

Retos de la gobernanza global en torno a los ODS: perspectiva desde la sociedad civil latinoamericana

Challenges of Global Governance around the Sustainable Development Goals: Perspective from Latin American Civil Society

Juan Carlos Páez Vieyra

Maestro en Política y Gestión Pública, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

jcpaez@iteso.mx



Resumen:

Ante el diseño de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la gobernanza es un reto para la ONU, que ha dado apertura a un proceso de consulta mundial para diseñar soluciones a las grandes problemáticas globales. El artículo plantea estos problemas desde el enfoque de la sociedad civil latinoamericana y desde la perspectiva crítica de gobernanza.



Abstract:

In the context of designing the sustainable development goals, governance is a challenge for the United Nations, which has launched a global consultation process to design solutions to major global problems. This article raises these issues from the perspective of Latin American Civil Society and from the critical view of governance.



Palabras clave:

Gobernanza, sociedad civil latinoamericana, desarrollo sostenible, agenda de desarrollo para después de 2015, cooperación internacional, sustentabilidad ambiental.



Key Words:

Governance, Latin American civil society, sustainable development, Post-2015 Development Agenda, international cooperation, environmental sustainability.

Retos de la gobernanza global en torno a los ODS: perspectiva desde la sociedad civil latinoamericana

Juan Carlos Páez Vieyra

La arquitectura de la gobernanza global debe basarse por lo tanto en el principio de la igualdad de oportunidades, asegurando la participación de todos los actores implicados. De no lograrse este propósito, nada podrá remediar los déficits de legitimación de muchas organizaciones internacionales, por lo que la gobernanza global estaría condenada al fracaso.

DIRK MESSNER

Introducción

Este artículo versa sobre la gobernanza global, entendida como la participación del sector privado y la ciudadanía en las negociaciones intergubernamentales, en el marco del escenario para después de 2015 y en particular sobre el tema de sustentabilidad y medioambiente desde la perspectiva de la sociedad civil latinoamericana.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son una aspiración internacional de políticas para el desarrollo y el combate a la pobreza elaboradas en el año 2000. Fueron diseñados y generados desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que en conjunto los Estados se comprometieran a solucionar los problemas de pobreza extrema y salud que enfrentan los sectores más vulnerables del planeta. La fecha límite para el cumplimiento de estos objetivos fue fijada para el año

2015, en el que se adoptarán los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).¹

Sin embargo, el Sistema de las Naciones Unidas no tiene las facultades plenas otorgadas por los Estados para la incorporación de la ciudadanía en los espacios de diálogo que se están abriendo, en función de que “no cuentan con capacidad para abordar procesos transnacionales, sino que además están condicionados por éstos”.² Ello representa un reto para la gobernanza global. El mundo requiere instituciones nuevas para una sociedad civil más activa y dinámica, que incorpore a amplios sectores sociales como las organizaciones civiles, los grupos de reivindicación étnica, los grupos sectoriales, los pueblos indígenas, etcétera, muchos de los cuales ahora utilizan la red para informarse, debatir y elaborar propuestas.

En los últimos 45 años, la humanidad ha experimentado cambios constantes, de una magnitud inusitada. Los gobiernos nacionales se ven afectados por procesos importantes; han pasado de tener el control en las decisiones de política interna que se proyectaban en la política exterior, a un nuevo escenario en el que si bien dirigen sus decisiones, no pueden controlar una serie de fenómenos globales (ejemplo de ello serían las recomendaciones anuales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU a los Estados) que influyen de manera importante en la opinión pública y en las decisiones mundiales. Éste es el proceso de construcción de la gobernanza global.

En ese sentido, el esquema del sistema político internacional ha cambiado para adaptarse a esta nueva forma de decisiones mundiales, con poco éxito por cierto; por ejemplo, la ONU ha considerado la necesidad de incluir nuevos actores como las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los pueblos indígenas, la academia, los empresarios, entre otros. Sin embargo,

¹ Asamblea General de la ONU, Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. Informe del secretario general, A/68/202, 26 de julio de 2014.

² Alberto Rocha Valencia, *Configuración política de un mundo nuevo. Dimensiones políticas de lo global, lo suprarregional, lo posnacional y lo local*, Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 2003.

sus estructuras principales, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, siguen siendo instancias acaparadas por las reglas de los Estados y el principio de efectividad,³ por lo que la sociedad civil, como actor que incide en el quehacer de políticas para el desarrollo, aún no logra abrirse los espacios para la gobernanza, y la comunidad internacional afronta una encrucijada.⁴

Problemática actual en la discusión sobre los ODS

A partir de 2012 la ONU ha iniciado un proceso de diálogo con gobiernos, empresarios y sociedad civil para consultar sobre una nueva forma de concebir los objetivos de desarrollo, es decir, de rehacer los ODM para atender las causas estructurales de la pobreza extrema y la exclusión, así como el problema de desarrollo desde los tres ámbitos de la sostenibilidad: económicos, sociales y ambientales.

