nuevos donantes a la tradicional cooperación norte-sur, centrada en las transferencias de ayuda, y se configura, más bien, como un instrumento de solidaridad política para cuestionar las reglas y las instituciones en las que, más allá de la ayuda, descansa la gobernanza global del desarrollo, hegemónizada por los países más ricos, y que se considerada poco representativa, legítima y eficaz.

Por ello, no debe sorprender que a menudo la CSS aparezca en el marco de políticas exteriores más asertivas, que también están impulsadas por lógicas “westfalianas” —o, en este caso, de “Southfalia”<sup>3</sup>—, y los consiguientes motivos de poder, prestigio, legitimidad interna o internacional, en apoyo de la estabilidad regional, o por compromisos regionales o internacionales, como los derivados de la participación de países emergentes en misiones de paz de Naciones Unidas. Esta cooperación tiene sentido en si misma, como instrumento eficaz de desarrollo. Genera beneficios tanto para el donante como para el receptor, sean capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o

---

<sup>3</sup> Tomo esta expresión de Juan Gabriel Tokatlian, “Latinoamérica y sus ‘alianzas’ extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia”, en Dörte Wollrad, Gunther Maihold y Manfred Mols (eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires, Nueva Sociedad/Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 154.

internacionalización de sus empresas. Según los países involucrados, pueden adecuarse mejor a sus necesidades dado que hace mayor uso de recursos locales, y genera un mayor sentido de apropiación (*ownership*). Pero en torno a la CSS también se ha elaborado un marcado discurso de auto-legitimación. Se argumenta a menudo que la naturaleza, propósitos e instrumentos de la CSS son inherentemente mejores que los de la cooperación norte-sur tradicional, y que pueden ser una alternativa a esta última. Pero muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur también se pueden dirigir a la CSS. Sería cínico o ingenuo ignorar que la CSS también está motivada por agendas de política exterior como la estabilidad y la seguridad de países vecinos, la promoción de inversiones y exportaciones, con alineamientos geopolíticos y/o con agendas ideológicas de las potencias emergentes.

### *¿Existe aún el Sur Global? Heterogeneidad y creciente diferenciación en el mundo en desarrollo*

El ascenso de los emergentes, empero, supone también creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto a tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los países menos adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica, y en algunos casos, violencia y conflicto armado, en las que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, o “relaciones norte-sur”, también utilizadas en esas páginas, o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional y para las agendas del desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, en realidad responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de gobiernos, empresas, inversores, ONG y

opinión pública. Junto a los ya citados “BRICS” —un acrónimo acuñado por economistas de Goldman Sachs, incluyendo Brasil, Rusia, India y China, al que después se agregó Sudáfrica—, aparecen los “CIVETS” —un acrónimo surgido de Economist Intelligence Unit (EIU) y empleado también por el banco HSBC, agrupando la siguiente “oleada” de emergentes, con Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica—, y los “EAGLE” o *Emerging and Growth-Leading Economies*, un agrupamiento variable de países emergentes identificados por el servicio de estudios del banco BBVA que van a liderar el crecimiento global en los siguientes diez años. En el otro extremo encontraríamos el va clásico agrupamiento de “Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones Unidas; los denominados “Estados frágiles” —un concepto que supone un evidente juicio normativo respecto al ideal de Estado weberiano occidental, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o *Low Income Countries under Stress*, utilizado por el Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, un agrupamiento propuesto por Intermón Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*.

Es significativo observar que los conglomerados de países emergentes, con sus evidentes implicaciones para el reconocimiento y auto-reconocimiento de los mismos como tales, surgen en casi todos los casos de los servicios de estudio y prospectiva de bancos de inversión global, mientras que los nuevos agrupamientos referidos a las situaciones de desarrollo más críticas han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, como se indicó, poderosos juicios normativos, obvios intereses económicos y de poder, y exigencias de auto-legitimación de actores internacionales que, de esta forma, conforman su identidad internacional. De esta forma, también se incide en el proceso de conformación de visiones del mundo y de nuevas cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo<sup>4</sup>.

### *¿Hacia un mundo post-occidental? Crisis de modelos en los países avanzados*

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de posguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su

---

<sup>4</sup> Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Véase, por ejemplo, Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?*. Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper n° 404, 2012.

viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado. El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes han sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Como señaló el propio Presidente Obama, refiriéndose a un modelo de crecimiento por el que los países emergentes financiaban los déficit estadounidenses para sostener su propio crecimiento, basado en las exportaciones: “El mundo ha de hacerse a la idea de que Estados Unidos ya no va a ser el consumidor de última instancia”. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte desendeudamiento, consolidación fiscal, y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado del Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de posguerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales que, por otra parte, explican las menores tasas de ahorro y la mayor propensión al consumo de las sociedades avanzadas, en las que las contingencias de salud y las pensiones de vejez han estado garantizadas “desde la cuna a la tumba”. Por último, ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales, y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos, han erosionado la viabilidad y atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre al que se ha basado la experiencia de la UE. A menudo, esos procesos se utilizan como argumentos de legitimación discursiva para cuestionar el liderazgo o hegemonía occidental y abogar por otros modelos, pretendidamente más eficaces para asegurar la cohesión social, la identidad cultural o

religiosa, la estabilidad política y/o el crecimiento económico. Es evidente que en ese debate es frecuente el maniqueísmo y que los valores y fórmulas de Occidente, si en algo han perdido influencia, es precisamente por su éxito, al haber sido asumidos por otros muchos actores, convirtiéndose en fórmulas o modelos universales, y haber perdido así su valor distintivo. Pero también parece claro que emerge un mundo “post-occidental” más plural y diverso, sin apriorismos respecto a fórmulas, modelos o “Consensos”.

Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues éste es en gran medida auto infligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico, y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable. De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las “trampas de renta media”. Pero e no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

## **Un balance del ciclo de los ODM: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global**

*La evolución de la pobreza: tendencias y datos en la perspectiva 2015*

Desde mediados de los años noventa, tras el importante retroceso que significó para muchos países la “crisis de la deuda”, se ha producido tanto un fuerte aumento de la riqueza mundial, como una visible convergencia de rentas entre países emergentes y países avanzados. Uno de los efectos más importantes de esta nueva “gran transformación” es la intensa reducción de la pobreza extrema que se ha producido en los países en desarrollo, en particular en el decenio de 2000, que a su vez ha contribuido a una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza a escala global. Según las estimaciones del Banco Mundial antes citadas, en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría alcanzado el objetivo global de reducción de la pobreza contemplado en los ODM. Los avances, además, han sido particularmente rápidos desde mediados del decenio de 2000. Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000 la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se



detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010<sup>5</sup>.

El hecho de que en términos agregados se estén alcanzando las metas de pobreza previstas por los ODM no debe ocultar las importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia oriental y el Pacífico, en la que entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema pasó de 77,2% a 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo de 84% a 13% de su población. En los últimos 25 años solamente en China han salido de la miseria 660 millones de personas. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África muestran los resultados más favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Esta es la región más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿Adonde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, y en particular en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social, o la seguridad ciudadana, y en general los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total

---

<sup>5</sup> Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion. *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC: World Bank, 2012.

de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Si en los años ochenta la pobreza era un fenómeno ligado sobre todo a Asia oriental, en la actualidad está radicada en Asia Meridional y África Subsahariana. En conjunto, estas dos regiones concentran ya dos terceras partes de la pobreza extrema mundial —lo que se ha denominado *The bottom billion*—, y más de tres cuartas partes de la población mundial en situación de pobreza. Si se atiende a los niveles de renta, así como al incremento de la desigualdad, que se aborda en el punto siguiente, el aumento de la renta per cápita promedio de China y la India ha reubicado a ambos dentro del grupo de países de renta media (PRM). Como señala Andy Sumner, ello ha tenido efectos importantes en la distribución geográfica de la pobreza: cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030<sup>6</sup>. Otros autores, basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025<sup>7</sup>. Muchos de estos países estarían, en suma, en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

---

<sup>6</sup> Andy Sumner. *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper nº 293, junio de 2012.

<sup>7</sup> Homi Kharas y Andrew Rogerson. *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también “The Geography of Poverty. Working out how to help the world's poorest depends on where they live”. *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

## *Menos pobreza extrema, más desigualdad global: las paradojas de la globalización*

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras<sup>8</sup>. En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada) compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que en antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de la India.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China.

Conforme a los datos de Milanovic, entre 1988 y 1993 la desigualdad global aumentó rápidamente. En ese periodo de apenas cinco años el 5% más pobre de la población mundial perdió un 25% de su renta, mientras que el 20% más rico la incrementó en un 12%. Este proceso agravó la desigualdad internacional ya existente: a finales de los noventa el 25% de la población mundial percibía el 7% de la renta, y la renta percibida por el 1% más rico del mundo era similar a la del 57% de menores ingresos. Desde 2000 la desigualdad siguió

---

<sup>8</sup> Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic. *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality* nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra. “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus* nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4

aumentando en muchos países, aunque en algunos los índices se han estabilizado, y solo en unos pocos ha descendido, y solo desde mediados de ese decenio se observa una cierta mejora. En Asia se ha registrado un marcado aumento de la desigualdad en China, Indonesia y Vietnam, y algo menos acusado en India. En China, entre 1980 y 2008 la desigualdad aumentó con rapidez, y aunque es inferior a la de otros países en desarrollo, ya es superior a la de los países de la OCDE, generando crecientes tensiones sociales. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo, desde 2003 los índices han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad, en especial en países como Estados Unidos y el Reino Unido, debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos, lo que comporta mayor descontento y un incremento de la conflictividad<sup>9</sup>.

