

**UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA,
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA**



Tesis de investigación:

**La Gobernanza Global del Desarrollo en la Agenda 2030 de la
ONU: El Foro Político de Desarrollo Sostenible y la Red Beyond.
Periodo 2012 – 2015**

que presenta:

JUAN CARLOS PÁEZ VIEYRA

Para obtener el grado de:

DOCTOR EN CIENCIA POLÍTICA

Director de tesis:

DR. ALBERTO ROCHA VALENCIA

Guadalajara, Jalisco, 20 de junio de 2018

Tesis de investigación:

**La Gobernanza Global del Desarrollo en la Agenda 2030 de la
ONU: El Foro Político de Desarrollo Sostenible y la Red Beyond.
Periodo 2012 – 2015**

Que para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política presenta:

JUAN CARLOS PÁEZ VIEYRA

Línea de generación y aplicación del conocimiento:

Seguridad y Geopolítica Internacional

Comité de Titulación:

DR. ALBERTO ROCHA VALENCIA

Director de tesis:

DRA. ELIZABETH VARGAS GARCÍA

Lectora

DR. JAIME PRECIADO CORONADO

Lector

Guadalajara, Jalisco, 20 de junio de 2018

Agradecimientos:

- A mis padres por todo su apoyo, a lo largo de la vida.
- A Mary Carmen por su y acompañamiento en la mitad de mi vida, y la paciencia para aguantar las largas jornadas de trabajo.
- A Samuel y Emiliano por ser mis grandes fuentes de inspiración.
- A Jorge Rocha quien me ha acompañado profesionalmente desde mi llegada a Guadalajara, siempre con consejos certeros para caminar.
- A Jorge Rebolledo, quien ha sido además de un gran amigo, un ejemplo de vida para seguir profesionalizándome.
- Al Dr. Alberto Rocha, por todo su apoyo, su certera dirección de esta investigación, y su disposición para correcciones, siempre que hacía falta.
- A Areli Sandoval, quien siempre ha sido mi ejemplo a seguir, fuente de inspiración, genialidad, y quien ha sido compañera de muchas batallas y procesos que desde la sociedad civil hemos participado a lo largo de más de 15 años.
- A Juan López, amigo entrañable de toda la vida.

Índice

Introducción.....	8
Andamiaje metodológico:.....	12
Capítulo 1. El Estado de la Cuestión: La Agenda 2030 y la gobernanza en los estudios de Relaciones Internacionales.....	20
Introducción.....	20
1.1. Estudios sobre gobernanza global.....	21
1.2. Evolución histórica del concepto de gobernanza:.....	23
1.3. Estudios sobre Agenda 2030.....	27
1.4. Estudios sobre gobernanza ambiental en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la Agenda 2030.....	29
Conclusiones:.....	31
Capítulo 2. La Agenda Global del Desarrollo, entre la gobernabilidad internacional y la gobernanza global.	32
Introducción:.....	32
2.1 Análisis del Sistema Mundo Moderno y el Sistema Mundo Emergente.....	33
2.2. Gobernabilidad o Gobernanza Global.....	36
2.2.2 Gobernanza en el Marco de la Organización de Naciones Unidas.....	44
2.3. Teoría de las Redes Transnacionales de Defensa.....	48
2.4 La Construcción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enmarcado en los procesos globales.....	63
Conclusiones.....	68
Capítulo 3. Proceso y actores en la Construcción de la Agenda 2030.....	70
Introducción.....	70
3.1. El Foro Político de Desarrollo Sostenible en la ONU.....	71
3.2. Los Estados como actores de la agenda global del desarrollo.....	78
3.3. La Campaña de la Agenda 2030 y el papel de las redes transnacionales de sociedad civil.....	83
Conclusiones.....	114
Capítulo 4. Del desarrollo económico al desarrollo sostenible, y su aplicación en el concepto para América Latina.....	119

Introducción.....	119
4.1. Debates del concepto de desarrollo.....	121
4.1.2. El desarrollo sustentable	126
4.2. La Agenda 2030, entre la sostenibilidad y el modelo neoliberal	133
4.3. Visiones de desarrollo en América Latina, entre el extractivismo y la ecología.....	139
Conclusiones del capítulo	153
Capítulo 5. Posicionamientos de la Red Beyond y sus contrapartes en América Latina en la Agenda 2030.	158
Introducción.....	158
5.1. Análisis de la posición de Red Beyond 2015 frente a la construcción de los ODS.....	159
5.2. Conclusiones.....	179
Conclusiones.....	183
Contradicciones políticas en la implementación de los ODS.....	183
Retos para el cumplimiento de una Agenda de Desarrollo	185
Conclusiones finales	190
Fuentes Consultadas:.....	194
Glosario de términos:	204
Índice de tablas.....	206

La Gobernanza Global del Desarrollo desde la Agenda 2030

Abstract:

La globalización es un modelo que genera problemas mundiales que afectan por igual a Estados y regiones. Algunos de estos son el impacto al cambio climático, la devastación de los recursos del ecosistema, el desarrollo desigual, entre otros.

En el marco internacional, la Organización de Naciones Unidas y sus Estados miembros buscan la resolución de estos problemas, sin embargo, no todo es cooperación, los Estados se manejan con una agenda individual que parte del interés nacional, que incluye las relaciones económicas y financieras que el sistema mundial impone, de ahí que la cooperación sea limitada en los casos de bienes públicos globales. Existen una serie de problemas globales que reciben tratamientos dispares, justo porque ponen en jaque la cooperación internacional para buscar soluciones al desarrollo sostenible. En ese sentido juega la cooperación internacional al desarrollo como una forma de implementar soluciones globales a las externalidades generadas por el modelo económico neoliberal.

Por ello la ONU entendió la necesidad de construir una agenda global para el desarrollo sostenible que equilibre los daños del modelo económico neoliberal. Esta se llama Agenda 2030. Esta agenda busca poner un marco común de desarrollo sostenible para todo el mundo. Esta agenda no está exenta de problemas en su construcción; países con dinámicas económicas inconscientes o empresas transnacionales voraces, entre otras, verían afectados sus intereses, esto constituye una agenda conflictiva global.

Este esfuerzo global llamado Agenda 2030 fue diseñado por un organismo de la ONU Ad hoc llamado Foro Político de Desarrollo Sostenible, su intención fue desde un inicio, incorporar la mayor cantidad de voces en el diseño de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, más allá de los Estados, desde ahí que consideremos en esta investigación que es un ejercicio de gobernanza global, al buscar la inclusión amplia de actores no estatales. En este Foro de Desarrollo tuvieron amplia cabida las Redes Transnacionales de Sociedad Civil, particularmente una llamada Beyond 2015, esta macro red global, contó con un capítulo para América Latina llamada la Mesa de Articulación. Las redes transnacionales de sociedad civil buscan generar una Agenda que impulse un marco ambicioso de procesos económicos globales más armónicos con el medio ambiente. El reto de construir gobernanza, significa que las instituciones internacionales se tomen en serio la solución de los problemas globales del desarrollo.

El interés de esta investigación será analizar la inclusión del actor no estatal Beyond 2015, que es una red transnacional *ad hoc* en el Foro Político de Desarrollo Sostenible, del Sistema de Naciones Unidas, analizando el caso de Latinoamérica.

Introducción

Lo que explicaré a lo largo de esta investigación es que la Organización de Naciones Unidas generó un proceso de gobernanza global con actores no estatales en el ejercicio de la Agenda 2030 para la creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), dentro del Foro Político de Desarrollo Sostenible.

La inclusión de gobernanza global es el reto que está planteando la ONU en este ejercicio participativo nuevo, y a lo largo de la presente investigación se analizará la forma en la cual se fueron incluyendo propuestas de ambientales, mucho más ambiciosas que las que los Estados aceptarían en función del diseño de los ODS.

Esta investigación se realizará por medio de un estudio de caso que analice los aportes y visiones de políticas ambientales y modelos de sustentabilidad de la Red Beyond 2015 y la Coordinación para América Latina llamada Mesa de Articulación.

Para la presente investigación corresponde hablar de la gobernanza global; lo primero que debemos señalar es que existe una diferencia fundamental entre la gobernanza internacional y la gobernanza global, la primera corresponde al manejo de los bienes públicos internacionales dentro del Sistema Mundo Moderno (SMM), bajo un esquema dominado por la ONU en el ámbito internacional y donde los Estados juegan el papel central de la administración de estos bienes. Ahí tienen un fuerte peso el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU. Del otro lado se encuentra la gobernanza global, está se maneja en el Sistema Mundo Emergente (SME), donde se amplía la dimensión de agentes decisores pues está la dimensión post nacional, la regional y la global. Este sistema se caracteriza por dos elementos, el primero es que existe la Red como acción vital que permite el movimiento en la dimensión global y el segundo refiere a

que es una dimensión como su nombre lo dice en proceso de construcción, dado que el ámbito global ya existe pero no está articulado, construido en su completa dimensión, sin embargo se caracteriza por la pérdida del monopolio de los Estados en la resolución, atención y administración de los bienes públicos globales. En esta dimensión incluso la ONU no es el órgano articulador de los esfuerzos de acción global de estos bienes públicos, y sí las redes transnacionales de sociedad civil o las grandes organizaciones civiles mundiales como puede ser Amnistía Internacional.

En el ámbito más focalizado se encuentra la gobernanza global ambiental, esta refiere a la resolución de los bienes públicos mundiales ambientales por parte de organizaciones que se encuentran en la dimensión global, justo en la transición entre el Sistema Mundo Moderno y el Sistema Mundo Emergente, ya que se encuentra dependiendo en la administración de los problemas ambientales de la ONU y sus instituciones derivadas, como por ejemplo el Foro Político de Desarrollo Sostenible o la Conferencia de Partes para el Cambio Climático (COP) ambas en un contexto de gobernabilidad internacional, pero que ambas reconocen la importancia del sector privado como agentes fundamentales de su resolución y que utilizan a la Red como pista de acción, ambas dos características de la dimensión global del Sistema Mundo Emergente.

Por otro lado la globalización y el uso de las redes para la generación de mayor movilización ciudadana es un asunto de política (Castells 1999). Esto se ha presentado mayormente desde 1991, oficialmente con la caída del muro de Berlín, pero que simbólicamente fue mayor a partir de Seattle. Esto también permeó el nuevo marco de conformación de los ejes de poder en el Sistema de Naciones Unidas, lo que en algún tiempo fueron meros espectadores del diseño del desarrollo, ahora son agentes fundamentales para la construcción de modelos sostenibles, esas son las organizaciones civiles, algunas globales, como Ibon International, y otras conformadas por Redes Transnacionales, como es Beyond 2015 y por ende en el ámbito latinoamericano la Mesa

de Articulación. Ellas configuran agentes políticos que modifican la visión general del Sistema ONU en cuanto al modelo de desarrollo, y han sido parte fundamental de la conformación de un modelo de desarrollo sostenible.

Entonces ante la interdependencia de los Estados en los bienes públicos mundiales, y la globalización que significa la disputa de estos bienes, se requieren instrumentos, tratados, instituciones que sean generadores de gobernanza. Lo que actualmente se tiene según Kehone, es un “conjunto de acciones fragmentadas y desordenadas, que es lo que actualmente se conoce como gobernanza global” (Borja, 2005, p. 455).

El periodo histórico en el que se desarrolla la investigación es a partir de 2012, cuando la Asamblea General de la ONU mandata al Programa de Naciones Unidas de Medio Ambiente (PNUMA) para que se conforme el Foro Político de Desarrollo Sostenible, el Panel de Alto Nivel, y el grupo de expertos que se encargaron de hacer que este organismo *Ad Hoc* fuera capaz de transitar entre la gobernabilidad internacional y la gobernanza global. El final de este proceso fue en septiembre de 2015 cuando se firmó la Agenda 2030 en el seno de la Asamblea General.

