

José Antonio Ocampo (ed.) (2015). *Gobernanza global y desarrollo*

Buenos Aires: Siglo XXI editores, CEPAL (Naciones Unidas).
286 p. ISBN 978-987-629-530-7

Paula Ruiz*

ENTRE SOBERANÍA Y COOPERACIÓN

El libro titulado *Gobernanza global y desarrollo*, editado por José Antonio Ocampo, cuenta con la participación de académicos y funcionarios de las Naciones Unidas quienes, desde una mirada crítica, proponen profundas reformas a la organización con miras a fortalecer los mecanismos de gobernanza global a través de la cooperación internacional (p. 13). Dentro del análisis se contemplan los retos que en materia de desarrollo deberá afrontar la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹ aprobados en septiembre de 2015.

En un mundo cada vez más interdependiente², en el cual participan diversos actores, se presentan nuevas amenazas que sobrepasan la capacidad de acción de un solo Estado y por lo cual, requieren para su solución de mayor cooperación entre los Estados. Entre las principales amenazas al desarrollo los autores señalan tres: la crisis financiera de principios del siglo XXI; las amenazas creadas por el cambio climático y la creciente desigualdad entre los países y al interior de los mismos (p. 31).

Parte de las reflexiones que acompañan esta publicación, hacen referencia a la importancia de fortalecer el multilateralismo desde lo regional con el fin de cooperar de manera

* Doctoranda en Estudios Políticos. Magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Docente Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). paula.ruiz@uexternado.edu.co

¹ La nueva agenda para el desarrollo 2030 está compuesta de 17 objetivos encaminados a mejorar la calidad de vida de todos los individuos en materia social y económica, de una manera sostenible y responsable con el medio ambiente. Para mayor información sobre los ODS ver: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

² Según Ocampo, uno de los objetivos de la cooperación internacional económica y social es “el manejo de la interdependencia entre naciones” (p. 14). En este contexto, la interdependencia “es la condición de una relación entre dos partes en la que los costos de terminar la relación o de reducir los intercambios es sensiblemente igual para ambos” (Frasson-Quenoz, 2014, p. 158). DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n23.09>

más decidida frente a dichas amenazas; al fortalecer la toma de decisiones al interior de los organismos regionales, se puede gestionar un mayor monitoreo a los problemas globales. Para los autores, uno de los problemas identificados frente al tema de la cooperación internacional es la existencia de “débiles mecanismos de supervisión, rendición de cuentas y, por último, cumplimiento de los compromisos internacionales” (p. 38), lo que puede ser solventado a través de una actuación más vehemente de estos organismos.

Esta mayor cooperación responde a dos medidas concretas; por un lado, a mayor voluntad política por parte de sus protagonistas, y, por el otro, a mayores recursos (tanto financieros como técnicos), que le permitan, en el caso que se analiza sobre la actuación de las Naciones Unidas, cumplir con todas las funciones atribuidas por la carta y por sus miembros.

Sin embargo, lo anterior no siempre se cumple plenamente porque los Estados no siempre están dispuestos a cooperar. Inge Kaul, en el capítulo 2, “Bienes públicos globales y las Naciones Unidas”, utiliza el término *paradoja de la soberanía* para hacer referencia a la forma como los Estados se aferran a “estrategias y nociones convencionales de soberanía que los llevan a mantenerse al margen de la cooperación internacional, incluso en áreas dominadas por la interdependencia” (p. 73).

Parte de la paradoja propuesta por los autores resulta interesante para continuar el debate a la luz de las principales teorías de las relaciones internacionales, porque si bien frente a la definición anterior podría inferirse que, tal como lo señala la teoría realista, “la cooperación no tiene casi ninguna relevancia, porque el objetivo de los actores [Estados] es satisfacer su interés definido en términos de poder” (Frasson-Quenoz, 2014, p. 162), también podría deducirse que dada la multiplicidad de problemas derivados de la no cooperación, el rol de las instituciones internacionales, en este caso la ONU, se vuelve fundamental para la solución de problemas comunes, que es lo que defiende el liberalismo internacional.

No obstante, para adoptar esta última postura es fundamental preguntarse sobre qué tan eficientes están siendo las Naciones Unidas para cumplir con sus principales propósitos³. Setenta años después de su fundación, los autores cuestionan la capacidad de acción de la Organización para hacer frente a los problemas sociales y económicos, por lo que hacen una serie de recomendaciones para plantear una reforma.