Este proceso de polarización tiene consecuencias sociales y políticas de gran relevancia. Por una parte, las brechas sociales aumentan. Por otro lado, cada vez más personas adquieren conciencia de esas brechas debido al mayor alcance de los medios de comunicación — televisión por satélite, cine, y sobre todo, Internet—, que muestran a todo el mundo, a menudo en versiones edulcoradas, los niveles de vida de los países más ricos de Occidente. Ello genera aspiraciones colectivas de alcanzar unos estándares de vida que cada vez más se definen en el ámbito global y no en cada país. Por esta razón, la desigualdad internacional es una variable cada vez más relevante en términos de la definición y, según el caso, de no satisfacción de las expectativas individuales y colectivas. Sin perjuicio de que existan otros factores, esta “revolución de las expectativas”, en un contexto de mayor desigualdad internacional, es un elemento fundamental para la adecuada comprensión de fenómenos contemporáneos como las migraciones internacionales, o de movimientos sociales como las “primaveras árabes”, o en otros casos, de extremismos que se nutren de la frustración de esas expectativas crecientes.

---

<sup>9</sup> OCDE. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, París: OCDE, 2011.

## **Después de los ODM: escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo**

*Definición de escenarios y visiones: reflexividad, agencia, modelos*

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de movilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

En esta sección se plantearán los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda —los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, se ha tratado de incorporar el principio de reflexividad y la función de agencia al ejercicio de definición de escenarios que se propone. Por ello, éste no se limitaría a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales. Se parte de la premisa reflectivista de que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”. También se trata de incorporar al análisis la función de agencia, asumiendo que esas tendencias y hechos que se proyectan son el resultado de la acción humana y la interacción social. Por ello se parte de la premisa de que todo ejercicio de definición de escenarios es inherentemente normativo: los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, que movilizan la acción social y política para su materialización. Son, en otras palabras, construcciones ideacionales y no meros reflejos de tendencias materiales, y entre otras funciones, orientan la actuación de los actores internacionales; proporcionan sentido de propósito a su acción, así como una legitimación discursiva de la misma; y contribuyen a definir su identidad misma como actores. La cooperación internacional al desarrollo, de hecho, es un poderoso elemento de definición de la identidad, razón de ser y legitimación tanto de las ONG internacionales, como de los organismos internacionales y de los Estados y su respectiva ciudadanía, en este último caso deseosa de ser considerada y de auto-percibirse como “buenos ciudadanos” internacionales y/o como actores normativos o “líderes morales”, guiados por los valores que

ordenan su propia sociedad, y no como actores guiados solo o principalmente por intereses descarnados de riqueza o de poder.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse “ODM-*redux*” u “ODM 2.0”, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los “Objetivos de Seguridad Post-2015” (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los donantes; y en tercer lugar, la “Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan”, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

#### *“ODM-*redux*”: agendas minimalistas de lucha contra la pobreza extrema*

Este escenario continuista prefigura la definición de una agenda de mínimos centrada, de nuevo, en la pobreza extrema y en las necesidades sociales básicas, partiendo de una constatación elemental: si la comunidad internacional ha tenido éxito en las metas de reducción de la tasa de pobreza extrema en un 50% entre 1990 y 2015, se puede intentar repetir ese éxito planteando como objetivo una reducción adicional, que puede ser de otro 50% de 2015 a 2030, o del 75% al 2040, o de la cifra y fecha que se decida establecer, pues al final, toda definición de objetivos es un tanto arbitraria, en gran medida en función de la negociación concreta de los recursos a comprometer. Una razón poderosa es el desigual éxito de los ODM si se atiende a países y regiones, y en particular al rezago de África subsahariana, donde la agenda de los ODM permanecería vigente al no haberse logrado en la fecha prevista.

Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria, y salud básica e inmunización. Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur.

A primera vista, la racionalidad de esta agenda es muy persuasiva. Supone un enfoque más selectivo de la ayuda, que respondería al ascenso de los países emergentes y a la

diferenciación y heterogeneidad creciente de los países en desarrollo. Es difícil legitimar las transferencias de AOD a países de renta media que presentan tasas elevadas de crecimiento económico y de creación de empleo, que junto a políticas redistributivas de mayor o menor alcance han logrado reducir la pobreza de manera significativa. Respondería, de esta forma, a los cambios antes reseñados en las cartografías de la pobreza mundial, en la que la pobreza extrema estaría más localizada y concentrada. Por otra parte, el argumento moral y político en el que se fundamenta la lucha contra la pobreza extrema, vinculando la ayuda a las situaciones más infamantes de negación de la dignidad humana, continúa plenamente vigente dada la extensión de ese problema —más de 1.000 millones de personas siguen sumidas en la indigencia— pese a los logros de los ODM. Al argumento moral se le sumarían razones de eficacia, ya que supone una mayor concentración de la ayuda, que por otra parte puede disminuir por efecto de la crisis. Finalmente, la orientación de la ayuda a los más pobres cuenta con un consistente respaldo social —así lo muestran, por ejemplo, encuestas de Eurostat de 2012— en particular en un contexto de crisis económica en los países de la OCDE, incluso en aquellos que enfrentan mayores problemas de desempleo y restricciones en el gasto público.