El nivel espacial de la investigación es transitorio entre lo internacional y lo global, atendiendo a la propuesta de modelos de Wallerstein, estamos entre dos sub sistemas, el del ámbito internacional, que es donde se mueve la ONU que es real y en declive, y el global, que es virtual y emergente. El Foro Político de Desarrollo Sostenible es un ejercicio de la ONU transitando entre estas dos dimensiones espaciales.

La institución de análisis es un organismo del sistema de Naciones Unidas, denominado Foro Político para el Desarrollo Sostenible (FPDS), órgano *ad hoc* creado por la Asamblea

General de la ONU en 2013 para diseñar y elaborar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Agenda 2030. Este órgano de la ONU tuvo el mandato de incluir a la sociedad civil expresada en organismos internacionales civiles, y redes transnacionales temáticas que actualmente y desde hace tiempo colaboran con diferentes organismos subsidiarios del Consejo Económico y social (ECOSOC) de la misma ONU.

De los 17 objetivos de desarrollo sostenibles no todos son relevantes para nuestra investigación, si bien como refiere Koldo Ancheta se sub divide en cuatro ejes temáticos:

- Derechos humanos
- Democracia y condiciones de gobernabilidad
- Sostenibilidad y Medio Ambiente Sano
- Pobreza, Equidad y Justicia Social

De estos, el eje que le interesa a la presente investigación es el de Sostenibilidad y Medio Ambiente, del cual se desprenden los siguientes objetivos:

1. Agua limpia y Saneamiento
2. Ciudades y comunidades resilientes
3. consumo responsable
4. Acción Climática
5. Ecosistemas terrestres

De ahí, aunque todos tienen que ver con el medio ambiente sano, acotaremos aún más a los objetivos que están mucho más relacionados con un modelo de desarrollo sostenible:

- Consumo responsable,
- Acción climática
- Ecosistemas terrestres

En palabras de René Mauricio Valdés en el marco del Taller “Perspectivas Latinoamericanas sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015: *Es claro que los ODS’s en general, pero en especial aquellos que se refieren al cambio climático, consumo, producción y energía sostenibles, (...) no podrán alcanzarse ni siquiera como promedios mundiales sin un compromiso real al interior de los países de renta media y alta. En suma, la nueva agenda global ya no se trata de un tema de la Ayuda Oficial del Desarrollo para los países más pobres (...) sino también de una asociación mundial para el logro de bienes públicos globales.* ¹

Andamiaje metodológico:

Pregunta de investigación:

¿La formulación de los objetivos de desarrollo sostenible en el Foro Político de Desarrollo Sostenible, sería un ejercicio de gobernanza, a partir de la inclusión de actores no estatales, para la resolución de bienes públicos globales como es el desarrollo sostenible y el medio ambiente?

Hipótesis:

- Vista la complejidad de los problemas globales se tuvo que construir el Foro Político de Desarrollo Sostenible, organismo *ad-hoc* de la ONU, que es una suerte de puente entre el Sistema Político Internacional y el Sistema Mundo Emergente en su dimensión global.

¹¹ Fontana, Lorenza (coordinadora). Perspectivas Latinoamericanas sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, Informe Final. FLACSO, Ecuador, 2015.

- El Foro Político incluye actores que no son exclusivos del Sistema Político Internacional, sino actores específicos del Sistema Mundo Emergente, en su dimensión global, como las empresas transnacionales y las redes transnacionales de sociedad civil.
- El producto logrado de las negociaciones en la ONU es la Agenda 2030, con lo cual se ampliará el espectro temático de temas medio ambientales a partir de la inclusión de estos actores no estatales.

Objetivos de investigación:

- Objetivo general

Conocer los alcances del Foro Político de Desarrollo Sostenible, una instancia nueva de la ONU, como un ejercicio de gobernanza, determinando los aportes temáticos de la Red Beyond 2015, y su coordinación regional para América Latina; Mesa de Articulación ante la negociación (2012-2015) en la que se conformaron los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. Particularmente en los objetivos ambientales, que son:

- ODS 12: Consumo responsable,
- ODS 13: Acción climática
- ODS 15: Ecosistemas terrestres

- Objetivos específicos:

1. Conocer las investigaciones específicas que se han realizado en torno a la Agenda 2030, a la gobernanza global del desarrollo, y los estudios interrelacionados que hay entre dicha agenda y la gobernanza.
2. Determinar el marco teórico requerido para analizar un organismo de la ONU *ad hoc*, que transita entre la gobernabilidad del Sistema Político Internacional y la gobernanza

mundial en un Sistema Mundo Emergente. Aunado a eso adentrarnos en la teoría de redes transnacionales, con el fin de analizar la Red Beyond desde esa perspectiva institucional.

3. Describir el proceso y a los actores que estuvieron presentes en la Agenda 2030, dentro del Foro Político de Desarrollo Sostenible, analizaremos la actuación de los Estados frente a la negociación de la Agenda, por último presentaremos el análisis específico de la Red Beyond como actor transnacional, describiendo su estrategia y acciones.

4. Enumerar el recorrido histórico que se ha dado en torno al concepto del desarrollo, desde su creación en la economía. En esa lógica analizaremos los problemas latinoamericanos en una visión de desarrollo vs. medio ambiente, para inferir que existe una paradoja entre desarrollo económico y cuidado ambiental.

5. Comparar los posicionamientos de la Agenda 2030 y los de la Red Beyond, en base a los documentos de dicha red y sus filiales en América Latina, esto con el fin de detectar que tanto fue incluida la posición de la sociedad civil en los objetivos de desarrollo sostenible.

Postura epistemológica.

La investigación ha caminado por varios rumbos, en origen inicié este tema, justo por el conocimiento que tengo del campo de trabajo, como académico y activista de las organizaciones civiles he participado en todo el proceso de discusión de la Agenda 2030. Prácticamente inicié desde que la ONU y el gobierno mexicano convocaron al Encuentro Enlazando Alternativas en 2013 acudí en calidad de académico y activista, también a partir de ese momento comencé a acudir a las reuniones de la *Espacio de Articulación para la Agenda 2030*, un espacio formado por asociaciones civiles, como representante de un organismo de sociedad civil jalisciense. Durante la primera entrevista que hice para esta investigación, con el Dr. Osver Polo en Perú, escuché el término de gobernanza global del desarrollo. Fue así que decidí tomar como eje teórico a la gobernanza global en 2014. No

obstante la gobernanza es un término que tiene diferentes concepciones, según su carácter temático, gobernanza ambiental, gobernanza social, gobernanza de la cooperación al desarrollo, etc... así como diferentes niveles, gobernanza local, internacional, mundial y global.

De ahí me enfoqué en conocer a profundidad el concepto de gobernanza, iniciado por Messner y Aguilar Villanueva, adentrándome con Keohane y Kooiman. Posteriormente adentrarme en González Izás me ayudó a diferenciar bien los conceptos de gobernanza y buena gobernanza. Sin embargo lo que significó un cambio cualitativo en mi visión de la gobernanza fue el libro de José Antonio Ocampo “Gobernanza Global y Desarrollo” que refiere a que la gobernanza se relaciona con la administración de los bienes públicos globales, eso sin duda significó un cambio de paradigma para mi visión de dicha gobernanza, acercándola a la de la teoría de políticas públicas. Keohane con su visión institucionalista, se acerca mucho más a la estructura de bienes públicos que plantea Ocampo y permite entender los niveles de gobernanza. Sin embargo al hablar de bienes públicos globales (Ocampo) y al ponerlo frente al escenario de instituciones públicas gubernamentales como la ONU, veremos que la gobernanza es un ejercicio compuesto por muchas pequeñas piezas que se van colocando en un macro rompecabezas, entonces eso permite cambiar el análisis y darle un enfoque de política pública global.

Por ello era importante abordarlo desde el neo institucionalismo como una forma de retomar el tema desde el análisis de las instituciones, y la incidencia que estas tienen en las decisiones sociales y económicas. Que mejor hacerlo desde ahí, pues el neoinstitucionalismo nos da la posibilidad de analizar un proceso global, en el que las acciones de los individuos y grupos están sujetas por estructuras que marcan sus posibilidades de acción. Es decir tanto la acción colectiva de los individuos, como las decisiones de los funcionarios de la ONU están constreñidas a la capacidad de gobernabilidad/gobernanza que ejercen o presionan las instituciones mismas, en este

caso por la ONU y los Estados partes, es decir combinar la tensión presente entre la agencia (las redes transnacionales de sociedad civil) y la estructura (la misma ONU).

Otros teóricos neoinstitucionalistas aportarán elementos para entender el comportamiento de los Estados y de la propia ONU, de un proceso que puede ser abierto o cerrado, según una serie de categorías económicas, sociales y ecológicas, que cruzan entre el interés nacional, regional y global (Held, Waltz, Gilpin).

Kehoane nos propone que para que la administración de bienes públicos globales se dé de forma pareja y justa se requieren instrumentos, tratados e instituciones mundiales/globales, esto dependiendo del tipo de conflicto, aunque los conflictos en los que la Agenda 2030 está inserto son de corte global. La diferencia fundamental entre estas visiones es que los asuntos mundiales son resueltos dentro del esquema de la cooperación internacional entre los Estados, los asuntos globales son problemas que requieren mucho más que la cooperación internacional de los Estados, que es necesario verlos como una actuación pareja, justa y conjunta de diversos actores globales públicos y privados.

Entonces en este estudio de caso, planteo originalmente que existe una visión limitada y estatocéntrica del desarrollo, basado principalmente en el interés nacional (Waltz) y que tiene una fuerte influencia económica del neoliberalismo, planteada por los Estados del Norte Global, la ONU y las instituciones financieras internacionales.

El salto que he dado como investigador, al pasar de activista, refiere al tránsito que he dado del análisis de la situación como actor de la sociedad civil, a analizar a la sociedad civil como actor en el contexto de la gobernanza global. Messner y Maggi fueron

fundamentales para iniciar este análisis sobre gobernanza en el contexto de los ODS, ahora sé que dejo atrás su visión Norte-Sur para caminar hacia una mucho más cepaliana; De Ocampo y Bárcenas, donde si bien los Estados están conflictuados en la toma de decisiones globales, el campo de conflicto es más diverso, y el papel de otros actores es clave para la resolución de bienes públicos globales.

Técnicas de investigación utilizadas:

Siendo un estudio de caso, inicié con toda la información documental existente sobre el proceso de evaluación de los ODM (2000-2015) esto sirve de base para el primer análisis sobre la aplicación de dichos objetivos.

Posteriormente realicé entrevistas con actores claves en el proceso a nivel internacional y nacional, esto me permitió enfocar más la investigación. Posteriormente centré gran parte de la investigación en conocer los estudios existentes sobre agenda global, permitiendo saber que herramientas podría obtener del estado del arte.

Posteriormente dediqué la investigación a acopiar información de la ONU referente al Foro Político de Desarrollo Sostenible, toda la documentación oficial que diera cuenta del proceso, así como los comunicados y *papers* que emitiera de manera oficial los Estados parte (particularmente de México y Argentina) y de los organismos regionales de América Latina, particularmente de la CELAC y el Mercosur.

Posteriormente al hacer el análisis de la Red Beyond, utilicé otras técnicas de información más relacionadas con las redes sociales y las TIC, ello me permitió trabajar con software

que hacen análisis de redes, sobre todo a partir de documentar las cercanías a la red, a partir de revisar twitter durante dos semanas, analizando las interrelaciones que tenía Beyond 2015, con actores sociales y agencias gubernamentales y civiles.

En la siguiente parte de la investigación me dediqué a acopiar toda la información existente sobre Beyond 2015, Mesa de Articulación y Social Watch, esto me permitiría conocer a fondo sus posicionamientos para compararlos con los documentos oficiales de la propia ONU.

En la fase casi final de esta investigación realicé una entrevista con Naiara Costa, la coordinadora general de Beyond 2015 en Nueva York, quien ayudó a centrar las conclusiones de esta investigación y me proporcionó una evaluación interna que realizó la Red Beyond 2015, pudiendo conocer desde adentro lo que mis conclusiones intuían pero que me permitió sólidamente interpretar esas aseveraciones analíticas.