Es importante señalar sobre lo anterior, que el debate alrededor de la reforma de la ONU no es nuevo, Alemania y Japón, por ejemplo, hacia de la década de los noventa, fueron los primeros países en sugerir una reforma al Consejo de Seguridad de la ONU en la que ellos

³ Los propósitos señalados por la carta constitutiva son: 1) mantener la paz y la seguridad internacionales; 2) fomentar entre las naciones relaciones de amistad; 3) realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales; 4) servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar sus propósitos (Carta de San Francisco, 1945).

hicieran parte como miembros permanentes (Kennedy, 2007, p. 105). Posteriormente se les unieron algunos representantes de los países en desarrollo considerados líderes regionales, como Brasil, India y México⁴. Sus deseos soberanos por ocupar un asiento como miembros permanentes del Consejo de Seguridad son justificados por el incremento del número de países que hacen parte de esta organización, que hoy representan un gran porcentaje de países en desarrollo y que carecen de representatividad regional en este importante órgano.

La reforma al Consejo de Seguridad busca dinamizar las decisiones frente a los temas relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y a pesar de ser un tema crucial para agilizar el funcionamiento de la organización, los autores señalan que es preciso reformar aquellos órganos del sistema de Naciones Unidas encargados de los temas de desarrollo, como el Consejo Económico Social (ECOSOC) por ejemplo. Así mismo, proponen la creación de un Consejo de Coordinación Económica Global, lo cual ya había sido propuesto por la Comisión Stiglitz en el 2009 (p. 17), resaltando la importancia de estos órganos para servir de foro para la construcción de una gobernanza global que fortalezca el sistema multilateral y dinamice la cooperación internacional.

No obstante, dichas transformaciones serán posibles solo en la medida que se planteen reformas más amplias a todo el sistema. Ocampo, por ejemplo, analiza cómo el actual sistema monetario y financiero internacional mostró su debilidad ante la crisis financiera que afectó principalmente a Estados Unidos y a los países europeos, que al final terminó encontrando soluciones a través del G-20. Estas instituciones deberían ser capaces de actuar con mayor autonomía frente a los Estados que las conforman y adaptarse de manera más rápida a los retos que se presentan.

Ahora bien, hasta este punto se ha venido mencionando la necesidad de fortalecer mecanismos de gobernanza global, expresión que los autores utilizan para hacer “referencia a los procesos y arreglos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas en procura de un resultado político deseado” (Kaul y Blondin, 2015, p. 75). Es decir, que frente al tema que se analiza de las Naciones Unidas, esa *nueva arquitectura de gobernanza global* debe ser liderada desde esta institución para gestionar los bienes públicos globales⁵ (BPG).

Las reflexiones académicas alrededor del concepto de *gobernanza global* se vuelven necesarias en la medida que, cada vez más, actores distintos a los Estados ejercen mayor presión para la solución de problemas de toda

⁴ El interés de Brasil, India y México se ha venido haciendo públicamente manifiesto los últimos años durante las sesiones ordinarias de la Asamblea General. Para mayor información sobre el funcionamiento de este órgano, así como de los discursos pronunciados por estos países en los periodos ordinarios de sesiones ver: <http://www.un.org/en/ga/sessions/>

⁵ Los Bienes Públicos Globales “son bienes no excluibles, de modo que sus efectos (beneficios o costos) son compartidos por todos” (Kaul y Blondin, 2015, p. 76).

índole. La nueva agenda para el desarrollo (ODS) por ejemplo, es una muestra de ello, pues es una agenda inclusiva (construida por distintos actores), transformadora (que abarca temas ambientales, sociales y económicos), pero también muy ambiciosa, que requiere de mayores esfuerzos por parte de los Estados, pero en especial de mayor cooperación al interior de los organismos internacionales a los cuales los mismos Estados les han dado el mandato para ello.