Las limitaciones de esta agenda son también visibles, y dado su carácter continuista, a ella podrían aplicarse muchas de las críticas que se formularon a los ODM por configurarse como mínimo común denominador, dejando al margen problemáticas de desarrollo más amplias relacionadas con la pobreza, la desigualdad, y los países de renta media. Pero para ello hay también una respuesta clara, ¿Dónde quedan, en este enfoque, las agendas de desarrollo y los problemas de pobreza de los PRM? Conforme a la visión liberal dominante, estos países, a los que se considera ya capaces de mantener de manera autosostenida su propio proceso de crecimiento, deben ocuparse de sus propios problemas, y ya habría pasado el tiempo de recurrir a los países de la OCDE —que también enfrentan su propia problemática de crecimiento, desempleo y consolidación fiscal— en busca de ayuda, que por otra parte ya no sería relevante para los PRM dada su pequeña cuantía, en términos relativos, si se compara con otros flujos procedentes de la OCDE como la inversión directa o las remesas de los emigrantes. En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”. Al hacer abstracción de las asimetrías aún existentes en la relación con estos países, ese nuevo paradigma les libera de la obligación de conceder AOD y/o de mantener preferencias comerciales no recíprocas, como el SPG, así como de otros condicionantes “desarrollistas”, por ejemplo en materia de desarrollo democrático, y permite perseguir sus legítimos intereses económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes, a través, por ejemplo, de acuerdos de libre comercio o de medidas proteccionistas, según el caso.

Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”, sin cuestionar una visión liberal que otorga a la ayuda un papel subsidiario dentro de las reglas de mercado que en lo esencial regulan el sistema económico global. También se da respuesta a las más exigentes agendas de eficacia de la ayuda, que

abogan por una mayor concentración de la misma, así como de las preferencias comerciales no recíprocas, en un número de receptores más reducido, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la canalización de AOD pública, o de fondos privados procedentes de programas de responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema. Algunas ONG o Fundaciones internacionales, en particular, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Es el caso de la Fundación Bill y Melinda Gates, por ejemplo, que presionó públicamente al nuevo Gobierno español para mantener su esfuerzo de AOD y orientarlo claramente hacia esas prioridades<sup>10</sup>.

Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso, que se aproximan a los países de la OCDE pero al tiempo pretenden mantener una identidad diferenciada respecto a los países del norte, como líderes del “Sur” que reivindican un orden internacional más equilibrado. Puede decirse que para los países emergentes la “graduación” como receptores de ayuda sería, en el terreno de la financiación pública del desarrollo, el equivalente a alcanzar el grado de inversión de las agencias de calificación de riesgo en lo referido a la financiación privada. Es en ese proceso en el que la cooperación sur-sur adquiere sentido, no tanto como instrumento de cooperación al desarrollo, sino como instrumento de unas políticas exteriores nacionales más nacionalistas —no es una redundancia, es un calificativo deliberado— y más asertivas, compatibles con una visión del mundo multipolar y no multilateral. Cooperación sur-sur que, en ese contexto, se concibe como mecanismo o vínculo de solidaridad política y, también, de liderazgo moral hacia otros países más pobres; y que también permite adquirir la más honrosa condición o identidad de “donante” de ayuda, y al tiempo, distanciarse tanto de la cooperación norte-sur clásica y las jerarquías que ésta comporta, sea de manera explícita o implícita, como de compromisos multilaterales que exigirían que los emergentes aportaran más recursos.

Finalmente, en este escenario los países más pobres pueden seguir manteniendo los regímenes preferenciales de acceso a sus exportaciones y montos de AOD que venían recibiendo, e incluso incrementar su cuota relativa respecto a otros países de renta media y/o emergentes.

Lo que todo esto sugiere es que el escenario “ODM-*redux*” se adapta bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá del 2015.

No es de extrañar, por ello, que esta visión haya sido asumida de manera más o menos explícita por muchos de esos actores y que esté orientando sus decisiones y posicionamiento

---

<sup>10</sup> Bill Gates, “Alegato en defensa de la ayuda a los más pobres”, *El País*, 25 de enero de 2012; y “La ayuda debe ir a los países más pobres, no de ingresos medios”, *El País*, 22 de febrero de 2012.



en el debate sobre los objetivos de desarrollo global. En este contexto, cabe observar la visible tendencia de muchos donantes importantes —en especial los países nórdicos, el Reino Unido y los autodenominados *like-minded countries*, muy influyentes en el CAD— a concentrar la AOD, que en muchos casos disminuye por efecto de la crisis, en los países más pobres. Al tiempo, se retiran aceleradamente de los PRM, como puede observarse, por ejemplo, en América Latina. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD mundial. A través del llamado “Programa para el cambio”, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”. En este enfoque tiene un papel clave el llamado “criterio de diferenciación”, que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales. Por ello, la UE pretende concentrar su ayuda en los países más pobres —en particular, en África subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos de estabilidad y seguridad, lo que como se indicará se relaciona con ese segundo escenario global de “securitización” de la ayuda y el desarrollo. Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión, el más relevante en términos presupuestarios, ha propuesto la “graduación” y al consiguiente supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta (PRMA), incluyendo también a India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma es la región que registra un cambio de estatus más marcado. La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo, que con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, también “gradúa” como beneficiarios a los PRMA<sup>11</sup>.