El proceso de consulta ha sido muy intenso, pues dos grupos de expertos de las Naciones Unidas iniciaron trabajos paralelos y complementarios (en su contenido) para el diseño de unos objetivos que tuvieran esa visión integral. Por un lado, se organizó un proceso formal de consulta con gobiernos y sociedad civil para los ODS por parte del secretario general de la ONU, para lo cual encomendó la creación de un panel de expertos de alto nivel que se encargara del análisis y la síntesis de las diferentes reuniones con gobiernos nacionales y sociedad civil. Por otro, la encomienda de Río+20, a partir de la 68 Asamblea General de la ONU estableció, con base en el documento “El futuro que queremos”, el mandato de establecer un grupo abierto de trabajo que elaborara unos objetivos de desarrollo sostenible coherentes e integrados en la agenda de desarrollo para después de 2015.

Sin embargo, de la manera en que han sido concebidos los ODS, ni son del todo sostenibles, ni su aplicación en el mundo puede llegar a buen

³ *Ibid.*, p. 78.

⁴ David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*, México, Taurus, 2005.

término, pues la sociedad civil organizada tiene varias preocupaciones porque no hay un compromiso integral de los ODS en temas conflictivos de la agenda: el modelo económico, la reducción de la contaminación, el cambio climático y la desaceleración de la producción industrial.⁵

El Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda de desarrollo para después de 2015, junto con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, organizó un mecanismo de consulta para gobiernos y sociedad civil nunca antes visto y convocó reuniones en Monrovia, Londres y Bali, en las cuales se discutió el tema de la agenda de desarrollo teniendo en cuenta su característica multidimensional. En abril de 2013, como parte de los esfuerzos de comunicación con las organizaciones civiles, la Secretaría de Relaciones Exteriores organizó el encuentro internacional en la ciudad de Guadalajara “Realizando el futuro que queremos en América Latina y el Caribe: hacia una agenda de desarrollo post-2015”, con organismos de la sociedad civil, académicos y empresarios de América Latina. Este espacio generó discusiones muy ricas sobre desarrollo sostenible, reconoció e identificó las necesidades, los diversos puntos de vista de la ciudadanía latinoamericana y, sobre todo, las problemáticas regionales.⁶

Ahora bien, el Grupo de Alto Nivel tuvo el encargo del secretario general de la ONU de construir consensos y delimitar los temas de la nueva agenda de desarrollo; para ello elaboró en junio de 2013 el informe *Una nueva alianza mundial*,⁷ con los resultados de ese diálogo con gobiernos y actores de la sociedad civil, expertos, académicos, organismos ciudada-

⁵ Claudio Maggi considera que hay temas conflictivos entre países industrializados y en desarrollo, con base en sus intereses nacionales, lo cual genera dificultades de un proceso de gobernanza global. Véase C. Maggi, “América Latina frente a la gobernanza global. ¿Qué rol puede jugar la cooperación técnica internacional?”, en C. Maggi y Dirk Messner (eds.), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina: el rol de la región frente a la globalización y los nuevos desafíos de la política global*, Caracas, Fundación Desarrollo y Paz/Nueva Sociedad, 2002, p. 269.

⁶ Las conclusiones del encuentro se pueden encontrar en SRE, “Consulta en Guadalajara”, en Portal de Participación Social, en <http://participacionsocial.sre.gob.mx/post2015gdl.php> (fecha de consulta: 19 de febrero de 2015).

⁷ Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la agenda de desarrollo para después de 2015, *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, Nueva York, ONU, 2013.

nos, empresarios, grupos indígenas, grupos de mujeres, entre otros. En este documento se integraron las visiones e ideas que la comunidad de naciones desea impulsar en los ODS, las diferentes concepciones sobre el desarrollo, los paradigmas en torno a este tema, los dilemas entre Occidente y las propuestas locales (indígenas y campesinas), y las alternativas en torno a un tema que debe enfocarse en la gobernanza.

La preocupación de los actores sociales radica en que no se está dando un trato equitativo en las negociaciones a diferentes actores del sector privado. Aparentemente no hay equidad en la forma en la cual se integran las propuestas entre el sector empresarial —empresas transnacionales— y los grupos de la sociedad civil, unidos en coaliciones y redes transnacionales.⁸ Un ejemplo de esto son las negociaciones en el Grupo de Trabajo Abierto ya que, según la palabra de ciertas organizaciones como Ibon International, durante el mes de junio de 2014 se cerraron las puertas a los grupos de la sociedad civil en los diálogos de Nueva York.⁹

En el informe elaborado por el Grupo de Alto Nivel se hace referencia al término *ambiente propicio*, pero sólo para las empresas, refiriendo a un entorno favorable para impulsar los negocios. Este término, emanado de los acuerdos de Acra y Busan,¹⁰ se usa en la terminología de la cooperación internacional para el desarrollo con el objeto de lograr ambientes favorables para las OSC; sin embargo, aquí es utilizado para las empresas y “no en tér-

⁸ Esta preocupación fue presentada por Viviane Castro (Chile), Osver Polo (Perú), Aníbal Cabrera (Paraguay) y Alberto Croce (Argentina) en el foro “Realizando el futuro que queremos para América Latina y el Caribe: hacia una agenda de desarrollo post-2015”, Guadalajara, Jalisco, 17-19 de abril de 2013.