La etnografía como entrada al campo:

Yo entré al trabajo de campo como asistente a una red de organizaciones civiles que colaboró para la Agenda 2030. Esto me permitió hacer un trabajo etnográfico a lo largo de todo el proceso de investigación (2015-2018) el ser parte del grupo me permitió mayor libertad para analizar las problemáticas en los objetivos de investigación. Pude observar que las organizaciones civiles tienen bajo nivel de confianza en organizaciones como la ONU, para poner su tiempo y esfuerzo en este proceso. También muchas de ellas tienen duda y desconfianza a estos espacios de gobernabilidad/gobernanza, justamente porque no creen en un compromiso real de inclusión y de generación de espacios incluyentes. A lo largo de la investigación pude acercarme a escuchar las juntas, donde se discutía el papel

de cancillería en el proceso, el análisis de comportamiento de los Estados en el FPDS, el análisis de la red global para hacer interlocución dinámica, el papel de la coordinación central de Beyond, además de comprender los posicionamientos duros que la red filtraba, y los posicionamientos específicos que las redes temáticas tenían.

Capítulo 1. El Estado de la Cuestión: La Agenda 2030 y la gobernanza en los estudios de Relaciones Internacionales

Introducción

El tema de la Agenda 2030 en la ONU tiene una gran importancia dado que estamos tratando con un organismo que intenta cambiar de ámbito espacial, es decir por un lado, la ONU generalmente juega en el ámbito de la gobernabilidad internacional, por el otro tenemos una dimensión en construcción que es la de la gobernanza global donde no existen instituciones que resuelvan problemas globales, y justamente el tema medio ambiental y el cambio climático son problemas del ámbito global. En este primer capítulo hago una revisión bibliográfica de aquello que se ha investigado y analizado sobre la gobernanza en la Agenda 2030, sabedores de que existe aún poco material, dado que el proceso es muy reciente, sin embargo durante la investigación presente he podido conocer a un buen número de académicos que se encuentran trabajando este tema.

El presente trabajo entonces tiene como fin ubicar con claridad cuáles son los estudios específicos que se han hecho en torno al tema de la Agenda para el Desarrollo 2030, es decir a la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) entre 2012 que se da a conocer la iniciativa y hasta 2015 año en el que fue firmada. En una primera etapa se buscará hacer una revisión de la literatura que existe en lo general, pero haremos una focalización del problema en cuanto a los objetivos específicos sobre medio ambiente. Es decir particularizar si existen estudios y análisis sobre la gobernanza para la cooperación ambiental en el marco de la agenda. Esta literatura deberá referir tanto a las tendencias que existen de su estudio, los enfoques y los autores que la abordan.

El otro elemento que deberé analizar refiere a los estudios de la gobernanza en América Latina. Para entender la gobernanza global, debemos de hacer un zoom de lo general a lo particular para entender mejor este concepto.

1.1. Estudios sobre gobernanza global

Una primera reflexión que surge a partir de la revisión de textos, es que la gobernanza tiene dos acepciones, una de ellas es la consecuencia conceptual lineal del término pero aplicada al ámbito de las relaciones internacionales, por ejemplo López Vallejo y Lucatello conciben la gobernanza global ambiental como las instituciones internacionales que trabajan a favor del medio ambiente. Algunos otros conciben la gobernanza global como un proceso aspiracional en construcción, pero son los menos. La otra conceptualización proviene más de la herencia original de la OCDE y el Banco Mundial, y es el concepto de “good governance”, es decir “buena gobernanza” y aunque el término es utilizado por diversas instituciones internacionales, pues se encuentra en la definición que hace la propia ONU del término gobernanza, Cruz Fernández (2006) refiere a este concepto de la ONU.² Entonces con eso observamos que el término gobernanza global refiere a instituciones, personas y procesos que se desarrollan a nivel global, y que incluyen a actores en el ejercicio de políticas, más allá de las instituciones tradicionales de Bretton Woods y la Carta de San Francisco. El concepto de “buena gobernanza” es un término aspiracional creado por los organismos del Consenso de Washington para la buena consecución de los Estados (en vías de desarrollo) en políticas económicas y sociales. Von Haldenwang (2005) refiere que este concepto pone las bases para la implementación del capitalismo global dentro de los Estados. Con ello entonces la “buena gobernanza” no refiere a procesos de cooperación política, sino tiene un ámbito de aplicación de políticas

² What is Good Governance, ECOSOC. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

internacionales a los gobiernos nacionales, para la promoción del modelo económico neoliberal.

Ahora bien, hasta hoy se ha encontrado que cuando se habla de gobernanza global se utiliza de forma de instituciones dadas, es decir no se considera aspiracional, lo cual para este investigador puede resultar contradictorio. Los diferentes análisis de gobernanza que he revisado refieren a instituciones internacionales que administran las problemáticas globales ambientales, a eso le denominan gobernanza global. En cuanto a la gobernanza en lo general se encuentran los estudios de Rossenau, Pierre, Peters, Koimann, Doornbos, Weiss, Held, Boas y Vallés.

En el ámbito de la gobernanza global ambiental, desarrollo y globalización se encuentran los estudios de López Vallejo, Lucatello, (Bernstein y Brunnée 2011), Biermann, Montes y Vos (2013), Nayyar (2013 y 2002). En ese sentido Bernstein, Biermann y Nayyar son mucho más críticos con las instituciones de la ONU, Bretton Woods y otras derivadas, como la OMC, estos autores hacen un verdadero análisis basado en la real politik, refiriendo que si bien existen instancias para la “gobernanza” (como la ONU), existen otras instituciones que dictan las políticas para hacer la “verdadera gobernabilidad” (como el Banco Mundial, la OCDE y la OMC). Por ello me parece fundamental apegarme a estos autores que son más específicos hacia los intereses de la investigación.

Respecto a la Agenda 2030, de toda la literatura revisada observo que existe mucho escrito sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la cooperación internacional al desarrollo, desde varias facetas, por ejemplo desde los organismos para la cooperación, desde la evolución de la democratización de la cooperación al desarrollo (La Alianza Global). Otros refieren a que la cooperación al desarrollo puede ser desigual en el proceso de dotación de recursos para la implementación de los ODS, así también existen algunas

referencias críticas a la forma de operación de la cooperación al desarrollo, particularmente desde la geopolítica crítica y las relaciones norte – sur. Particularmente hay muchos análisis sobre las fallas en los resultados de los ODM (vigencia 2000-2015) y recomendaciones a la forma en cómo se deberían implementar los ODS, todos ellos teniendo como visor de análisis la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo. Eso es importante saberlo, puesto que desde esa lógica deberé ser más medurado en no abordarlo a profundidad, pues es un tema muy acabado donde existe mucha literatura e investigadores especializados (Ayllón, Sanahuja, Unceta, Lo Bruto, Tezanos, Lucatello, Sánchez, López Chacón).

Lo que falta son estudios más específicos sobre la gobernanza en la Agenda 2030, es decir estudiar los contenidos y los actores en el proceso de construcción de los ODS. De tal manera que podamos encontrar la conexión entre el alcance de los contenidos con la inclusión de los actores.

1.2. Evolución histórica del concepto de gobernanza:

La gobernanza es un término que se acuñó desde los años 60's por las instituciones financieras internacionales, particularmente por la OCDE, que establece la gobernanza como la inclusión de agentes privados en los asuntos públicos. A partir de ahí la gobernanza ha ido ampliándose en su definición y en sus análisis específicos. Sin embargo la gobernanza global es un concepto diferente mucho más focalizado a los problemas globales, desde ahí caben tres interesantes definiciones que ayudan a aterrizar el concepto: Israelewicz, (2000) nos señala que es un modo pluralista de gestión de las interdependencias, un dispositivo que permite a la comunidad internacional tratar los problemas colectivos a los que se enfrenta. Por otro lado Karns y Mignst, (2004) la señala como aquellas acciones permanentes conformadas por la suma de distintas estrategias

mediante las cuales individuos, instituciones públicas y privadas del orden nacional, regional e internacional, gestionan intereses comunes mediante acuerdos e instituciones formales e informales, con el propósito de conseguir fines colectivos. Finalmente la definición del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU, (inspirada en aquella de James Rosenau) la señala como la regulación de relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política central, como el sistema internacional. Incluye las instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas a través de las cuales los Estados y sus ciudadanos intentan alcanzar más predictibilidad, estabilidad y orden para sus respuestas a los desafíos transnacionales (United Nations, 2014, p.3).

La Organización de Naciones Unidas ha establecido en el documento denominado “What is the Good Governance” (2006) las características de lo que se considera la gobernanza internacional, con ello se establecen ciertos criterios para su aplicación en los organismos internacionales. Doornbos, Hall y Boas, han estudiado la aplicación de la gobernanza en las políticas mundiales, en todo caso, estos tres autores refieren a la necesaria interrelación de los gobiernos con la sociedad civil en las políticas públicas. Ahí la ONU establece ciertos principios básicos que debe contener la gobernanza, en particular señala que sea participativa, orientada al consenso, transparente, receptiva, eficaz, equitativa, incluyente y apegado al estado de derecho. Este término se relaciona más con el de buen gobierno, que quiere significar que la corrupción se reduce al mínimo, las minorías son tomadas en cuenta, las voces de los grupos vulnerables se escuchan.

En la revisión sobre el término de la gobernanza, la investigación rescata tres definiciones fundamentales que fueron acuñadas desde la OCDE, el Banco Mundial y el PNUD, estas tres definiciones son recogidas por Thomas Weiss, en su texto “global governance”, editado por el Third World Quarterly, en 2010.

González-Izás aporta el debate conceptual de la gobernanza desde la visión de América Latina lo que nos ayuda a la comprensión de la gobernanza más allá de lo que los autores anglosajones aportan (Weiss y Dornboos), ella refiere a Von Haldenwang³, analista del PNUD que refiere al papel que ha jugado el término de gobernanza a la consecución de un capitalismo global, desde sus orígenes en el Banco Mundial, y a partir de la ONU. Es decir alude a una acepción de “condicionalidad” por parte de los organismos internacionales en la dotación de recursos para el desarrollo (BM, FMI y OCDE).

El documento de trabajo de Ibon International ⁴“La reforma de la gobernanza global para el desarrollo sostenible: una agenda basada en los derechos” establece de una forma muy clara quienes son los actores de la gobernanza, esto es un giro a todos los otros textos, puesto que pone sobre la mesa la inclusión/injerencia de los organismos financieros y comerciales internacionales, este aporte es fundamental para entender la “verdadera gobernanza, para el incumplimiento de la Agenda 2030”. Ibon International establece sobre todo el término de gobernanza global para el desarrollo sostenible”, es decir acota mucho el término, lo cual resulta interesante en sí mismo, pues establece una tabla en la que se refiere tanto a las normatividades internacionales en materia de sostenibilidad (económico, social y ambiental), como de las instituciones internacionales para su aplicación. Este marco es fundamental para entender la aplicabilidad de una gobernanza del desarrollo, o para entender las falsedades institucionales para su omisión. Ibon critica fuertemente a las instituciones para la sostenibilidad y puntualiza cuáles son esas fallas.

³ Von Handenwang. Integración Regional de América Latina. *La perspectiva de la gobernabilidad*. Nueva Sociedad 195, Gobierno Electrónico y Democracia. Fundación Frederick Ebert. 2005.

⁴ Ibon International es una fundación internacional que lucha por la transformación social a través del conocimiento compartido, la investigación para los actores sociales y por la generación de capacidades en los actores de sociedad civil organizada, colabora con movimientos sociales, y sociedad civil organizada en diferentes partes del mundo, especialmente en el sur global.