### *Los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+)*

Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de post-conflicto, y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”. Estos acontecimientos, en particular, han dado origen a un ciclo de más de diez años de securitización de la agenda internacional, las políticas exteriores y la ayuda al desarrollo que aunque con menor intensidad, aún se

---

<sup>11</sup> Para un examen más detallado de esta cuestión véase José Antonio Sanahuja, “América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, en Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz (Comps.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/SEGIB, 2013, pp. 303-322.

mantiene vigente y puede proyectarse en el futuro en la medida que esos objetivos de seguridad sigan presentes.

El concepto de “securitización”, adoptado por la Escuela de Copenhague de estudios de seguridad, alude al proceso por el que determinados actores definen o redefinen una cuestión como problema de seguridad o como amenaza, en ocasiones de carácter “existencial”<sup>12</sup>. Ese proceso de securitización, en lo referido a la agenda de desarrollo, la lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda, se puede observar a través de diversas dinámicas, que incluyen tanto la reelaboración de los argumentos y lógicas discursivas que legitiman la ayuda y la cooperación al desarrollo, así como la redefinición de los conceptos y marcos de políticas en esos ámbitos. En la medida que el (no)desarrollo, la pobreza, la desigualdad o la fragilidad estatal se conceptualizan como amenaza de seguridad o factor que contribuye a su gestación —por ejemplo, al definirse como “causa profunda” de los conflictos armados o como “caldo de cultivo” para los insurgentes o terroristas, como ocurre con la tesis “codicia o agravio” (*Greed vs. Grievance*) de Paul Collier—, se construye un poderoso argumento legitimador para movilizar recursos extraordinarios, dejando a un lado los tradicionales argumentos de justicia y/o de eficiencia en los que se han fundamentado las políticas de ayuda y de cooperación al desarrollo, que en un contexto de crisis económica se debilitan. De esta forma, la ayuda y las políticas de cooperación se reubicarían en la lógica “westfaliana” de los imperativos o la razón de Estado, y no en la dimensión ética o de valores de la acción exterior. De esta forma se puede eludir con más facilidad el debate, el cuestionamiento y la rendición de cuentas público sobre esas políticas, apelando a imperativos de seguridad nacional. En definitiva, si los argumentos de orden político y moral de la visión “ODM-*redux*” proporcionan una fundamentación o racionalidad “fuerte” para las políticas de ayuda, la razón de Estado y los imperativos de seguridad pueden ser aún más convincentes e imponerse con facilidad a los anteriores.

Sin embargo, la securitización del desarrollo no se limitaría a los contextos de guerra y violencia, a los Estados frágiles o colapsados, o a la pobreza y la desigualdad. En no pocas ocasiones, las migraciones y los movimientos de población ya han sido redefinidos como amenazas a la seguridad de los países de acogida, y no como problema de regulación de los mercados laborales; los problemas ambientales —en tanto posible causa de conflicto por recursos escasos—, la energía, las cuestiones alimentarias o incluso el VIH-sida también se redefinen como amenazas y riesgos, con lo que se resituarían en el ámbito y en las instituciones o departamentos ministeriales responsables de la política de seguridad y defensa o de la política exterior, y no de la política de desarrollo o de ayuda internacional. Así se observa en las propuestas que, en nombre de la coherencias de la acción exterior, y de una actuación del conjunto del gobierno —las estrategias denominadas *Whole of the Government approach*— abogan por la plena integración de las políticas de desarrollo, la política exterior y la defensa, o las “tres D”, Diplomacia, Desarrollo, Defensa. El caso más visible es el de

---

<sup>12</sup> Este asunto se examina exhaustivamente en José Antonio Sanahuja y Julia Schünemann, “El nexos seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y al securitización de la ayuda”, en José Antonio Sanahuja (Coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores*, Madrid. Editorial Complutense / ICEI, 2012, pp. 17-70.

Estados Unidos, aunque al tendencia se observa en otros donantes. Solo entre 2002 y 2005 la proporción de la AOD total de ese país gestionada por el Departamento de Defensa, en vez de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) pasó del 5,6% al 21%.