⁹ Socios Organizadores de los Grupos Mayores y Partes Interesadas, “Carta abierta a los copresidentes y a todos los Estados miembros del Grupo Abierto de Trabajo (owG) sobre los ODS”, 16 de junio de 2014, disponible en “Lo sospechado, desincorporan a la Sociedad Civil del Diálogo ODS”, en Agenda Post 2015, en <http://juancarlospaez71.blogspot.mx/2014/06/lo-sospechado-desincorporan-la-sociedad.html> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2015).

¹⁰ El marco es la agenda para la eficacia de la ayuda para el desarrollo que se desprendió de la Declaración de París (2005), que continuó con los acuerdos de Acra (2008) y Busan (2011). Ellos han representado un gran avance para las organizaciones civiles, pues se enfocan en principios generales para el entorno favorable de trabajo de las OSC, como condición para maximizar las contribuciones de éstas al desarrollo.

minos del espacio político o económico de las autoridades para impulsar la justicia social”.¹¹ Del mismo modo, Laura Becerra, representante de México en la campaña Beyond 2015,¹² señaló en su réplica al informe del Grupo de Alto Nivel, la cantidad de veces que en el reporte se menciona a las OSC y a las empresas: “Treinta menciones a la ‘sociedad civil’ y 120 relacionadas con el sector privado (negocios, corporaciones o empresas); mientras ‘sindicatos’ y ‘trabajadores’ aparecen tres veces cada uno”.¹³

Algunos expertos en temas ambientales en América del Sur prevén un choque de trenes a mediano plazo entre el sector social y el empresarial, en función de que los temas conflictivos de la nueva agenda se han puesto a discusión, pero no hay consensos. Más aún, hay posiciones contradictorias, y es aquí donde la gobernanza global está en juego. El informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales de la ONU¹⁴ menciona que en el nuevo contexto económico global “no existen mecanismos satisfactorios para anticipar o responder pronto a los choques globales futuros [...], pues las estructuras de la gestión global necesarias para cumplir las obligaciones de política pública [...] están atrasadas”.¹⁵

En el esquema del sistema mundo para la gobernabilidad internacional,¹⁶ los Estados son los que establecen las reglas de participación en la ONU para los actores privados. La Organización finalmente está acotada a

¹¹ Roberto Bissio, “Objetivos para 2030: la letra chica”, 6 de junio de 2013, mimeo.

¹² Beyond 2015 (Más allá del 2015) es una campaña global de la sociedad civil sobre la agenda de desarrollo para después de 2015 que reúne a más de mil organizaciones de más de ciento treinta países. Beyond 2015 trabaja para que un marco fuerte y legítimo continúe los ODM. Véase <http://www.beyond2015.org/>.

¹³ Laura Becerra, “La nueva alianza global: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”, 26 de junio de 2013, p. 6, disponible en http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/post2015/presentacion_informe/intervencion_laura_becerra_presentacion_informe_post2015.pdf (fecha de consulta: 4 de febrero de 2015).

¹⁴ Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, *Nuestra comunidad global. Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*, Madrid, Alianza, 1995.

¹⁵ *Ibid.*, p. 125.

¹⁶ Immanuel Wallerstein, *Análisis de sistemas-mundo*, México, Siglo XXI, 2005.

las decisiones que los mismos países tomen, y abre y cierra, a manera de interruptor, su participación según los temas conflictivos de la agenda. Los temas ambientales y laborales chocan con los intereses económicos de las corporaciones multinacionales y, por ende, de los intereses financieros y económicos de los mismos gobiernos, pues a los países les interesa mantener el capital de inversión extranjera a toda costa, y esto se convierte en el interés nacional, al haber legislaciones ambientales laxas, ignorar despojos de tierra, modificar legislaciones laborales o aprobar incentivos fiscales para las grandes corporaciones.

En la búsqueda de esquemas novedosos de gobernanza, para la conformación de la nueva agenda de desarrollo, algunos gobiernos en América Latina abrieron consultas nacionales con la sociedad civil para rescatar las necesidades de los ciudadanos.¹⁷ Los países que organizaron consultas fueron Uruguay, Argentina, México, Perú, Ecuador y Chile. No hubo un único formato o metodología para las consultas, tampoco la participación equitativa de todos los sectores, pues ello también depende de la capacidad asociativa y el consenso de las mismas OSC. De aquí surgieron dos grandes retos para el sistema de la ONU. El primero es conocer qué tanto las naciones están dispuestas a incorporar los temas de la agenda de desarrollo, vistos desde la sociedad civil, y si los colocará en su agenda diplomática en las negociaciones de alto nivel en Nueva York; el otro, es analizar qué tanto el Sistema de las Naciones Unidas está dispuesto a estructurar e incorporar esos grandes temas en los ODS, para lo cual tendrá en cuenta la opinión de la sociedad civil.