Tabla 1. Instituciones en el marco de la gobernanza ambiental

Tabla 1. Las instituciones y las leyes en materia de gobernanza global, de acuerdo con el mandato principal			
Instituciones	Económico El crecimiento económico y la estabilidad	Social Bienestar social y equidad	Ambiental Protección ambiental
	Grupo de los Ocho / Grupo de los Veinte Organización Mundial del Comercio Fondo Monetario Internacional Grupo del Banco Mundial Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo Consejo Económico y Social de la ONU	Organización Internacional del Trabajo Organización para la Agricultura y la Alimentación Organización Mundial de la Salud Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ONU Mujeres	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Fondo para el Medio Ambiente Mundial
	Consejo Económico y Social de la ONU		
	Comisión sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas		
Normas (Hard y soft)	Los acuerdos de la ronda de Uruguay	Objetivos de Desarrollo del Milenio Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer	Convenciones de Río Protocolo de Kyoto Otros acuerdos internacionales
	Convención internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales Asociación de Bussan para la cooperación eficaz para el desarrollo		
	Agenda 21 Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo		

Fuente: Ibon International, *Informe sobre Gobernanza Ambiental*, 2014.

Es necesario acercarse a otros estudios más profundos sobre la gobernanza global para el desarrollo sostenible, en concreto a los estudios de Deppak Nayyar (2010 y 2014) que refieren a las fallas estructurales del sistema económico frente a la gobernanza ambiental, Biermann (Earth Sistem Governance), Bernstein y Brunnée (2011) establecen mucho mejor la discusión internacional que se está dando en torno a este tema. Sin duda este último conjunto de autores son los expertos más importantes en el ámbito internacional que trabajan y critican las posiciones de los organismos de la gobernanza ambiental en el marco de las relaciones internacionales.

1.3. Estudios sobre Agenda 2030

A lo largo de cuatro años de investigación se han encontrado algunos textos académicos dedicados a la Agenda 2030, pocos textos de México y América Latina y una literatura más amplia de estudios europeos, particularmente españoles y alemanes. Dentro de estos se encuentran dos académicos fundamentales para este estudio Bruno Ayllón, de la Escuela de Altos Estudios del Ecuador, sus estudios refieren principalmente a la cooperación internacional al desarrollo, desde una visión geopolítica del sur, y como esta a su vez influye sobre una agenda de desarrollo global. A su vez Antonio Sanahuja del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, hace una revisión histórica del surgimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde varias categorías fundamentales, por un lado desde una visión de la historia de las relaciones internacionales con una visión crítica del proceso, y por otro el análisis de la inserción de los ODM en la globalización, finalmente establece algunas ventajas en el juego de la política internacional actual para la implementación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) de manera tal que su mayor aporte es justamente analizar el contexto político en torno a la nueva Agenda. Koldo Unceta de la Universidad de País Vasco, establece grandes ideas sobre la relación entre la Agenda 2030 y la cooperación internacional al desarrollo, su mayor aportación es analizar y filtrar los 17 nuevos ODS en función de prioridades temáticas, estableciendo cuatro; pobreza, equidad y justicia social, democracia y derechos humanos y sostenibilidad, su análisis lo centra mucho en la crítica a la brecha existente entre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la inversión para el cumplimiento de los ODM y por tanto de los ODS ⁵.

⁵ Por ejemplo refiere que los países que mayormente cumplieron con los ODM que son China e India, justamente son Estados donde es inexistente la cooperación internacional por vía de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Tezanos, economista de la Universidad de Cantabria, establece un análisis sobre la cooperación internacional al desarrollo y la aplicación de los ODS, el autor hace un aporte desde la geopolítica crítica y las relaciones Norte – Sur. Victoria Cantillo de la Universidad de San Buenaventura de Cartagena, Colombia, hace una fuerte crítica al sistema internacional durante la gestación de los ODM, establece la poca coherencia entre políticas para el combate a la pobreza y la fragmentación en lo general de políticas sectoriales frente a la necesidad integral de cumplimiento de los 8 objetivos. Establece de una forma clara la relación entre los ODM y la Agenda de Financiación al Desarrollo (Ffd), enumerando las diversas reuniones que se dieron a nivel mundial, Monterrey, París, Accra y Busán, como parte de la evolución de dichas prácticas. Cantillo pone sobre la mesa algunos cambios positivos que se consideraron para la Agenda 2030, en primer lugar por el hecho de la inclusión de otros actores no estatales, por ende la visión no es estatocéntrica, hace referencia a todos los procesos de inclusión de sociedad civil que ocurrieron durante estos cinco años (2010-2015). La autora también pone sobre la mesa un tema interesante para mi investigación, que la inclusión de la sociedad civil en el proceso de la Agenda 2030 no necesariamente significa un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo, aun cuando es de destacarse la inclusión del tema ambiental en la agenda. Sin duda es relevante la observación que hace Cantillo, pues es de los pocos estudios con visión latinoamericana que he encontrado, todos ellos pertenecientes a una red de investigadores para la cooperación internacional al desarrollo.

Finalmente Rebecka Villanueva del Instituto Mora, México ha hecho una revisión profunda de la Agenda 2030 desde las contribuciones y cambios que propuso nuestro país en las discusiones de la agenda global, y como estos objetivos de desarrollo sostenible pueden traer cambios importantes en la sociedad mexicana, así como observar cuales son las principales contribuciones que nuestro país ha hecho para la Agenda del Desarrollo.

1.4. Estudios sobre gobernanza ambiental en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la Agenda 2030

De una revisión profunda que se ha hecho al respecto, el autor que aporta a la visión sobre gobernanza de cooperación ambiental es Simone Lucatello, italiano, investigador del Instituto Mora, ha centrado sus investigaciones en el tema ambiental, particularmente al cambio climático y la gobernanza. Como experto en temas de cooperación internacional ambiental, ha abordado el tema de los ODM/ODS tanto evaluando el cumplimiento del Objetivo 7 de los ODM, como hace un abordaje sobre la implementación de los nuevos objetivos sustentables Post 2015, el investigador utiliza el término gobernanza ambiental para hacer una referencia a sus estudios, por lo que es de gran utilidad observar con claridad sus textos, para tener claro los límites a los estudios que este autor está haciendo. Lucatello también nos acerca a fuentes documentales importantes como el Informe Stern sobre la economía del cambio climático (2006) y el incremento de desastres naturales causados por este cambio. Lucatello escribe en 2015 un texto sobre la agenda ambiental y el escenario Post 2015, es un documento importante que refiere específicamente a la evolución del término de sustentabilidad (lo define así, y lo diferencia del término sostenibilidad) en la Agenda 2030, desde sus orígenes, hace referencia a textos de CEPAL que son claves para entender las relaciones socio económicas y su impacto ambiental desde una visión latinoamericana, también refiere a la inclusión de 11 objetivos de los 17 que tienen que ver con temas ambientales, lo que subraya “ la importancia de la sustentabilidad como eje articulador de la agenda”

De ahí nos lleva la investigación al texto de Naomi Klein “Esto lo cambia todo; el capitalismo contra el clima” en este trabajo se hace un profundo análisis de las instituciones internacionales, y muestra de manera documental como los organismos como la OMC son los tomadores de decisiones frente a las políticas ambientales, en particular del cambio climático, sin duda este texto es fundamental para la investigación.

Así la mayor parte de las aportaciones actuales que se tienen sobre Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles se dan en el ámbito de la cooperación internacional al Desarrollo (CID). Algunos hacen un aporte interesante que refiere a los objetivos estructurados pero la fractura que hay entre objetivos y recursos financieros para su implementación. Algo muy importante es el análisis de Tezanos, Lucatello y Ayllón sobre la geopolítica crítica y las relaciones Norte – Sur, me parece importante abordarlo y profundizarlo a lo largo de la investigación.

Marcela López Vallejo, revisa el caso mexicano, la aportación que hace es referente a las instituciones que forman parte de la gobernanza ambiental global, entendida por ello a la ONU y organismos subsidiarios (PNUMA y PNUD), y refiere a las instituciones de la gobernanza, refiriéndose al Banco Mundial y a la OCDE. La autora señala que México ha ido transformando su política ambiental justamente a partir del contexto global, básicamente desde Río 1992 y el TLCAN, ambas que le generaban a México responsabilidades de cumplimiento. Durante esa década el país se dedicó a firmar todas las convenciones ambientales que la ONU promoviera, hecho que le dio oportunidad de iniciar su participación en las Conferencias de Partes (COP), todos estas firmas llevaron a que en México se diera una reingeniería de instituciones a favor del medio ambiente, pues su cumplimiento exigía operación, por ello menciona se creó la LEGEPA, SEMARNAT, la Profepa y la Conabio. Un aporte fundamental es la relación que establece en las directrices que en materia de política ambiental se vienen dando, pero por el Banco Mundial y la OCDE, como el Global Environment Facility (GEF) fondo financiado y administrado por el BM. También refiere cuales han sido las tres prioridades temáticas de México en el tema ambiental: cambio climático, agua y biodiversidad.

Conclusiones:

Del estado de la cuestión se puede decir que un faltante es la re definición del término gobernanza global ambiental. Lo que al hacer la revisión de textos encontré, es la carencia de investigaciones sobre los actores del proceso de negociación de la Agenda, esa puede ser la aportación fundamental que podemos hacer al ámbito de las investigaciones de política internacional. Al mismo tiempo hay que analizar los textos que hablan de desarrollo sostenible y que refieren a las fallas entre el sistema económico y la gobernanza ambiental, esto desde una visión latinoamericanista (dado que todos los expertos del tema son europeos) puede ser un gran aporte, en virtud de nuestros problemas por despojos de la tierra, como por la visión de nuestros países, en lo político y en nuestras economías. Un elemento importante y que es una de las tendencias de la conclusión como un aporte significativo, es que la inclusión de actores no estatales en la Agenda, no necesariamente significa un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo.

Haciendo una recapitulación a partir de toda la literatura revisada, podemos decir que existen pocos textos que hablen de gobernanza global para el medio ambiente, tal vez porque el propio término de gobernanza es aún poco analizado y utilizado en el ámbito de las instituciones internacionales, para ampliar la precariedad del término, por tanto la gobernanza global es un término mucho menos socorrido, incluso por los organismos subsidiarios de las Naciones Unidas, lo que complejiza aún más la posibilidad de que los investigadores también utilicen el término adecuadamente. En la revisión de textos oficiales se pueden observar que existe una confusión entre la gobernanza global y la gobernanza mundial, y se utilizan de manera indistinta en la producción de materiales de difusión de la misma ONU. Por ello entonces entrar a la gobernanza global para el medio ambiente se complejiza mucho más, existen tres autores Weiss, Lucatello y López Vallejo que hacen un planteamiento adecuado del tema, con esos elementos vamos a encuadrar la investigación.

Capítulo 2. La Agenda Global del Desarrollo, entre la gobernabilidad internacional y la gobernanza global.

Introducción:

Lo que este capítulo pretende explicar es cómo a partir de un ejercicio histórico en la Organización de Naciones Unidas, que es la construcción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se pretende pasar de una gobernabilidad internacional, que ha sido dominada y organizada enteramente por los gobiernos nacionales, hacia un esquema de gobernanza global en la cual sean protagonistas los agentes privados, entendidos como las redes y organizaciones de la sociedad civil, así como la empresa privada.

Este esquema intentará ser explicado desde el enfoque neo institucionalista, básicamente de Keohane, sin embargo me auxilió de otros autores y corrientes que ayudan a explicar la hipótesis de la investigación. Para ello me apoyo en Wallerstein y el Sistema Mundo que ayuda a entender el puente entre gobernabilidad y gobernanza en el ámbito de la ONU, a partir de ahí podremos entender la pregunta de investigación que pretende explicar cómo el Foro Político de Desarrollo Sostenible es un puente entre la gobernabilidad actual, hacia la gobernanza global en un mundo incierto y conflictivo. En esa misma lógica de apoyarse de otros autores, también analizó y describo la teoría de las redes internacionales, desarrollada por Sikkink, Rise y Kick, que hacen un análisis muy importante para entender el éxito de las redes transnacionales de derechos humanos a nivel global.

Entonces pretendemos apoyarnos en el análisis de diversos autores, tiempos nuevos y comportamientos institucionales nuevos, que requieren una diversidad de apoyos teóricos para entenderlas y explicarlas. Todo ello para poder llegar a la construcción de la propia definición de gobernanza global del autor de esta investigación.