Este enfoque, como se indicó, se extiende a partir de los atentados del 11-S y las posteriores guerras de Irak y “Afpak” (Afganistán y Pakistán), y el desplazamiento de las guerras antiterroristas al Cuerno de África y posteriormente al Sahel. Se observa también en las estrategias de seguridad nacional de varios países avanzados, como Estados Unidos, Alemania o el Reino Unido; en el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios*, publicado en 2004 por encargo del Secretario General de Naciones Unidas, que se elaboró con el objetivo de atender las amenazas, los riesgos y los desafíos a la seguridad en los ámbitos global, regional, nacional o individual; en la estrategia de seguridad de la UE de 2003 *Una Europa segura en un mundo mejor*, así como en el Tratado de Lisboa, o en las propuestas de reforma de la política de desarrollo de la UE de 2012. También se observa en la Estrategia Española de Seguridad de 2008, elaborada por el Ministerio de Defensa, que define la pobreza y la desigualdad, las disfunciones de la globalización, las dinámicas demográficas y los problemas ambientales como factores “potenciadores del riesgo” de violencia y conflictos<sup>13</sup>. En el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se ha explicitado a través del importante documento de política *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*, de 2003<sup>14</sup>. Este documento se refiere expresamente al papel de la ayuda en la prevención del terrorismo y en sus posiciones, muy matizadas, es un claro reflejo tanto de las presiones de los miembros del CAD que han promovido la securitización de la ayuda en clave antiterrorista, como de aquellos que se han resistido a ese intento de securitización. En cualquier caso, al convertir la prevención del terrorismo en un objetivo legítimo de la ayuda, se asume que ésta puede otorgarse en función de preocupaciones de seguridad de los donantes, y no sólo o principalmente de las necesidades y políticas de desarrollo de los países receptores. Finalmente, ha habido propuestas expresas para adoptar los que se denominarían los “Objetivos de Seguridad del Milenio”, o bien incluir de manera expresa metas de seguridad en el marco de objetivos de desarrollo posterior a 2015<sup>15</sup>.

La mayor relevancia y el cambio de enfoque hacia los Estados frágiles, como se ha indicado es una de las dinámicas significativas de la securitización de las políticas de ayuda y cooperación. En un primer momento, los “Estados frágiles” fueron considerados relevantes desde el ángulo o perspectiva de la seguridad humana y el desarrollo humano: la construcción del Estado se situó en el centro de las agendas tanto de la prevención del conflicto, como de la construcción de la paz y el desarrollo, con el objetivo esencial de asegurar la vida y los

---

<sup>13</sup> Ver los trabajos incluidos en Eduardo Serra (Coord.), *Potenciadores del riesgo*. Madrid. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2013 (en prensa)-

<sup>14</sup> Comité de Ayuda al Desarrollo, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*. París, DAC/OCDE, 2003.

<sup>15</sup> Robert Picciotto, “Why the World needs Security Development Goals”, *Conflict, Security & Development* vol. 6, nº 1, pp. 111-120. Para un planteamiento más exhaustivo, véase Lissa Denney, *Security: The missing bottom of the Millennium Development Goals? Prospects for inclusion in the post-MDG development framework*. Londres, Overseas Development Institute, 2012.

derechos básicos de la población de dichos Estados. Si bien estos argumentos siguen estando presentes, el 11-S también representa un punto de inflexión respecto a los “Estados frágiles”, pues pasan a ser considerados como un problema de seguridad para los países de Occidente, más que para su propia población. El término “estado frágil” casi se convirtió en sinónimo de amenaza, y se argumenta que pueden convertirse en, o ser ya una amenaza a la seguridad internacional al convertirse en “santuarios” (*safe havens*) para el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia internacional organizada, la piratería y otras amenazas transnacionales. Se observa, incluso, que los indicadores tradicionales de (no)desarrollo —pobreza, exclusión, desempleo, fragilidad estatal...— se redefinen como elementos definitorios de la fragilidad estatal y de manera directa o indirecta como causas de violencia y/o factores constitutivos de amenaza. En suma, los motivos para cooperar con los “Estados frágiles” se han redefinido como objetivos de seguridad del donante en el sentido clásico del interés nacional, y si se asumen la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y/o la construcción del Estado, es en la medida en que sean instrumentales al anterior. Con las nuevas políticas de “reforma del sector seguridad (*Security Sector Reform* o SSR) que se han ido incorporando a cooperación al desarrollo y en particular a la panoplia de políticas orientada a la construcción estatal, se pone más énfasis en las funciones de gobierno relativas al orden interno que en aquellas referidas a la satisfacción de necesidades o la materialización de derechos de la ciudadanía. Por último, la “securitización” de la fragilidad estatal se configura como un nuevo argumento legitimador para la intervención externa a través de misiones cívico-militares.

Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta, pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

La securitización, lógicamente supone modificar la pauta de asignación de la AOD y redefinir sus prioridades geográficas y sectoriales, primando países donde hay intereses estratégicos y de seguridad. Este hecho es claramente observable en las estadísticas del CAD que dan cuenta de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009 Irak se convirtió el primer receptor mundial de ayuda. Afganistán no estaba entre los diez principales receptores en 2002, pero en 2003 era ya el noveno y fue escalando posiciones hasta situarse en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. En conjunto, entre 2005 y 2010, Irak y Afganistán han supuesto por sí solos entre el 10% y el 16% de la AOD mundial, y ha crecido la participación en la AOD mundial de otros “Estados frágiles” que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

La creciente importancia otorgada a los Estados “frágiles” en las dinámicas de securitización también tienen un claro reflejo en las estadísticas de ayuda. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que

más han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los “Estados frágiles” se concentraba en sólo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”: Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. Esta tendencia también se observa donantes que no son parte de la OCDE pero reportan al CAD, cuya ayuda a los Estados frágiles aumentó un 68%, y tres cuartas parte del total se concentraron en Irak, Afganistán, Pakistán y Sudán.