También privan dos lógicas diferenciadas entre la construcción de la gobernanza global y la más simple gobernabilidad internacional. No son lo mismo los problemas globales que los problemas internacionales ubicados por los mismos Estados (esta visión compartida por Messner¹⁸ y

¹⁷ Se abrieron los trabajos con grupos de mujeres, grupos indígenas, representantes étnicos, coaliciones sectoriales de ONG, según las temáticas.

¹⁸ D. Messner, "La gobernanza global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo XXI. Una perspectiva europea", en C. Maggi y D. Messner (eds.), *op. cit.*, p. 35.

Held¹⁹ será explicada más adelante), en principio, porque los Estados negocian los problemas de la agenda internacional con base en su política exterior, y la política exterior está determinada por el interés nacional;²⁰ sin embargo, los temas conflictivos de la agenda global (que incluye otros temas como cambio climático y derechos humanos) rebasan el dominio de este interés y se convierten en problemas de gobernanza global, misma que es incapaz de encontrar consensos con base en los mecanismos tradicionales de la cooperación internacional, y a la par los Estados no estarán dispuestos a ceder la soberanía necesaria para abrirse a las acciones que la dimensión integral de los ODS les representarán en términos de políticas gubernamentales.

Uno de los elementos más importantes en este análisis es la visión del desarrollo. Deberá considerarse en los ODS que la noción tradicional de Bretton Woods contempla un desarrollo relacionado con el progreso económico, tecnológico e industrial, mientras que la visión que manejan los pueblos originarios en América está relacionada con el *buen vivir*,²¹ con condiciones equitativas para ser feliz, con vivir en armonía con la naturaleza, tener fuentes de trabajo dignas y estables, autonomía local frente a los gobiernos nacionales, autodeterminación en la administración de sus recursos naturales. El *quid* del asunto está ligado al paradigma de desarrollo desde las visiones de las diferentes instituciones financieras, la de los organismos internacionales (Banco Mundial, OCDE, PNUD), la de las grandes empresas transnacionales y las de la ciudadanía organizada y los pueblos indígenas.

Hay temas de la agenda de desarrollo que requieren esfuerzos al interior de los Estados en la construcción de sus políticas públicas, como el combate a la pobreza extrema y a la exclusión, pero hay otros, como el cam-

¹⁹ D. Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

²⁰ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press, 2010.

²¹ Alberto Acosta, *El buen vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*, Barcelona, Icaria (Antrazyt, 387), 2013.

bio climático o desarrollo sustentable, que requieren compromisos compartidos entre los Estados, los organismos internacionales y el sector empresarial, y que son de gran envergadura y conflictivos para tener una agenda universal e integral, o una agenda tímida, que en esencia significará el éxito o fracaso de la nueva agenda.

El desarrollo sostenible en la nueva agenda de desarrollo

Desde el Informe Brundtland (1983) el desarrollo sustentable fue concebido en tres ejes: el social, el ambiental y el económico. En cuanto a lo social, los ODM estuvieron enfocados al combate a la pobreza y las enfermedades mortales epidémicas, a la promoción de la salud materna y la calidad de vida de la infancia, y a la educación. Con todo, se prevé que se incluirán en los ODS nuevos elementos que hacen pensar en una agenda más integral en cuanto a la sustentabilidad, la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable, el acceso igualitario a energías limpias y recursos sostenibles para todos los pueblos, el crecimiento equitativo y la cooperación internacional para el desarrollo.²²

Hay varios tópicos dentro de la sustentabilidad ambiental que resulta relevante mencionar, en función de los temas conflictivos:

- *El acceso, la regulación y la explotación de recursos estratégicos para el desarrollo industrial por parte de las empresas transnacionales.* En esta área los Estados omiten la ejecución de acciones jurídicas y administrativas para limitar la actividad de estas empresas. Esta visión ha sido expuesta en foros internacionales por activistas de Perú, Ecuador, Chile, Argentina, Bolivia y México, entre otros.²³ Por ejemplo, en el

²² Grupo de Alto Nivel..., *op. cit.*, p. 35.

²³ Polo Osver, "Respuestas frente el cambio climático. Acuerdos internacionales e iniciativas locales", conferencia, Cuarto Curso de Formación de Promotores Ambientales, 6 de Mayo de 2010, Centro de Capacitación Ambiental del Instituto Natura, Chimbote Ancash, Perú.

caso específico de la industria minera, en la mayoría de los casos los gobiernos son un actor neutro que permite la exploración, la extracción y el procesamiento de minerales en los países de América Latina.