2.1 Análisis del Sistema Mundo Moderno y el Sistema Mundo Emergente

En el modelo del Sistema Mundo Moderno de Wallerstein los Estados se encuentran en una crisis producto de la liberalización económica en función de la pérdida de soberanía frente a los capitales extranjeros y los organismos financieros internacionales, que significan globalización económica, con varias características: 6

- Disminución del papel del Estado en la redistribución del ingreso en los países, es decir es ineficiente en ese proceso.
- Generación de pobreza, menor calidad de vida de los pueblos.
- Fin del Estado de Bienestar, por tanto una fractura social que en el peor de los casos genera malestar que puede derivar en movilizaciones.

En este esquema los países periféricos y semiperiféricos siguieron el modelo del Consenso de Washington en cuanto a estas políticas económicas y sociales, bajo ciertas características que han significado una pérdida de gobernabilidad sobre la redistribución de la riqueza a partir del abandono al Estado de Bienestar. Este modelo también trajo consigo revolucionar el modelo de producción y cambios en la organización del proceso de trabajo (Wicab en Calva 2014), permitiendo mayor flexibilidad laboral y por tanto pérdida de derechos humanos laborales. Esta ruptura que se ha dado a partir de la crisis del Estado Nación requiere una nueva gobernanza global para atender los desequilibrios de la acumulación de capital y los flujos del mercado. Gilpin (2000) señala que los fenómenos provocados por la globalización económica suponen el fin del Estado como protector de los débiles contra los fuertes, pues el Estado dejó de ser regulador (Gilpin p.345).

En la postura neo institucionalista de David Held (2002) encontramos elementos fundamentales para nuestro análisis, plantea que el Estado capitalista no reparte la riqueza y por lo tanto no ofrece la igualdad y equidad, prometida por la democracia

⁶ Calva José Luis. Gobernanza y Economía Mundial.

representativa liberal. Held plantea la interconexión entre los Estados y el orden global, ese Estado está regulado por el interés nacional (Waltz 1998) y por ende no es factible que haya un comportamiento cooperador en el ámbito global, aun cuando los países tienen reglas de coexistencia básicas (mínimos a respetar por los Estados) como la defensa nacional o la soberanía, lo cual genera un orden auto regulado (en el sistema Westafaliano) pero sencillo, jerárquico y desigual entre los Estados lo cual proyecta un sistema anárquico en las relaciones entre Estados. Esa característica se ha dado a lo largo de todo el contexto histórico de la post guerra, e incluso es vigente actualmente en la etapa de posterior a la Guerra Fría. Desde el mismo enfoque neo institucional Heldey Bull (1979) nos menciona que los Estados son egoístas y por lo tanto no puede haber un orden voluntario, reconociendo el valor de las instituciones y el derecho internacional en la búsqueda de la cooperación internacional. Sin embargo como Held y Wallerstein refieren, considera que existe anarquía en el orden global, en donde los Estados débiles se subsumen a las decisiones de los Estados fuertes (potencias nucleares), por ende el orden internacional institucional del Sistema ONU (Post Westfalia) es precario e imperfecto. Bull va más allá y plantea la necesidad de una autoridad común, un gobierno mundial.

b. Política post-internacional Rosenau, Gilpin y Held

También Rosenau rompe con el pensamiento nacional-estatal; pero no poniendo en lugar de la anarquía de los Estados nacionales un único sistema mundial de mercado mundial, sino diferenciando dos fases de la política internacional. La globalización significa, en su marco referencial, que la humanidad ha dejado ya atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. Ahora ha empezado una época de política *post*-internacional en la que los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como con empresas transnacionales y movimientos sociales y políticos también transnacionales. Empíricamente, esto se manifiesta, entre otras cosas, en el hecho de que el número de organizaciones internacionales, incluidas las no

⁸¹ Volker Berghelmer viene elaborando empíricamente desde hace tiempo la teoría del sistema mundial; véase, últimamente, V. Berghelmer y B. Trezzini, "Jenseits von Dependenz — versus Modernisierungstheorie: Differenzierungsprozesse in der Weltgesellschaft und ihre Erklärung", H.-E. Möller (comp.), *Weltyrtem und kultureller Erbe*, Berlin, 1996, págs. 53-79.

Alberto Rocha (2003) plantea asimismo que el modelo ONU Post Westfalia está en crisis, y que existen una serie de procesos unidos y subsecuentes entre lo local, lo post nacional, lo regional y lo global, en ese proceso la gobernanza global como apuesta está en construcción y bajo el modelo post westfaliano (ONU e interestatal) está en crisis.

En ese mismo modelo y siguiendo a Wallerstein en el análisis de los sistemas, el Estado Nación sufre problemas de gobernabilidad y soberanía interna y externa. Desde el ámbito de lo local es presionado por las autonomías crecientes, el caso más ejemplar es España y Cataluña. Pero al tiempo se ve obligado a ceder soberanía, en materia económica por los procesos regionales, en donde tiene que cooperar, ceder y aplicar prácticas externas para el comercio internacional. Aún más si referimos al cuarto de los sistemas señalados por el Dr. Alberto Rocha, el global. Puesto que el global es la red, y ahí simplemente los Estados no saben cómo jugar en esa cancha, misma que utiliza la Sociedad Civil de una buena manera para presionar a los gobiernos en políticas injustas que generan descontento social. Por lo tanto como señala el Dr. Rocha; “entre la gobernabilidad internacional existente y la gobernanza global en construcción, ambos procesos están imbricados”, aunque no haya instrumentos de gobernanza global definidos, no haya un gobierno mundial y el conjunto de instituciones del Sistema de Naciones Unidas estén en crisis.

Asimismo Wallerstein y Held plantean que en la actual geografía del sistema mundo no se permite la incorporación plena de los otros sectores de la ciudadanía, en particular del tercer sector (Habermas) en una gobernanza mundial. Sin embargo Boaventura plantea que la ciudadanía y los movimientos sociales están en una nueva fase de la democracia que permite la inclusión plena y cada vez mayor (en América Latina) de estas en los asuntos públicos.

En la práctica la ONU desea con ambición alcanzar un proceso de gobernanza incomparable, así ha sido señalado por Ban Ki-moon quien desea establecer en 2016 las bases sólidas para cumplir con los objetivos de desarrollo sostenibles.

2.2. Gobernabilidad o Gobernanza Global

En principio es importante mencionar que hay una diferencia entre gobernabilidad y gobernanza en la teoría política, así como en la teoría de las políticas públicas, comenzaré con gobernabilidad, cuyo origen, según plantea Aguilar Villanueva (2006) tiene que ver con el Informe a la Comisión Trilateral de la Gobernabilidad de las Democracias escrito por Crozier y Huntington (1975), que plantea la carga responsiva de los gobiernos en el Estado de Bienestar, y que propone darle al sector privado ciertas responsabilidades en el ámbito de políticas sociales. Aguilar pone en el centro del debate sobre gobernabilidad, el tema de la capacidad de gobernar de un Estado, señalando que en este concepto el aparato gubernamental sigue manteniendo el control de las políticas públicas. Sin embargo él señala como punto de quiebre, cuando se encontró que en Estados de primer mundo, el gobierno se mostraba débil para resolver problemas públicos, por ende la necesidad de la ampliación de la responsabilidad de gestionar los asuntos públicos. Se descubrió que puede haber asuntos públicos que son factibles de resolver por agentes privados, tanto por sus recursos económicos, como por la capacidad operativa de hacerlo, ahí se rompió el paradigma de que los problemas sociales sólo podían atenderse por instituciones gubernamentales. Es decir significó la incorporación del tercer sector a la gestión pública. Entonces el descubrimiento de que la iniciativa privada debe estar en la resolución de problemas públicos, y que además puede ser eficiente para resolver esos asuntos, es el surgimiento del concepto de gobernanza (en el ámbito interno), después se analizará en que es diferente al concepto a nivel internacional. Eso lleva a una falsa paradoja, que relaciona dicho concepto con los de “buen gobierno” y Nueva Gestión Pública, mismos

que fueron utilizados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE⁷, por ello la crítica de los neo marxistas, en función de que se pretende quitar la responsabilidad del Estado en los asuntos públicos, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington de privatizar bienes y servicios que anteriormente ofertaba el gobierno, como la salud, la educación, los sistemas de jubilaciones y la asistencia social. Pero siguiendo el concepto de Aguilar Villanueva señala que en este concepto hay un nuevo papel de la Sociedad en las políticas sociales y servicios públicos:

“la gobernanza alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, a nivel nacional y a nivel global”. (Aguilar, 2006, p. 78)

Entonces partiendo de esa definición el agente principal para la delimitación y otorgamiento de la gobernanza son los Estados.

Vallés (2010) plantea que la transferencia entre gobernabilidad y gobernanza se traslada a partir del agotamiento del Estado para la resolución de los problemas de dotación de servicios públicos. Observa el momento histórico en el que se construye el concepto de la gobernanza, que coincide con la Caída del Muro de Berlín, en donde los Estados, incluso los del Bloque Comunista tuvieron que aceptar el agotamiento gubernamental a la resolución de los asuntos públicos, y la necesidad de quitarle el monopolio a los Estados para resolver los problemas sociales.

Aguilar señala también como la ONU comenzó a utilizar el término de gobernanza en los años 90, en específico en documentos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que definen gobernanza como “el ejercicio de autoridad política, económica y

⁷ La OCDE vincula el término governance con public management reforms, dando pie a un nuevo paradigma en la idea de gestión pública. OECD, Governance in transition, Public Management Reforms in OECD Countries, París, 1995.

administrativa para manejar los asuntos de la nación”, (Aguilar 2006, p.99). El documento refiere a un significado amplio de gobernanza, que incluye tres dominios de la misma:

- Dominio del Estado (instituciones políticas y gubernamentales)
- Dominio de las Organizaciones de la Sociedad Civil
- Dominio del Sector Privado (Empresas).

La idea central es que la gobernanza trasciende al Estado e incluye a la Sociedad Civil Organizada (OSC) y al sector privado. Es una nueva forma de mirar la resolución de problemas donde surge la acción colectiva y juegan muchos actores por un objetivo común. La diferencia con el concepto de gobernabilidad es que este sólo se centraba en el ejercicio de las políticas públicas desde los gobiernos, en una visión egoísta y autoritaria. Kooiman (2005) sostiene que la gobernanza en el mundo actual son “todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados”. Que finalmente representan respuestas sociales ante la incapacidad del gobierno de resolver los asuntos públicos y a una mayor ciudadanía organizada. Y señala el autor “implica una conciencia creciente de las limitaciones de la gobernanza tradicional por el Estado por sí sólo”.⁸ Creo que el concepto clave de gobernanza es el que incorpora a la sociedad civil a la acción de gobierno.

Vallés aporta varios elementos descriptivos de la Gobernanza que son fundamentales para entenderla:

1. Acción combinada de actores.
2. Es una coordinación social de actores
3. No depende de reglas formales
4. No hay una dominación jerárquica entre actores.
5. Significa un debilitamiento del papel del Estado (pasando este a segundo plano)

⁸ Kooiman, Jan. *Governing as Governance*, Londres, SAGE Publicatios, 2005.

Esta gobernanza según Vallés se traslada a los asuntos internacionales, y traslada su manejo a la globalización, misma que condiciona la forma de gestionar los conflictos mundiales colectivos.

Entonces Vallés señala varios presupuestos:

1. Con la gobernanza se diluye la diferencia entre lo público y lo privado, además de señalar la necesidad de generación de mayor interdependencia.
2. Ya no se imponen normas o reglas de conducta por parte del poder político estatal, sino por el contrario las reglas no escritas de la inclusión democrática toman forma, dando pie a negociaciones entre actores público privados.
3. Ya no existe un centro rector de los procesos de gestión y resolución de asuntos públicos, al romperse el monopolio de la dirección de los Estados y de las reglas formales. Se intenta reconfigurar un esquema multipolar, y se constituyen a parir de redes de actores estatales y no estatales.