### *La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan*

Esta visión y este posible escenario parte de tendencias de cambio y de premisas muy diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos, en efecto, han contribuido al ascenso de los países emergentes, vía flujos de inversión, acceso a la tecnología y crecimiento de las exportaciones, ubicando o reubicando sus economías, así como al de otros países en desarrollo, en cadenas productivas globales de creciente importancia para la economía política global.

Estos procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización y desnacionalización de los procesos de desarrollo, así como de cuestiones que afectan de manera directa al desarrollo, como la violencia y el conflicto transnacional. Generan una red de interdependencias de coste recíproco mucho más intensa, que a su vez supone una mayor exposición a riesgos de alcance global, generando mayores demandas de provisión de bienes públicos internacionales, las cuales no pueden ser satisfechas adecuadamente por los Estados nación, y/o por los mecanismos de cooperación internacional clásica, condicionados por la concurrencia de intereses nacionales que limitan su alcance y efectividad. Estos procesos también limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional, y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación, que sigue teniendo un papel determinante en la definición de los intereses (nacionales) y las identidades y valores que guían las políticas exteriores y la cooperación internacional clásica.

Puede que el mundo, en parte, sea o se perciba como crecientemente multipolar. Pero, sobre todo, es un mundo globalizado y transnacional. Como ha señalado Ulrich Beck, ese mundo, transformado por la globalización, demanda una nueva “mirada cosmopolita” que supere la tradicional “mirada nacional” que constituye, a partir de cada Estado territorial y de sus lógicas de soberanía westfalianas —o de “Southfalia”—, las identidades, valores e intereses

con las que se trata, con poco éxito, de regular los mercados, flujos y procesos transnacionales y los riesgos globales que, como se indicó, condicionan cada vez más los procesos de desarrollo. Esa nueva mirada cosmopolita parte de una doble premisa: por una parte, en ella subyace un “nacionalismo metodológico” que al utilizar el Estado-nación como lente o categoría de análisis, conduce al observador a desconectar en marcos nacionales realidades que tienen un carácter crecientemente transnacional, lo que impide una correcta comprensión de los procesos económicos, sociales, ambientales y de otra índole que condicionan el desarrollo, y a su vez orientan hacia el marco nacional, de manera a menudo defensiva y egoísta, las respuestas políticas, lo que dificulta o en su caso impide la cooperación internacional y la acción colectiva eficaz. En el desarrollo, como otros muchos ámbitos, para ser efectivas las políticas nacionales habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global, mediante un multilateralismo eficaz y/o un “nuevo regionalismo” con las capacidades y recursos jurídicos, políticos y económicos y la legitimidad requerida para movilizar una acción colectiva efectiva y asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales y/o regionales<sup>16</sup>. No se trataría, por ello, de una *ideapolitik* utópica o banal, sino de la expresión de un “nuevo realismo político” o de una *realpolitik* cosmopolita que parte de la presunción de que en un mundo globalizado los intereses nacionales han de redefinirse en marcos ideacionales y en políticas que trasciendan los marcos convencionales de cada Estado-nación.

El reconocimiento del carácter crecientemente transnacional y global de los problemas del desarrollo comporta una agenda amplia, que no se limitaría a los objetivos de reducción de la pobreza extrema del ciclo de los ODM y de su continuación como “ODM-*redux*”. Esta última aísla y descontextualiza la pobreza extrema, dejando otras metas de desarrollo al albur de los mercados, o de mecanismos de cooperación internacional que no se contemplan dentro de una estrategia o agenda global del desarrollo, lo que a su vez tiene otra consecuencia relevante: define un marco de incentivos muy limitado en términos de participación de actores y de respaldo político y social. Si, por el contrario, se define una agenda que contemple también la participación de los PRM y problemas de desarrollo de alcance transnacional que afectan a países ricos, emergentes, y más pobres, como la pobreza no extrema y la desigualdad, o el medio ambiente y el cambio climático, se establecen también incentivos más amplios para implicar a los países ricos y a los países emergentes y otros de renta media en esas agendas.

Esta visión prefigura un escenario en el que la cooperación internacional al desarrollo se orientaría, sobre todo, a establecer una gobernanza global del desarrollo basada en un multilateralismo efectivo, que abarcaría el la coordinación macroeconómica global, comercio, la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación de los flujos migratorios y las remesas, el medio ambiente y la prevención y resolución de conflictos armado. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de al pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones norte-sur clásico. A partir de una visión

---

<sup>16</sup> Un desarrollo más amplio de esta argumentación puede encontrarse en la *Estrategia Multilateral de la cooperación española para el desarrollo*, Madrid. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2008, a cuya elaboración contribuyó el que suscribe.

cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y al gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de posguerra, sea en su forma de Estado de bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes<sup>17</sup>.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices poscoloniales de política exterior<sup>18</sup>.

