

Manuela Mesa (coord.)

# **Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global**

*Anuario 2014-2015*

*baiz*



*ceipaz*

## Sumario

Introducción: Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global <i>Manuela Mesa</i> .....	9
---	---

### Tendencias internacionales

Por fin, paz en la Tierra <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	15
Crisis financiera y económica: un cuestionamiento de la cohesión social y perspectivas de futuro <i>Francisco Rodriguez Ortiz</i> .....	31
De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015 <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	49
Los <i>drones</i> : apuntes sobre una nueva arma de la panoplia bélica mundial <i>Alberto Piris</i> .....	85

### Perspectivas regionales

Rusia y Europa entre la confrontación y la cooperación: el rearme ante el conflicto en Ucrania: escenarios de futuro <i>Javier Morales</i> .....	99
Sociedad civil, movilización colectiva y cambios políticos en el Norte de África <i>Laurance Thieux</i> .....	113
Egipto y Siria: involución y callejones sin salidas <i>Rosa Meneses</i> .....	139
La hora de la verdad: la comunidad internacional ante el conflicto israelo-palestino <i>Isaías Barreñada</i> .....	151
La disyuntiva asiática: ¿Estados Unidos o China? <i>Xulio Ríos</i> .....	167
Las relaciones transatlánticas y el nuevo regionalismo latinoamericano en un entorno global en transformación <i>Andrés Serbin</i> .....	183
Por un futuro de paz en Colombia: incorporando las propuestas de las mujeres <i>Manuela Mesa</i> .....	219
Relación de autores y autoras .....	245

~~cuestión el tradicional criterio de reparto de la AOD por países, la insistencia en una mayor concentración de ésta en los países más pobres o, en relación con lo anterior, la “graduación” como receptores de AOD de los países de renta media.~~

~~A esos retos se suman, en una compleja interrelación, los que suponen el desarrollo sostenible y el cambio climático, tanto para afrontar sus causas la reducción de emisiones de efecto invernadero, como para la mitigación y adaptación a sus efectos; así como los de los denominados “Estados frágiles” y en situación de conflicto armado o de posconflicto, donde las políticas de desarrollo afrontan, junto con una difícil agenda socioeconómica, complejas exigencias de construcción del Estado, gobernanza democrática y reconciliación nacional.~~

~~Pero quizás lo más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres, como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de cooperación y ayuda Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda relevante para todos los países: tanto para los avanzados como para los países emergentes; y tanto para los de renta media, como para los más pobres, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contemple como prioridad.~~

*El cambio más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda*

### **La perspectiva institucionalista: las metas globales como normas multilaterales e instrumentos de gobernanza global**

Los ODM y los ODS se sitúan al final de una larga serie de metas globales que Naciones Unidas ha venido adoptando desde la “primera década del desarrollo”, iniciada en 1960, con el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos, al interior de cada país, hacia las cuestiones fundamentales del desarrollo (Jolly *et al.* 2007: 67-70). Pero de todas esas metas, los ODM han sido los de mayor alcance, no sólo por ser adoptados en el contexto más favorable de la posguerra fría, sino por su diseño, que ha integrado ambición política y mayor concreción, combinando un planteamiento visionario con un calendario y metas e indicadores precisos.

Existe un gran número de informes y estudios detallando su grado de cumplimiento por regiones, países y metas concretas, pero no está tan claro qué efecto han tenido los ODM en el cambio de políti-

cas, tanto en el plano nacional como internacional, y qué relaciones de causalidad existen entre los resultados alcanzados, las políticas adoptadas, y las metas globales (Green *et al.* 2012: 2). Que no haya análisis concluyentes sobre este asunto se debe a dos dificultades clásicas en las ciencias sociales: el problema de la atribución, o cómo determinar si los cambios observados se deben a esos factores causales, y el problema del contrafactual, o cómo determinar qué habría ocurrido si no existieran los ODM y las políticas aplicadas en su nombre. De hecho, que a escala global se hayan alcanzado las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM es consecuencia sobre todo de los avances en Asia oriental y en particular en China, un país en el que esa dinámica se había iniciado mucho antes de los ODM, y en el que esos objetivos apenas han influido en el diseño de la política gubernamental o en las demandas sociales.