Entonces la gobernanza se vuelve substitutiva de la gobernabilidad, es decir que los cambios mundiales en 1989 generaron la redefinición del protagonismo del Estado Nación, mismo que apareció en el documento *“Our Global Neighbourhood”* publicado por Naciones Unidas en 1995, como resultado de los trabajos de la “Comisión Brandt” en 1991.

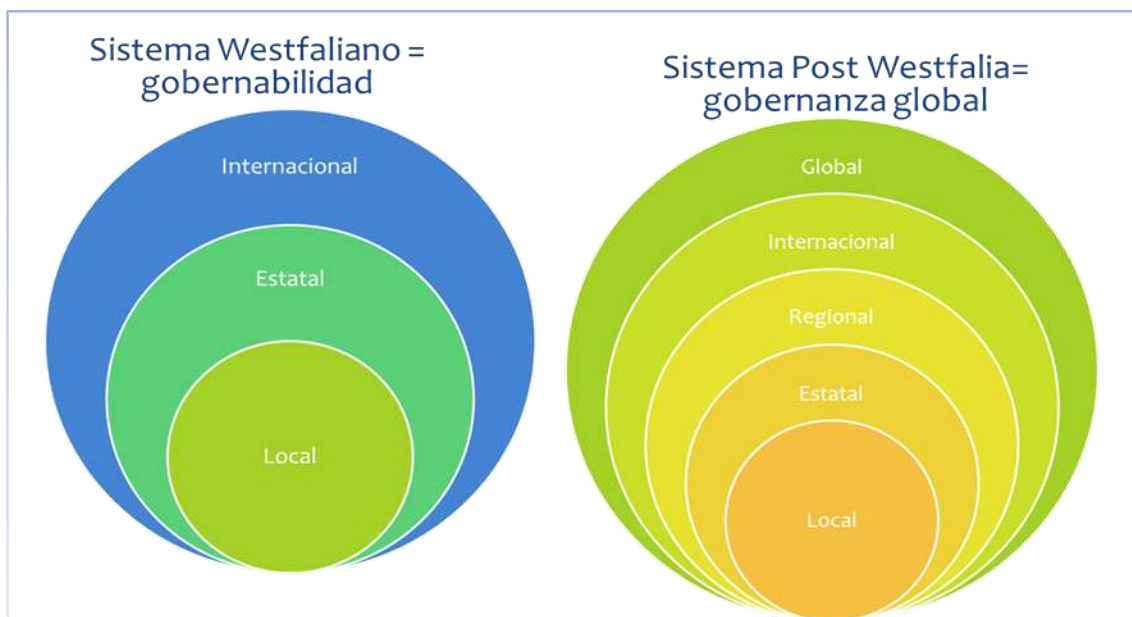
Desde la visión de Vallés existen dos dimensiones de la gobernanza internacional:

1. Regulación de problemáticas internacionales sin un gobierno mundial.
2. La multiplicidad de actores estatales y no estatales.

Nótese que en la referencia Vallés habla de la gobernanza internacional, misma que se podría considerar como el mecanismo incluyente de resolución de asuntos públicos

mundiales, bajo el esquema de los Estados y la ONU, en un marco tradicional Westfaliano, pero con la inclusión de los actores no estatales, léase Organizaciones de la Sociedad Civil y Empresas Transnacionales. Es decir el escenario es el mismo que en la gobernabilidad, pero con otros agentes.

Cuadro 1. Comparativo de modelos del Sistema Mundo



Elaboración propia para esta investigación a partir de los trabajos del Dr. Alberto Rocha.

De ahí trascendemos al tema de la gobernanza global, de los diferentes aportes que hagan diversos autores iremos generando el andamiaje teórico que soporte la investigación, por ello es importante en primer instancia hacer dialogar a los autores en torno al tema. La gobernanza global en todo caso es un problema teórico, puesto que se circunscribe al Sistema Mundo Emergente o Post Westfaliano, (es decir, un sistema en construcción, no acabado, aspiracional) (Rocha 2003) por ello es importante escuchar que dicen estos autores, tanto los que la ven como algo existente, como los que la consideran un tema en construcción para un nuevo sistema mundo.

Keohane considera que es la forma en la cual se deben solucionar los problemas globales, en las relaciones ínter estatales, partiendo del egoísmo y la falta de cooperación entre

países, él propone ciertas normas de funcionamiento para hacer efectiva la Gobernanza (Borja 2005, p. 458).

En parte porque Keohane utiliza el concepto atinadamente de “fallas del mercado”, la cual hace referencia a la incapacidad de resolución de asuntos públicos (él lo denomina mercado perfecto) de proporcionar bienes públicos a una sociedad, y que a partir de la realidad económica mundial, no sólo no se ofrecen, sino que por el contrario ese mercado no regulado da lugar a “males públicos” como la contaminación ambiental, o en general las externalidades negativas de la industria, por tanto Keohane entendió bien que esa necesaria cooperación no se da por sí sola, a iniciativa de los Estados o de los organismos internacionales.

Keohane entiende Gobernanza como la forma de que un individuo pueda alcanzar un conjunto de derechos, capacidades, libertades, seguridad, bienestar, medido a partir del Índice de Desarrollo Humano (p. 459). Keohane parte de dos premisas que me parece son fundamentales para plantear el problema:

I) La interdependencia de los países ocasiona la discordia, puesto que las acciones propuestas por vía del interés propio afectan el bienestar de otros. Esto es claramente visible por ejemplo con el tema ambiental. Refiere que desde los realistas se lee esta tendencia “la combinación de interdependencia y ausencia de gobernanza es letal” (ídem, p.454).

II) La segunda premisa refiere a que las instituciones mismas tienen el potencial de ser opresivas; es algo que citando a Keohane considera el dilema de la gobernanza: aun cuando las instituciones fueron creadas para el bien común, pueden llegar a ser tiránicas. Keohane considera que las instituciones para la gobernanza deben estar al menos para el mantenimiento de tres tópicos fundamentales para la armonía mundial: la paz, la prosperidad (entendida esta como el bienestar colectivo) y la libertad (entendida en el

sentido amplio proveniente del derecho internacional de los derechos humanos) de las libertades fundamentales.

Entonces Keohane se pregunta ¿qué tipo de instituciones se requieren para la gobernanza global? ¿Basadas en la coercitividad o en la persuasión racional? Para evaluar el tipo de instituciones propone 3 criterios;

- Consecuencias: efectos de los actos que realizan las instituciones en las personas.
- Funciones: procesos específicos por los cuales las instituciones producen esos efectos.
- Procedimientos: son aquellas normas que afectan a los individuos y a los grupos y que determinan los procesos de influencia.

A continuación se presenta de forma desglosada la explicación de cada uno de estos criterios:

Consecuencias: Aquí considera fundamental que la gobernanza debería enriquecer el conjunto de capacidades de las personas (desde el concepto de capacidades de Sen) y desde una visión de derechos, que consideren libertades fundamentales, bienestar (en términos de DESC⁹) y seguridad personal.

La Organización de Naciones Unidas es el órgano que por excelencia ha trabajado los temas de gobernabilidad internacional, y que sin embargo no logra ser integrador de visiones diferenciadas a las de los Estados.

Las Funciones: Keohane considera incluir cinco funciones claves para fomentar la gobernanza en las instituciones regionales y globales:

1. Limitar el uso de la violencia a gran escala.

⁹ Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. Limitar las externalidades negativas de la descentralización. Es decir, actualmente la interdependencia permite que los actores (estatales y privados) externalicen los costos de sus acciones a la población en general. Establece algunos ejemplos, como la política monetaria, la contaminación del aire y las problemática ambientales. Justamente la cooperación internacional para el desarrollo trata de reducir las externalidades. De hecho este es el argumento exacto al que nosotros estamos recurriendo en función de que la mayor parte de los temas conflictivos de la Agenda 2030 son resultados de la discordia en la administración de estas externalidades entre los actores estatales.
3. Fungir como centros de enlace para los juegos de coordinación: Esto ayudaría a evitar la dispersión de los actores a la hora de cumplir con las normatividades internacionales, justo aquí el Foro Político para el Desarrollo Sostenible podría formar parte de esto que se requiere para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.
4. Hacer frente a las alteraciones de los sistemas globales: Esto debido a que las redes globales generan efectos sistémicos no previsibles (Jervis 1997): algunos de los hechos que ilustran estos efectos son el cambio climático y la crisis financiera mundial.
5. Proporcionar garantías contra las peores formas de explotación humanas: donde los efectos de la globalización generan desigualdad y explotación humana, sobre todo en el ámbito subnacional, por ello se hace necesario esfuerzos tanto internos como internacionales.

Los procedimientos: plantea tres criterios posibles para formular un sistema real de gobernanza global:

1. Criterio de responsabilidad: El hecho de que los pueblos cuenten con herramientas para que los gobiernos rindan cuentas de sus acciones.

2. Participación: se debe de contar con mecanismos claros para la participación ciudadana de todas y todos en condiciones de igualdad, en las decisiones colectivas.
3. Persuasión: son los procedimientos institucionalizados para la comunicación y convocatoria de las normas internacionales.

El reto que encarna la gobernanza para Keohane, no va solo desde la dimensión global, por el contrario, él considera que se debe dar desde lo local, nacional y regional, ahí propone cuatro problemáticas donde se reta a la gobernanza, todas ellas están relacionadas a las consecuencias de la exportación de las externalidades negativas; desigualdad social provocada por los mercados; medio ambiente, derechos sociales, pobreza e inequidad y delitos transnacionales.

Vemos diferencias entre los autores por ejemplo entre Keohane e Izraelewitz (p. 47, 2000) el cual considera que la gobernanza “es un modo pluralista de gestión de las interdependencias, un dispositivo pluralista que permite a la comunidad internacional tratar los problemas colectivos a los que se enfrenta”.

2.2.2 Gobernanza en el Marco de la Organización de Naciones Unidas

El Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU (United Nations 2014) también ha establecido una definición para la gobernanza global, como la regulación de relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política central, como en el sistema internacional. Incluye las instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas a través de las cuales los Estados y sus ciudadanos intentan alcanzar más predictibilidad, estabilidad y orden para sus respuestas a los desafíos transnacionales.

Keohane se pregunta el alcance de las instituciones de gobernanza global, proponiendo que estas no sean muy ambiciosas, es decir está en contra del establecimiento de un

Estado mundial. Sin embargo sí reconoce que la gobernanza global requiere de instituciones internacionales más extensas. Posteriormente explica (p. 468), como desde la teoría de la acción colectiva no existe arreglo para que se dé la gobernanza desde lo global, lo cual va muy cercano a lo que plantea Messner (2002) respecto a que las potencias mundiales no estarían dispuestas a sacrificar políticas económicas que contradigan sus intereses y que otorguen mayor poder a los países en desarrollo.

Algo que va muy de la mano con Aguilar Villanueva y Kooiman, pero me parece innovador en el pensamiento de Keohane es considerar que la gobernanza global implica formas viables de auto gobernanza local (p. 488) es decir que para que pueda fluir la gobernanza en lo global es necesario mecanismos de participación y de democracia participativa en las regiones, países y localidades, pues son la raíz de la gobernanza, es decir la gobernanza global requiere de instituciones democráticas y una participación ciudadana activa al interior de los Estados.

Los planteamientos de Izraelewitz y el Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU trascienden el mero ámbito de lo teórico que propone Keohane, para caminar hacia una definición operativa de la gobernanza global.

No obstante otros autores dialogan sobre los alcances de la gobernanza global, Almeida (2012) por ejemplo diferencia muy bien entre gobernanza mundial y global, en función de la universalidad de sus procesos decisorios, sugiere que las instituciones internacionales y organismos multilaterales, si bien se denominan “universales” están muy lejos de garantizar esa universalidad en sus decisiones, a partir de sus mecanismos de toma de decisiones y de inclusión de actores no estatales, más allá de lo declarativo.