Esa ayuda bilateral, por otra parte, se debilita a causa de las constricciones presupuestarias de los países ricos, que con motivo de la crisis, como se indicó, tienen ante sí un largo periodo de consolidación fiscal y desendeudamiento. Y se encuentra crecientemente deslegitimada a causa de su vinculación a intereses de distinta índole de los donantes y sobre todo por los procesos de securitización a los que se está viendo sometida. Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. No es el caso del “multilateralismo hegemónico” del periodo de posguerra y aún presente en las reglas de Naciones Unidas o las instituciones de Bretton Woods, y está por ver si en G-20, que más allá de las urgencias de la crisis ha asumido una amplia agenda de desarrollo global de largo plazo, responde a las exigencias de eficacia, representatividad y legitimidad que esa agenda requiere. Es importante subrayar al respecto que un mundo que se percibe como multipolar —y que, por añadidura, es más global y transnacionalizado—, y en el que un número más elevado de actores estatales pugna por afirmar sus agendas particulares, puede suponer más competencia y conflicto, y una mayor erosión del multilateralismo. Sin embargo, frente a las pulsiones nacionalistas de ese escenario, en un multilateralismo renovado y eficaz hay también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se de respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —afrontando, por

---

<sup>17</sup> Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011.

<sup>18</sup> Sobre esas lógicas poscoloniales, véase Alison Brysk, Craig Parsons y Wayne Sandholtz, “After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations”, en *European Journal of International Relations*, vol. 8, nº 2, 2002, pp. 267-305.

ejemplo, los riesgos de “guerras de divisas”—, el acceso a los mercados, o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

En esa política global de desarrollo el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales elementos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye sólo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. No obstante, se reformula este principio situándolo en un marco de gobernanza global: no se trata tanto de asegurar la coherencia interna de los instrumentos de ayuda, o la más amplia coherencia de las políticas de ayuda de ese donante con otros elementos de su política exterior o de su acción externa. Se trataría, más bien, de adecuar las políticas nacionales a un marco multilateral de política global de desarrollo. A ello apuntan los procesos de “multilateralización” de políticas que se han observado como consecuencia de ODM, o el visible proceso de “europeización” de las políticas de desarrollo de los Estados miembros de la UE. Por el que sus políticas nacionales de cooperación y ayuda al desarrollo se redefinen en el marco del “Consenso Europeo de Desarrollo” de 2005, o del Código de Conducta sobre División del Trabajo de 2007. Esto último revelaría que esa agenda global del desarrollo representa una fórmula de gobernanza “multinivel” y “multiactor”, que atribuiría funciones a las instancias multilaterales, a las organizaciones regionales, a los políticos estatales, y a los actores descentralizados, en el plano local y regional, así como a los actores no estatales, de una manera más coordinada y efectiva.

Algo similar puede decirse de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda, que es parte de ese proceso de “multilateralización” por el que las políticas nacionales se adecúan a normas multilaterales o internacionales, abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas, o exportaciones de armas. En un proceso de “repolitización” de la agenda de eficacia, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes y cooperación sur-sur...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación y el desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones norte-sur y el ascenso de los países emergentes. En particular, en el Foro de Alto Nivel de Busan (2011), que daba continuidad al proceso de París y Accra, se debatieron estas cuestiones, reconociéndose en su importante Declaración Final la necesidad y oportunidad de una asociación global para un desarrollo eficaz, más allá de los tradicionales patrones norte-sur de la ayuda al desarrollo.



En modo alguno debe entenderse que esta visión o escenario es contrario al “ODM-*redux*”, aunque no ocurre así a la inversa. Mientras que la visión minimalista se inhibe frente a esta la visión más amplia de este escenario, asumiendo un papel subsidiario respecto a la actuación de los mercados, la visión de la Asociación Global para el Desarrollo incluye, en una perspectiva más amplia, las metas de pobreza extrema y hace suyos los argumentos de dignidad humana en los que se basa, en tanto imperativo político y moral que no se puede eludir.

## **Comentarios finales: los escenarios, las agendas y los estudios de desarrollo**

Del examen realizado en estas páginas se deduce que mientras que el primero y el segundo son escenarios plausibles para la ayuda al desarrollo, el tercero es también una visión amplia de gobernanza cosmopolita del desarrollo y del conjunto del sistema internacional, que se relaciona con el tradicional contenido y enfoque normativo de los estudios del desarrollo. Pero su relevancia no se limita a su capacidad para definir políticas, orientar la actuación y dar sentido de propósito a los actores del desarrollo y la cooperación, y proporcionar una legitimación discursiva “fuerte” de su actuación. También tiene un elevado valor heurístico, en tanto guía o programa para la investigación y los estudios de desarrollo, con una perspectiva multidisciplinar y a la vez crítica. Como agenda de trabajo, constituye también un desafío para los estudios de desarrollo y su capacidad de interactuar e influir en las políticas de desarrollo, que es imperativo asumir.