- *La responsabilidad por la contaminación ambiental.* La polución del aire, suelos y agua generada por los procesos industriales en lagos, bosques, ríos y océanos ha provocado desastres naturales de gran envergadura. Los problemas ambientales son globales y los países en desarrollo favorecen a las grandes corporaciones multinacionales, haciendo más flexible su legislación ambiental para (en virtud del interés nacional) promover la inversión extranjera directa.
- *El cambio climático.* Este tema, que lleva su propio mecanismo internacional de gobernanza (la Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, COP), tiene responsables directos en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Además de que se debe buscar consensos para erradicar la dependencia de energías fósiles y establecer compromisos formales para reducir la deforestación, causa, en algunos países como Brasil, de las mayores emisiones de GEI.²⁴ Esta problemática tiene dos aristas: por un lado, las empresas transnacionales, con la concupiscencia de los Estados, son las causantes de la mayor polución de GEI y, por otro, se necesita que las economías emergentes que basan su producción y economía en energías fósiles (China, Rusia e India) establezcan compromisos formales y vinculantes para su cambio gradual, claro está, con la ayuda de la cooperación internacional para el desarrollo, la regulación del marco comercial en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las transferencias de tecnologías de Norte a Sur y Sur-Sur.

²⁴ Han sido las plantaciones de maíz para la producción de biocombustibles, irónicamente, las responsables del aumento de GEI. Es curioso observar cómo el modelo insostenible de producción busca tapar un hoyo haciendo otro; de manera paradójica ocurre eso en Brasil, donde se deforesta para hacer biocombustible. Véase María Eugenia Ibararán y Marcela López-Vallejo, "México y Brasil: estrategias de negociación en torno al cambio climático", en Pedro Manuel Rodríguez Suárez (coord.), *América Latina: integración, medio ambiente y cooperación internacional en el marco del siglo XXI*, Puebla, Benemérita Universidad de Puebla/Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012, pp. 123-152.

La preocupación general al leer los informes sobre los ODS es que no se nombre directamente a los actores responsables de estos problemas ambientales, o sea, las corporaciones multinacionales. Tampoco se determinan las responsabilidades ejecutoras de los Estados en la regulación de estas empresas. Por ende, las aspiraciones nacionales se pueden diluir, es decir, el marco de implementación de políticas sustentables podría quedar sin mecanismos de implementación.²⁵

Por último, en cuanto a la necesidad de asegurar la energía sustentable, hay una propuesta en los ODS que menciona: “Asegurar acceso universal a servicios de energía modernos”.²⁶ Aquí me parece que la determinación de la ONU deberá incluir un subapartado sobre transferencias de tecnologías y mecanismos de implementación de éstas en las economías en desarrollo desde el Norte, tanto para las energías sustentables como para la mejora de los procesos industriales, que de manera transversal también se vincule con el objetivo de cooperación internacional para el desarrollo. Así habría un cambio significativo en la discusión posterior a Acra y Busan, como bien aparece en el documento del Grupo de Trabajo Abierto.

Otro tema que generará divergencias estructurales es el de la seguridad alimentaria. El conflicto reside en cómo se está planteando en las Naciones Unidas alimentar a los más pobres del mundo y qué tipo de alimentación se pretende darles. La respuesta ética y social más adecuada sería una distribución de la riqueza suficiente que ayudara a que los campesinos contaran con más y mejores insumos para la sostenibilidad alimentaria y que se redistribuyeran los granos. Sin embargo, voces latinoamericanas agrupadas en la campaña Beyond 2015 consideran que lo que se planea es utilizar cultivos transgénicos como solución a la carencia alimentaria, lo que llevaría a un grave problema socioambiental, que la

²⁵ En este sentido me parece muy relevante que el marco de los ODS sea complementario a la agenda de la COP para el cambio climático; es decir, que establezca también los mismos compromisos que las naciones están negociando, pero con una visión evaluativa crítica e integral.

²⁶ Grupo de Alto Nivel..., *op. cit.*, p. 16.

humanidad debe replantear. El dilema no es sólo sembrar más, sino considerar las repercusiones ecológicas y humanas de fondo.

Análisis del esquema actual de gobernanza

El sistema de gobernabilidad político-internacional

La estructura del Sistema de las Naciones Unidas conforma variables en cuanto al desempeño de las encomiendas otorgadas a la institución por los Estados hegemónicos. En ello, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General juegan de manera desigual; de hecho, la segunda, con discapacidad generalizada, por lo que no se puede considerar que sean instancias generadoras de gobernanza global. En todo caso, según Alberto Rocha,²⁷ el Consejo Económico y Social ha intentado desempeñar ese papel de gobernanza, al menos para cohesionar políticas sociales que el mundo requirió para la implementación de los ODM.