En parte, esas dificultades analíticas se explican por la propia naturaleza de las metas globales como “normas” multilaterales no vinculantes, dentro del ámbito del *soft law*, que tratan de conciliar las necesidades de coordinación y acción colectiva con el principio de soberanía nacional. Ello debilita su efectividad, pero al mismo tiempo, al reflejar metas en gran medida aspiracionales, más que obligaciones jurídicas, es posible su aceptación por parte de los Estados. Ello permite definir consensos internacionales que proporcionen un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez situar las políticas nacionales en ese marco, en un proceso voluntario de “multilateralización” de las mismas.

El carácter no vinculante de estas normas, empero, no las hace irrelevantes y de hecho tienen efectos discernibles, y significativos, tanto en el ámbito ideacional o cognitivo, como en los planos institucional y material, que afectan a la gobernanza global y las políticas nacionales de desarrollo<sup>5</sup>. Como señala un estudio de Miller-Dawkins (2014) elaborado a partir de una exhaustiva revisión de la bibliografía existente sobre normas internacionales y cambio de políticas, la combinación de metas ambiciosas y una normatividad política o moral “fuerte” con exigencias jurídicas débiles, y con instrumentos estadísticos para evaluar el desempeño comparado, permite alcanzar resultados notables cambiando el comportamiento de los Estados y de otros actores a través de la auto-regulación y de un mayor grado de apropiación o *ownership*, sorteando los obstáculos que supone la soberanía nacional y evitando actuar a través de la condicionalidad externa. Entre esos efectos, cabría identificar los siguientes:

<sup>5</sup> Existe un amplia bibliografía sobre los procesos de generación de normas internacionales, su difusión e internalización en los Estados y los actores sociales, y su efectividad. Con un enfoque social-constructivista, se ha centrado sobre todo en la difusión internacional y de Norte a Sur de los derechos humanos o la igualdad de género. Aunque alude a normas vinculantes, parte de sus conclusiones son aplicables al *soft law* del desarrollo. Véase en particular Finnemore y Sikkink 1998, y el trabajo clásico de Risse-Kappen, Ropp y Sikkink 1999. Sobre los ODM, véase también Fukuka-Parr 2012 y 2013, y Gilardi 2012.

*Las metas globales proporcionan a los actores del desarrollo un sentido de propósito y una legitimación discursiva basada en el derecho internacional*