Frente a los ODS, Alicia Bárcena, actual Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quien también participa en esta obra, hace especial énfasis en lo que llama “la descolonización de la agenda para el desarrollo”, para así construir una agenda que permita avanzar hacia la búsqueda de soluciones globales que no solo beneficien, en materia social o económica, a los países en desarrollo (p. 11). De su propuesta podría tal vez deducirse que es necesario un cambio de postura de los países del Sur global, para que estos asuman su responsabilidad frente al cambio climático que tanto le afecta, o frente a las crecientes desigualdades al interior de sus fronteras, y para ello deberán empezar por romper con sus discursos colonialistas.

En relación con lo anterior, Bárcena recuerda el importante principio discutido en el marco de la Cumbre Rio+20 celebrada en 2012, sobre “responsabilidades compartidas pero diferenciadas”, principio que invita a los Estados a actuar de manera más decidida y cooperativa ante las nuevas amenazas a las que se enfrenta la comunidad internacional.

Tomando como punto de partida la aprobación de los ODS en 2015, esta obra plantea tres objetivos frente a la cooperación internacional, el primero de ellos sobre el manejo de la interdependencia entre países, el segundo la promoción de normas y criterios sociales en la provisión de BPG y, por último, la reducción de las desigualdades entre países y al interior de los mismos.

Este último objetivo se ha vuelto fuente de profunda preocupación por parte de distintas disciplinas académicas, las cuales analizan desde las causas que generan estas desigualdades hasta la forma de enfrentarlas de manera colectiva. Entre algunas de las obras más renombradas de los últimos tiempos hay que destacar la obra del economista francés Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, que enmarca parte de las conclusiones de su investigación frente a lo que se viene analizando de la obra *Gobernanza global y desarrollo*. Piketty señala que “la historia de la distribución de la riqueza es siempre profundamente política y no podría resumirse en mecanismos puramente económicos” (Piketty, 2014, p. 35).

Incluso, el siguiente párrafo podría retomar parte de las reflexiones recogidas por los autores en el capítulo 2 sobre los bienes públicos globales y las Naciones Unidas de Inge Kaul y Donald Blondin,

...la historia de las desigualdades depende de las representaciones que se hacen los actores económicos, políticos y sociales, de lo que es justo y de lo que no es, de las relaciones de fuerza entre esos actores y de las elecciones colectivas que resultan de ello; es el producto conjunto de todos los actores interesados (Piketty, 2014, p. 36).

Para lograr ese último objetivo de reducir las desigualdades entre naciones, José Antonio Alonso, en su capítulo “Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo”, analiza la cooperación Sur-Sur (css) como una modalidad distinta a la tradicional ayuda oficial al desarrollo. La css se ha venido gestionando en la última década entre los países en desarrollo, es especial aquellos de renta media; por medio de esta buscan un mayor protagonismo en la escena internacional, pero también empiezan a apropiarse de sus procesos de desarrollo a través de alternativas complementarias a la cooperación Norte-Sur.

Sin embargo, el desarrollo de la css es un proceso aún más complejo que la cooperación que se viene desarrollando entre Norte-Sur hace más de cincuenta años. La heterogeneidad de sus actores, así como el carácter desigual de las relaciones entre los mismos países en desarrollo, dificulta y complejiza su gestión y monitoreo, aunque también se reconoce la importancia de la css para redefinir la cooperación internacional en los países en desarrollo, quienes ahora son actores más activos.

Para profundizar frente a este último tema, que en últimas se vuelve transversal a lo largo de esta obra y es la importancia de hacer más eficaz la cooperación internacional al desarrollo (CID), se han desarrollado en los últimos años importantes investigaciones desde América Latina, pero en especial desde el

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, que permiten fortalecer el estudio y el análisis de la CID de los países en desarrollo.

Finalmente, cabe resaltar la importancia de esta publicación para continuar la reflexión alrededor de los temas planteados por los autores sobre la dicotomía que existe entre soberanía y cooperación internacional, y aunque a lo largo del libro se proponen cuáles deberían ser las acciones burocráticas encaminadas a la construcción de una *nueva estructura de gobernanza*, sigue quedando abierta la pregunta sobre cómo hacer la cooperación internacional al desarrollo más eficaz.

REFERENCIAS

- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de relaciones internacionales: una cartografía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Kaul, I. y Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas. En J. A. Ocampo, *Gobernanza global y desarrollo* (pp. 71-114). Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Kennedy, P. (2007). *El Parlamento de la Humanidad*. Barcelona: Debate.
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco: Naciones Unidas.
- Piketty, T. (2014). *El Capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.