Algo de vital importancia es observar que los problemas globales, ejemplificados en el medioambiente, son temas que requieren un enfoque de gobernanza distinto del que actualmente se tiene. Aún se cree en esquemas de diseño de la globalización aferrados a las categorías y esquemas de la era de los Estados. Bajo esa premisa, diseñar objetivos de desarrollo sostenible tendrá poco éxito en su implementación. Los problemas globales deben verse desde una geopolítica del sistema mundo emergente de la posguerra fría,²⁸ con estas características; en primer lugar, tener una visión global, posnacional y regional. Pensando en la diplomacia, si atende-

²⁷ Alberto Rocha Valencia y Daniel Morales Ruvalcaba, *Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional de Guerra Fría y Posguerra Fría* (Propuesta de dos modelos teóricos), Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 2011, p.17.

²⁸ Según A. Rocha, este sistema inicia en la etapa poswestfaliana en 1993, y al menos, con esas primeras características, hasta 2001, esto es, durante los gobiernos de William Clinton que se caracterizaron por un fomento al multilateralismo y la multipolaridad. *Ibid.*, p. 29.

mos a lo dicho por Rocha, “los problemas mundiales todavía se resuelven bajo el modelo westfaliano”; esto quiere decir que se parte del esquema de Estados-nación, pero también con una visión occidental, en la que los países industrializados son el centro, y Asia, África y América Latina giran alrededor de ellos, así como es el esquema tradicional de la cooperación internacional para el desarrollo. Y de esta manera juegan los países del G7 en torno a los temas conflictivos de la agenda global. Tampoco se está considerando a los nuevos países emergentes agrupados en los BRICS, mismos que ante su capacidad de organización, financiamiento para el desarrollo, poder económico, creciente presencia internacional e impacto global han sido nombrados como la geopolítica de la Cruz del Sur.²⁹

Relaciones desiguales entre Estados, cooperación Norte-Sur

Un aspecto fundamental es revisar el papel que desempeñan las naciones desarrolladas en este *global new deal* que se plantea para después de 2015, mientras no se tomen en serio los factores de desequilibrio estructural del sistema económico, pues, como señala Dirk Messner, “una estrategia cooperativa de gobernanza global tiene que estar orientada al fin y al cabo hacia la división de poder, la reducción de poderes excesivos y privilegios por parte de los países industrializados, así como la igualdad de oportunidades en el plano político”.³⁰ Finalmente, la opinión de Messner es que los países industrializados no cooperan de manera igualitaria y sólo lo hacen cuando rozan sus propios intereses; sin embargo, se

²⁹ Así fue denominada por A. Rocha y D. Ruvalcaba en tanto los movimientos ascendentes Sur-Norte (como eje vertical) y al movimiento constituyente Sur-Sur (en el eje horizontal) que refiere a dos formas distintas de mirar la cooperación internacional al desarrollo. Véase Juan Carlos Gachúz Maya y Diana Bank (coord.), *Los BRICS: la nueva agenda*, Puebla, Benemérita Universidad de Puebla, 2014.

³⁰ C. Maggi, D. Messner y Lucrecia Landmann, “Introducción. Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del siglo XXI”, en C. Maggi y D. Messner (eds.), *op. cit.*, p. 15.

articulan poco en los temas de la agenda global que tienen mayor impacto positivo para los países en vías de desarrollo. El ejemplo concreto es la OMC, en la que los países industrializados rivalizan en los temas ambientales, sociales y laborales, “al tiempo que se reducen los recursos de la cooperación al desarrollo para la reducción de la pobreza”.³¹ Por ello, se espera poca cooperación para la nueva agenda de desarrollo de parte de las potencias mundiales y medias, que anteriormente dedicaban mayores recursos a la cooperación internacional para el desarrollo, pero hoy los han limitado dados sus propios problemas financieros.

El juego geopolítico mundial en la nueva agenda de desarrollo y los ODS

En el análisis de esa nueva visión del mundo emergente se observan nuevas alianzas estratégicas, más allá de las que por la geografía son regionales. Éste es el caso de los BRICS, grupo de potencias regionales aliadas por intereses económicos y de cooperación específicos, que probablemente intervenga como bloque en las negociaciones de la nueva agenda. Ahí podría determinar los apoyos o frenos en los temas álgidos, por ejemplo, el del desarrollo sostenible.

El tema del cambio climático requiere un tratamiento diferenciado, en parte porque es un elemento fundamental para delimitar el apoyo de los países en desarrollo y, particularmente, de China e India. Y no sólo porque cualquier acuerdo mundial para el desarrollo requiere del apoyo de estas dos naciones, sino por el liderazgo regional que tienen en materia económica y financiera. Hoy, China, en su silenciosa conquista del mundo, es la principal donante de créditos financieros. En ese sentido depende de muchos factores la aprobación de unos objetivos sostenibles de amplio alcance con una agenda universal bajo un enfoque posdesarrollista.