Goncalvez (2012) propone algunos elementos para acercarse más a la aspiración de la gobernanza global. Por ejemplo la necesidad de acercarse al consenso y la cooperación, no desde la coerción que si ocurre en la gobernabilidad. Sino buscando aportes para

superar la anarquía del sistema internacional. Pero al tiempo si se requieren un conjunto de instituciones internacionales (normas, principios, reglas formales e informales) que respondan a los problemas globales.

Ayllón (2014) considera que existen diferentes dimensiones en la gobernanza global, una de ellas es la dimensión de gestión de los procesos inter institucionales. La segunda refiere al carácter técnico de la gobernanza, esta pone el acento sobre los modos más eficientes de la gestión de la sociedad, pero no analiza las disparidades de poder entre los actores, por ejemplo entre los Estados en la resolución de asuntos globales. Y el tercero que refiere al carácter prescriptivo de la gobernanza, donde una “buena gobernanza” implica aspectos y recomendaciones que han sido determinados por instituciones mundiales como el FMI, la OCDE y el Banco Mundial.

En resumen estas dimensiones en los problemas globales exigen mayor interdependencia, demanda reglas generales, procedimientos mancomunados en clave de gobernanza, sobre todo como señala Ayllón para una “mejor distribución de los costes y beneficios de una globalización a todas luces asimétrica, y en consecuencia, injusta” (p. 63) Es decir, esto requiere instituciones eficaces para una gobernanza de la cooperación al desarrollo.

Desde mi punto de vista la gobernanza global está lejos de alcanzarse, en primer término porque el Sistema Mundo Moderno, con las reglas del juego de la ONU, mantendrá anclada a la gobernabilidad internacional, hasta que no exista una verdadera reforma al Sistema ONU, en el cuál tengan voto de equidad los organismos privados, es decir, no se trata sólo de la inclusión y escucha a los actores de la sociedad civil, sino que se rompa el eje monopólico que tienen los Estados en la resolución de bienes públicos globales. Diversos autores como Kehoane, Israelewitz lo mencionan, pero debemos decirlo claro, la gobernanza no se da con paliativos que la misma ONU otorga, es decir el mismo Foro Político de Desarrollo Sostenible (FPDS) no lo fue. Las reglas del juego las siguió imponiendo el ECOSOC, la mayoría de los elementos de opinión para la Agenda 2030 fue

de los Estados, por tanto me gusta mucho la opinión de Ocampo de señalar que lo que tenemos no es una gobernanza global.

En ese sentido daré mi opinión específica al concepto de la gobernanza global, considero que es ineficiente en términos de intervención (en la visión neoclásica de la misma), si seguimos la base que plantea Kehone, él señala que ante la incapacidad de resolución de bienes públicos globales, donde los Estados serían como los individuos privados en la lógica de los Estados, existe la necesidad de la intervención pública, en este caso de la intervención de un ente público global. El ente público global que se requeriría para este nivel, sería un verdadero regulador de las relaciones Estado Sociedad, y que al tiempo ponga límites de la intervención monopólica y desigual que realizan los organismos financieros internacionales (FMI y BM) así como la Organización Mundial de Comercio, estos actores de la arena global son monopólicos, y tienen información asimétrica y generan un verdadero problema global, porque están marcando las reglas de la economía, que se trasladan a las acciones estatales y privadas al interior de las naciones, es decir los niveles de explotación forestal, de explotación minera, de cambios de uso de suelo, de caída de los precios de los insumos básicos de la producción, todo ello genera pérdidas en la biodiversidad, pega sobre la sostenibilidad de los países, pero sobre todo son monopólicas, y por lo tanto, mientras no exista una entidad pública que les regule, no podremos hablar de una gobernanza global plena, que se relacione además con el planteamiento de Rocha (2012) en el que se requiera una pista diferente para la gobernanza global que será el Sistema Mundo Emergente, o con la visión de Heldey Bull y Keohane que refieren la necesidad de un gobierno mundial capaz de generar gobernanza en los asuntos públicos globales como el medio ambiente. Como lo señala Pablo Yanes, se requiere una arquitectura global diferente para poder alcanzar la gobernanza global de la Agenda 2030, mientras no exista una regulación a los organismos financieros y comerciales mundiales, no habrá una gobernanza global para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

2.3. Teoría de las Redes Transnacionales de Defensa

Desde el constructivismo es que se ha desarrollado toda una corriente de autores que confieren al papel de las redes transnacionales de defensa, una gran importancia en la política internacional, el predecesor de todos ellos sin duda es Tarrow, pero los consecuentes autores han sido Risse, Sikkink y Keck, estas últimas dos, quienes han creado un modelo de comprensión de estas redes, modelo que es muy útil para entender como trabajó Beyond, y es de vital importancia para esta investigación.

Las redes se han ido conformando tras el avance de la sociedad civil organizada, (Tarrow 2000), el establece algunos ejemplos de cómo en algunos países europeos se fue dando la presentación de casos o quejas de trabajadores, ante una empresa que fuera transnacional, utilizando los mecanismos de defensa en Europa para acceder a la justicia. Desde esa visión los obreros utilizaron una institución supranacional y la legislación europea para hacer justicia. Ahí el autor estableció la dicotomía entre sí este caso había sido uno de acción colectiva transnacional, o en su lugar era un simple caso donde se brincarán las fronteras nacionales. Lo novedoso e importante es que ya le da un énfasis a la posibilidad de que los movimientos sociales utilicen instancias internacionales, o de que estos salgan de su esfera nacional para buscar apoyos y reconocimiento.

De ahí se deriva el concepto de acción colectiva transnacional que el autor utiliza, “las interacciones contenciosas de grupos e individuos que desafía de forma sostenida a determinados oponentes, nacionales o no nacionales, mediante redes interconectadas que traspasan las fronteras nacionales” (Tarrow, p. 258, 2000).

Tarrow establece cinco elementos esenciales para la consideración de una acción colectiva transnacional, y que es un primer fundamento de las redes:

1. La era de las telecomunicaciones, el actuar en un mundo interconectado por los medios de comunicación y el internet genera una estructura de oportunidades políticas a nivel transnacional.
2. La disminución de que los gobiernos disfracen las situaciones que se están dando en el exterior de sus fronteras, que está interrelacionado con el punto anterior, pues requiere de las telecomunicaciones para informar.
3. Ante la disminución del Estado en términos mediáticos; personas y colectivos han logrado el acceso a recursos internacionales para la acción colectiva (Rosenau, 1990)
4. El cosmopolitismo, es decir la globalización de los principios morales y éticos, que están en los derechos humanos y que son adoptados como normas internacionales.
5. La creación de una red de redes, a partir de la revolución de las comunicaciones, crece una trama de redes, apoyándose en organismos internacionales, y a partir de problemas sociales surgidos por el modelo económico.

Tarrow menciona algunos ejemplos importantes cuando salta de acciones colectivas a redes transnacionales de denuncia (en clara alusión al trabajo de Keck y Sikkink) , desde aquí el autor separa a los movimientos sociales de dichas redes, y más bien lo delimita como redes que se conforman por activistas de distintos países, que pasan de la acción local a la acción internacional (el mismo no utiliza la translación al término global), establece el caso de las Conferencias de la Mujer como Beijín, y de cómo estas acciones por auspicio de la ONU van reclutando mujeres para una suerte de “coalición activista mundial” que si bien defienden universalmente derechos, va alejándose de los movimientos locales.

Tarrow también establece, desde una visión muy inicial, algo que forma parte de la discusión sobre universalidad y que también podemos extrapolar a la de la gobernanza de bienes públicos globales. Ambos tienen que ver con los enmarques que hagan los

activistas de acción colectiva, uno es la necesidad de que los “framings” se vayan adaptando a un marco internacional culturalmente diferenciado en la búsqueda de “denominadores comunes” y la otra tiene que ver con la forma en la que la agenda de una red transnacional se readapte a las culturas locales. Esta discusión apenas es inicial, pues parece, el texto de Tarrow, como una respuesta al tema que pusieron en 1998 Sikkink y Keck sobre las redes transnacionales.

Otro gran aporte que hace Tarrow es la discusión sobre los “marcos” es que estos sirven tanto para establecer una visión de la realidad, por ejemplo sirve para que la población en un movimiento social establezca una relación entre la teoría y la realidad social que él vive, establece esto por ejemplo, entre el Marxismo y el proletariado campesino, es decir el marco sirve para establecer ese enlace entre la ideología y la realidad local de las masas campesinas de América Latina, esto tiene un fin estratégico hacia la acción y la movilización. Así también los cambios de los símbolos de un movimiento, transforman los marcos de acción colectiva. Ahora bien, para el marco de acción global el marco sirve para posicionar un tema o problema local de injusticia para la acción transnacional. Es decir, es una forma de mercadotecnia para dar a conocer un problema o agravante, como un slogan, como por ejemplo el término “feminicidio” que enmarcó toda la lucha transnacional del activismo en Ciudad Juárez.

Posteriormente se ha generado una teorización de las redes transnacionales de defensa, particularmente de las autoras Katheryn Sikkink y Margaret Keck, quienes desde finales de los años 90 iniciaron una discusión que son el fundamento actual de la teoría de redes transnacionales, ellas se refieren al impacto político de las interacciones que mantienen, a través de las fronteras actores o grupos de actores y que unen por lo menos a dos sociedades. Estas interacciones que se van dando entre actores, a nivel transnacional se conforman en redes y las definen como “una forma de organización que se caracteriza por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales (Sikkink, p. 91, 1999).

Así surge el término redes transnacionales de defensa; éstas normalmente, como señala Aikin (2012), se conforman por temas determinados, o delimitados, según las circunstancias, por ejemplo, tanto Tarrow, Sikkink y Khagram consideran, los derechos humanos y la ecología (Aikin p. 113, 2012). Según Sikkink estas redes generalmente comparten valores comunes, un marco similar y mucha información.

Las autoras (Keck, 1999) consideran que estas redes se fueron estructurando a partir justamente de una mayor institucionalización de las organizaciones civiles de derechos humanos, pues han ayudado al fortalecimiento de la sociedad civil organizada, así como del propio movimiento global de derechos. Estas redes generan una interacción de lo local a lo global, para su incidencia en las organizaciones internacionales para protestar y buscar justicia sobre un tema determinado o causa común.

Las redes cuentan con varias características según nos dicen las autoras, son voluntarias, de amplia comunicación, recíprocas y horizontales, esto en un esquema nos permite ver que están ampliamente vinculadas en sus esquemas de cooperación. Por lo tanto, tienen un manejo de la información infalible, son rápidas y ágiles compartiendo datos y enmarcándolos en y para las campañas. Se les denomina de “defensa” porque grupos y personas se unen a ellas abogando por causas de otros o defendiendo una causa común, es decir se organizan “para promover causas, ideas basadas en principios y normas, y con frecuencia involucrar a individuos que defienden cambios de política que no pueden vincularse fácilmente con una comprensión racionalista de sus intereses” (Keck, p. 27)

Aikin reconoce que lo novedoso en el trabajo de Sikkink y Keck es que “en su definición de Redes Transnacionales de defensa es que incluyen dentro de las mismas actores estatales, no estatales y organizaciones internacionales, reflejando en el concepto la compleja interacción que se da entre el mundo interestatal, el mundo de las organizaciones

internacionales y el de la sociedad civil propiamente dicha, tres ámbitos a menudo presentes en una red” (Aikin, p. 127)

Decíamos que el papel que juegan las telecomunicaciones en la acción transnacional de las redes es fundamental, en primer lugar, como es señalado por diversos autores (Tarrow y Keck) antes existía un monopolio de los gobiernos para circular información de fuera hacia adentro, y de lo que ocurría en un país hacia afuera, sin embargo, el internet ha logrado que los problemas sociales de un país sean denunciados en tiempo real a todo el mundo con el poder de un click.