- a) *Establecimiento de consensos internacionales*: aunque no sean ajenas a las asimetrías de poder del sistema internacional, la definición de metas globales en Naciones Unidas es el resultado de un proceso deliberativo y decisorio –en términos de Habermas, de la acción comunicativa y de la ética del discurso– y, por ello, comporta una legitimidad “fuerte” de carácter universalista. Basada tanto en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales, como en argumentos morales imperativos relacionados con estándares universales de dignidad humana, esos consensos constituyen una poderosa fuente de legitimidad y una fuente de poder discursivo o “productivo” (Barnett y Duvall 2006: 1-32). Esos objetivos se conforman como *telos* o narrativa que prescribe comportamientos, asigna roles y funciones a los actores y genera un sentido de propósito para los actores y las prácticas sociales. Esa legitimación discursiva apela tanto a los Estados como a las organizaciones internacionales, cuyo mandato, autonomía y capacidad de movilizar recursos materiales pueden basarse en esas metas globales. Finalmente, las metas globales de desarrollo no deben ser vistas como un instrumento aislado. Relacionadas de manera directa o indirecta con instrumentos de derecho internacional, particularmente en el ámbito de los derechos humanos, los derechos laborales, la igualdad de género, o el derecho del medio ambiente, se refuerzan mutuamente en su difusión y aplicación internacional (Miller-Dawkins 2014).
- b) *Establecimiento de incentivos para la adaptación y/o la coordinación de políticas*. Las metas globales, en particular aquellas que como los ODM cuentan con calendarios, metas e indicadores, se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional. Mecanismos como la presión reputacional y la emulación en los rankings internacionales; la presión de los pares (*peer pressure*), y la vinculación con la ayuda externa o la participación en organismos internacionales conforman un marco de incentivos y sanciones que, aunque en gran medida sean de carácter simbólico, pueden tener efectos significativos sobre la acción de los gobiernos o de otros actores privados, en ámbitos como la movilización de capital político y de recursos económicos –concesiones comerciales, condonación de deuda y sobre todo aportaciones de AOD–, o la aceptación de marcos reguladores.
- c) *Marcos e instrumentos de planificación, control y rendición de cuentas*. Las metas globales, en la medida que responden y se adaptan a las condiciones de cada país –o al mandato específico de las burocracias gubernamentales, los organismos internacionales o las ONG–, son también un eficaz instrumento de planificación y evaluación de políticas, y en ese marco, pueden ser un mecanismo de control y rendición de cuentas de la acción gubernamental,

tanto en el plano nacional como internacional. Al estar basadas en indicadores acordados, cuyos datos son suministrados por organismos internacionales, adquieren un aura de rigor técnico y científica que permite evitar su politización y reduce el riesgo de manipulación por parte de gobiernos o de otros actores (Fukuda-Parr 2013: 7).

d) *Conocimiento a través de la mejora de la capacidad estadística.* Como señaló Jan Vandemoortele (2011), uno de los legados más relevantes de los ODM sería la mejora de la calidad y la cobertura de los indicadores estadísticos de seguimiento de esos objetivos y metas, que constituyen una importante herramienta de política en los países en desarrollo y en la actuación de las organizaciones internacionales. La mejora del conocimiento y de la capacidad de seguimiento no sólo es un instrumento de medida: es un incentivo para el cambio de política. La mejora estadística que han supuesto los ODM puede ser aún mayor de cara a los ODS si se consideran las posibilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el uso e interpretación del *big data*.

e) *Objetivos y discurso para la movilización social.* Como indica Gauri (2012: 6-9), las metas globales y en particular los ODM, a pesar de su mayor concreción y alcance, tienen baja imperatividad legal y constituyen un marco de incentivos débil, por lo que su efectividad depende en gran medida de la movilización social que puedan suscitar. En su andadura, de hecho, los ODM han sido un poderoso discurso legitimador y un argumento de presión política y *advocacy* en la acción de ONG y movimientos sociales, a escala tanto nacional como global.

En estas funciones, las metas globales y en particular los ODM no están exentas de contradicciones: entre los imperativos universales de dignidad humana a los que apelan, y la selección de metas e indicadores en los que se concreta, necesariamente selectiva y limitada por razones de eficacia, haya un evidente riesgo de simplificación, reificación y tecnocratismo que puede debilitar su legitimidad y alcance (Fukuda-Parr 2013); y entre sus pretensiones de universalismo, y la diversidad de las condiciones sociales a las que trata de responder, se encierra el riesgo de que en determinados contextos esas metas sean menos adecuadas o más difíciles de adaptar y terminen siendo poco o nada relevantes, o que distorsionen las políticas nacionales, como ha ocurrido, por ejemplo, con países de renta media en los que el énfasis en la reducción de la pobreza ha podido desalentar las agendas centradas en la desigualdad. Como se indicó, con menos imperatividad legal incluso que las de por sí débiles normas de los derechos humanos, aunque no sean irrelevantes esas metas nunca podrán sustituir a las normas jurídicas multilaterales o regionales de carácter vinculante que debieran regular muchos de estos aspectos.