Las negociaciones en la COP19 en Varsovia, en noviembre de 2013, fue una muestra de lo que puede ocurrir con la nueva agenda de desarrollo,

³¹ *Ibid.*, p. 16.

al menos en el tema de sustentabilidad ambiental. En esta reunión, la negociación se centró en una hoja de ruta hacia la COP21 (París, 2015), y en ese tema, la Unión Europea se mostró exigente, chocando con la posición de Rusia, India y China. Según las organizaciones civiles que se retiraron de la cumbre, entre ellas Greenpeace o el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), se observó que empresas del sector energético estaban boicoteando las negociaciones de la Cumbre, por el interés económico de su sector.³²

Por un lado, es claro que ha habido el compromiso diplomático de algunos países del G5 (Brasil y México) de establecer negociaciones a favor de los países en vías de desarrollo, particularmente en el tema del cambio climático. Sin embargo, estos acuerdos se rompen conforme las necesidades del propio progreso económico lo requieren, particularmente con China e India. Ambos países son los únicos en el G5 con niveles de producción de GEI muy altos (sus emisiones se catalogan como el lugar número 1 y 4 en el *ranking* de mayores emisores en el mundo), incluso más que los de algunos países del G8.³³ En este sentido, en una negociación sobre cambio climático se tendría únicamente el apoyo de México, puesto que hemos sido parte fundamental no sólo de las negociaciones entre el G8 y el G5 (G13) para lograr consensos en torno al cambio climático, sino porque parte de las propuestas señaladas en los ODS sobre cambio climático tienen que ver con mecanismos de transferencia de tecnologías de Norte a Sur, de continuidad con lo estipulado en las COP, en las cuales se han establecido mecanismos de cooperación para reducir la emisión de gases, como el Fondo Ambiental Global, el Mecanismo de Desarrollo Limpio, el aumento de 0.5 % del PIB de los países industrializados de su ayuda oficial al desarrollo (AOD) para proyectos climáticos (Reunión de

³² Greenpeace, “Greenpeace. ‘El Fracaso de la COP 19 prueba la necesidad de aumentar la desobediencia civil contra los combustibles fósiles’”, en Greenpeace Argentina, 23 de noviembre de 2013, en <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Greenpeace-El-fracaso-de-la-COP19-prueba-la-necesidad-de-aumentar-la-desobediencia-civil-contra-los-combustibles-fosiles/> (fecha de consulta: 12 de febrero de 2015).

³³ M. E. Ibarrarán y M. López-Vallejo, *art. cit.*

Hokkaido 2008),³⁴ o el Fondo Verde para el Cambio Climático propuesto por el gobierno de México. Sin embargo, en la reducción de emisiones es donde se dificultará el acuerdo, pues China e India están muy por arriba, y no están dispuestas a dejar sus privilegios e invertir en industrias limpias frente al resto del mundo.

Conclusiones

Dos aspectos pueden ser importantes en el desarrollo de los ODS; por un lado, reconocer los temas conflictivos en la agenda y que muchos países se moverán de forma independiente a alianzas y regiones, y más con base en su interés económico nacional. Por otro lado, considerar el proceso de diálogo y negociación con una nueva visión mundial-global ayudará mucho a entender por qué bloques regionales negocian mejor sus temas de la agenda para el desarrollo que el resto de naciones que lo hacen de forma individual.

Será muy interesante confirmar que los países de América del Sur están desarrollando un trabajo conjunto entre los gobiernos nacionales y sus organizaciones y coaliciones de la sociedad civil para las negociaciones de alto nivel. Aquí vale decir que de entrada son fundamentales estos ejercicios de consulta,³⁵ cuando son incluyentes y abarcan un amplio espectro de la ciudadanía organizada.

Igual de importante es que algunos gobiernos nacionales están desarrollando estrategias conjuntas con sus OSC para tener posturas comunes

³⁴ “Chair Summary, Hokkaido Summit. July 9, 2008”, en G8 Information Centre, en <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2008hokkaido/2008-summary.html> (fecha de consulta: 5 de febrero de 2015).

³⁵ Las organizaciones de la sociedad civil son las que están en contacto directo con los grupos vulnerables; su opinión es fundamental en cualquier ejercicio de planeación al desarrollo, pero también de ejecución, evaluación y difusión de las políticas sociales. Véase Alianza de OSC para la Eficacia al Desarrollo, *Un entorno propicio para organizaciones de la sociedad civil: una síntesis de los progresos realizados en Busan*, octubre de 2013.

en los temas conflictivos de la agenda, como el de la sustentabilidad o la visión de desarrollo.³⁶ El caso más claro es Argentina, que ha desarrollado posturas conjuntas entre el gobierno federal y las OSC ambientalistas para los temas de la agenda de Río+20, y que han incorporado en las convocatorias para consultas públicas rumbo a 2015.

Una hipótesis alentadora, refiriendo a Maggi,³⁷ sería pensar que se está generando una diplomacia regional en el Mercosur en relación con los temas de la nueva agenda de desarrollo, de tal manera que esto dará mayor potencialidad a su capacidad negociadora global, es decir, la cooperación regional convertida en un instrumento de negociación política. Pareciera que los países del Sur han comprendido este esquema del sistema mundo emergente de la posguerra fría.

La visión de Estado para la negociación diplomática en torno a la nueva agenda es corta. México tiene varias vías de coalición para el cabildeo. Por su composición étnica, historia político-económica, condiciones de infraestructura y modelo regional, el espacio natural sería América Latina, aunque generalmente se incluya en el Norte, sobre todo después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, los países de este acuerdo trilateral no dialogan sobre una agenda de desarrollo conjunta para después de 2015.

La visión de un sistema mundo emergente de la posguerra fría lleva a replantear las alianzas sólo con visión económica, obliga a mirar hacia la Cruz del Sur, pensando en que por vez primera en el sistema mundial hay otro grupo que le resta poder de gestión, cooperación y gobernabilidad al G7. Ahí también es necesario considerar la cooperación Sur-Sur como un elemento emergente en América Latina, particularmente en los países del Mercosur.

Tampoco se espera mucho de los BRICS en torno a la nueva agenda de desarrollo, ni en los temas tradicionales heredados de los ODM, porque

³⁶ Hay que recordar que el modelo de desarrollo del *buen vivir* proviene de las comunidades indígenas aimaras de Sudamérica; por ello es importante que se incorpore esta visión en las negociaciones.

³⁷ C. Maggi menciona la necesaria integración latinoamericana en espacios multilaterales para tener una incidencia global efectiva. En C. Maggi, *art. cit.*, p. 269.

China e India son los países más poblados del mundo (de manera conjunta representan casi cuarenta por ciento de la población del globo, es decir, alrededor de dos mil quinientos millones de personas) y concentran grandes regiones rurales en la pobreza, la marginación, la enfermedad. Por tales razones sería extraño pensar que propusieran una agenda ambiciosa en temas de desarrollo social.³⁸ Es probable que tampoco tengan posiciones compartidas y progresistas en los temas conflictivos, pues es claro que para ellos importa más su producción industrial que combatir el cambio climático, y mantener bajas las legislaciones ambientales para continuar los incentivos a la inversión extranjera y nacional. Del mismo modo, respecto a los derechos humanos laborales, su visión será mantener fuera de la agenda el tema laboral, particularmente China.

El último elemento fundamental sobre el que habrá que reflexionar es la incidencia de la sociedad civil y la existencia de algunas redes transnacionales de organismos civiles coordinadas por temas. Dos casos son importantes: la Mesa de Articulación de Asociaciones y Redes Regionales de ONG de América Latina y el Caribe, un espacio en red de 19 coaliciones nacionales de la sociedad civil, que coordina los esfuerzos de la campaña Beyond 2015 en América Latina, e incluye organizaciones mexicanas, y las coaliciones para el desarrollo sustentable (ambientalistas), que desempeñan un papel muy importante en el cabildeo con el Grupo de Trabajo Abierto para introducir la visión amerindia de desarrollo. Es un reto observar las posibilidades de cabildeo que estas redes tengan al interior de los tomadores de decisiones en la agenda.

El tema central para las coaliciones latinoamericanas es la gobernanza como condición esencial para generar el desarrollo. Éste es un reto fundamental detrás del diseño e implementación de los ODS y del papel que los Estados deben darle a la ciudadanía en la gobernanza global. En palabras de Osver Polo, “la gobernanza tiene que ver con generar espacios civiles de poder para el cabildeo, diseño, implementación y evaluación de la

³⁸ United Nations Development Group, *Post-2015 Development Agenda: Guidelines for Country Dialogues. What Future Do You Want?*, Nueva York, ONU, 2012.

agenda post 2015”.³⁹ En el fondo, la preocupación de la sociedad civil es la falta de equidad en la incorporación de iniciativas y tendencias en las discusiones sobre esta agenda por parte de las grandes corporaciones y los organismos de la sociedad civil. De la misma forma que está ocurriendo en la gobernanza ambiental, entendida como la participación de diversos sectores fuera del gobierno en asuntos públicos (empresas transnacionales, OSC, universidades, coaliciones, redes transnacionales), están los espacios de cabildeo internacional (PNUMA, COP21, Río+20) donde (al menos en la COP19) se hizo a un lado a las OSC, y en donde las corporaciones petroleras han llevado parte de las negociaciones del *lobby*. En este ejemplo se observa que el cabildeo sobre las responsabilidades ambientales de las empresas transnacionales será determinante en la agenda.

El análisis final se orienta hacia el hecho de una negociación difícil, en la que algunas economías emergentes negocien elementos sensibles de la agenda por otros, es decir, China no estará dispuesta a ceder en la inclusión de los derechos humanos en los ODS, como Brasil no estará dispuesta a negociar en algunos temas ambientales. Ahí es donde se encontrarán las piedras del zapato en la negociación.

³⁹ Osver Polo, entrevista hecha por Juan Carlos Páez Vieyra, Lima, Perú, diciembre de 2013.