Al mismo tiempo, los organismos como la ONU aprovechan la relación cercana con las organizaciones civiles para conocer la verdadera información sobre temas de evaluaciones nacionales. Este elemento ha sido central en la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la cual los actores aliados en la Red Beyond 2015 utilizaron una estrategia de lo local a lo global, dándole sentido a sus campañas y posiciones a partir de las demandas y opiniones de sus miembros. Por otro lado, la Red también ha servido para enmarcar y definir alcances temáticos, actualmente las redes globales construyen posicionamientos regionales por medio de la red, intercambiando correos, estableciendo agendas comunes, e incluso organizando foros de discusión en línea (otra de las bondades de la red) donde se discuten los posicionamientos, la red es en sí misma un vehículo perfecto para el activismo global. Por ello mismo la red también sirve para vincular más formalmente a las redes transnacionales con los organismos internacionales, dada esa facilidad es que Keck y Sikkink consideraban que “vincular a los activistas locales con (...) *los activistas del extranjero pueden provocar el efecto boomerang característico, que elude la indiferencia y la represión local para colocar la presión del extranjero sobre las élites políticas del país* (Keck, p. 208, 1999).

Tabla 2. Actores presentes alrededor de una Red Transnacional.

Actores	Parte de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales
	Las organizaciones internacionales y nacionales no gubernamentales
	Las iglesias, los sindicatos, organizaciones de consumidores e intelectuales.
	Partes de las ramas ejecutivas o legislativas de los gobiernos.
	Las fundaciones y los medios de comunicación
	Movimientos sociales locales

Elaboración propia a partir de Keck y Sikkink.

Sin embargo, en esta red existen actores que son fundamentales en el impulso de cualquier proceso, las organizaciones de la sociedad civil (ONG según lo mencionan las autoras) estas se dividen en nacionales e internacionales, y son en el esquema de boomerang fuente y resonancia del efecto, inician acciones y ejercen presión a los actores (generalmente estatales) más poderosos (Estados u organismos internacionales) para que definan posiciones en torno a un tema o problemática. Para ello se valen de hacer un férreo intercambio formal e informal de comunicación. A partir de ello los grupos de la red crean estructuras (informales) en las cuales organizan la información que sirve para darle cuerpo a sus marcos, también lo hacen en la manera como comparten discursos y valores comunes, así como discursos e ideologías específicas sobre ciertos temas, por ejemplo organizaciones como *Franciscans International* o *Dominicans For Justice and Peace*, tienen muy claramente definida una idea sobre la justicia, misma que buscan combinar con las visiones nacionales que sus contrapartes locales de organizaciones de derechos humanos tengan. Desde esta visión las redes van transformando y construyendo realidades y símbolos para enmarcar sus posiciones o campañas, las redes “han surgido en torno a un

conjunto de asuntos precisos con alto contenido valorativo y con resonancia transcultural” (Keck, 1999)

Es decir, generan información, producen posicionamientos, los socializan y concensan, difunden y cabildean, de forma ágil. La informalidad de sus procesos es la mayor de sus virtudes, pues permite, por medio de la red, generar consensos de forma rápida, lo que fortalece a la red, y a su vez se valen del internet como medio de difusión y cabildeo.

Según las autoras las redes han ido surgiendo a partir de los años 50's, justamente a partir del movimiento por la defensa de los derechos civiles de las personas afrodescendientes en Estados Unidos, con Luther King. De ahí según esquema que elaboran dichas redes han ido en expansión de forma paralela al aumento de las organizaciones internacionales no gubernamentales. Siguiendo el esquema se considera que las OING han crecido de ser 110 en 1953, a 631 en 1993. Así por ejemplo estas organizaciones han tenido las siguientes prioridades temáticas:

- Derechos humanos (168)
- Medio Ambiente (90)
- Derechos de las mujeres (61)
- Paz (59)
- Desarrollo (34)

Esto es muy importante porque este esquema se ha mantenido hasta 2015, siendo estas sub redes las principales que incidieron en el proceso de la Agenda 2030.

Sikkink trabaja junto con otros constructivistas el término de framing, que es fundamental para entender cualquier red, particularmente por ejemplo la Red Beyond 2015 generó su propio framing, que desde la visión de estas autoras se da cuando un grupo de colectivos o personas comparten una definición sobre un tema, problemática o solución. Y son un

“conjunto de significados orientados a la acción que inspiran o legitiman las acciones de un movimiento social” (Chihu Amparan, en Aikin, p. 128, 2012) es decir refiere a un marco descriptivo para visualizar la acción que realizan sea a nivel nacional o internacional.

El framing permite establecer y definir tanto el problema como los actores claves, por ejemplo, los actores violadores de los derechos humanos, o los actores emisores, así como establecer un marco de soluciones o propuestas que se puedan dar. Un elemento importante que surge de los framings es pensar en cómo se puede enmarcar un problema local en la dimensión internacional, es decir se requiere pericia para establecer esos elementos del marco, por ejemplo el conflicto político de desplazados internos del Ejército Zapatista que se dio en Chiapas en 1997, para que pudiera colocarse en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en donde establecer el framing significó la delimitación del conflicto en términos de las Convenciones Internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ayuda mucho como señala Sikkink una serie de valores comunes, discursos e intercambios densos de información, entre las organizaciones nacionales e internacionales para que el discurso del marco sea suficientemente técnico y por tanto sólido, para que se configure como una violación al derecho internacional de los derechos humanos y por lo tanto haya avergonzamiento. El avergonzamiento es abordado ampliamente por Anaya (2012) “El país bajo presión: debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México”, explicando en varios casos paradigmáticos del México de los últimos 20 años que factores han sido exitosos para que algunos casos trascendieran al ámbito internacional (Chiapas y Ciudad Juárez) y otros no (Caso Atenco, Oaxaca).

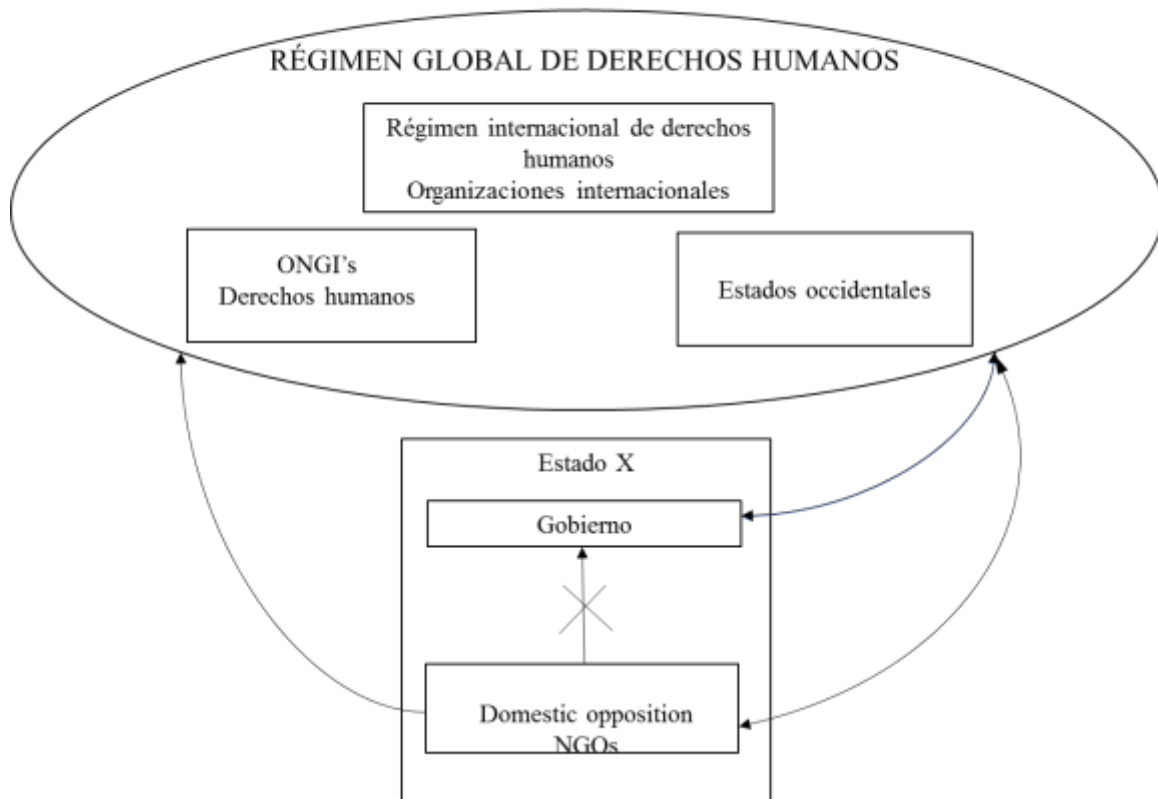
El efecto Boomerang y el modelo espiral

El efecto boomerang es muy importante para ver cómo nació el activismo transnacional, los estudios de Sikkink y Risse señalan que existen varias dimensiones para entender dicho efecto. Lo primero es que exista un problema doméstico en el ámbito nacional, en los casos de estudio que presentan, son de violaciones a derechos humanos. Estos casos, se

presentan generalmente en países que tienen sistemas políticos frágiles y que no respetan el derecho internacional de los derechos humanos, por tal razón entonces, los grupos locales sufren impunidad y no son escuchados por el gobierno. El modelo señala que deberá darse una serie de organizaciones civiles que puedan documentar y hacer suyos los graves problemas que ocurran. Sin embargo, para que se pueda dar un efecto estas deben pasar al ámbito internacional, y es la segunda dimensión del efecto. Deben existir puentes ciudadanos entre las organizaciones del ámbito local, hacia grupos y redes internacionales que se acerquen a los temas claves planteados.

Por ejemplo, durante las dictaduras en Argentina y Chile, grupos de derechos humanos locales, tuvieron acceso al ámbito interamericano y apoyados en Washington por grupos de sociedad civil, lograron acercarse a Human Rights Watch, dando un salto gigante en su lucha, esto permitió que el mundo entero conociera de las atrocidades de sus gobiernos, generando una animadversión y repudio en el ámbito internacional. El caso chileno es muy bueno para ejemplificar el efecto Boomerang, ya que la vinculación de esos organismos civiles del ámbito doméstico en la esfera internacional, generó un marco claro de que las acciones políticas de Pinochet eran actos de genocidio, es decir quedaba muy clara la violación o acción y el agente violador, lo demás fue el excelente papel que las organizaciones y las redes transnacionales de defensa hicieron, entonces el boomerang significa lanzar desde el ámbito doméstico un llamado internacional, que las redes lo atraigan, lo promuevan, lo introduzcan a los organismos internacionales, y que eso signifique que regrese al ámbito nacional por la presión de dichos organismos y por los Estados occidentales. Esto queda bien descrito en el siguiente esquema:

El “efecto búmerang”



Fuente: Risse and Sikkink, The power of human rights, 1999.

El paso fundamental sin duda es que las organizaciones internacionales de derechos humanos, mismas que describe Keck y Sikkink (1999) asuman el caso, y que decidan darle una promoción en calidad de “campaña”, puesto que puede haber casos que los organismos internacionales asuman para su defensa, pero ello no significa que lo asuman como “campaña”, diversos autores (Risse 1999 y Khagran 2002) consideran que dichas campañas es lo que le da visibilidad a las redes transnacionales incluso existe una confusión entre redes y campañas, pareciera que las redes están ahí permanentemente, y que pueden activarse o desactivarse según se den las campañas. Para otros las campañas son similares a las redes (Tarrow, 1999) el autor confunde organismos internacionales de derechos humanos con redes transnacionales de defensa. Lo que es importante decir es que hay redes que pueden estar permanentemente, y otras que se activan y accionan a

partir de un problema específico (Caso Juárez), pero sin duda, para que una red activada funcione se requiere que se dé una campaña que permita difundir el marco, sea cual fuese la condición de alianzas entre actores.

Entra en escena el modelo espiral, dicho modelo está compuesto de 5 fases y es compatible y complementario del efecto boomerang, le describe procesalmente. El objetivo del modelo que realizaron Risse y Sikkink es poder entender cómo bajo ciertos “estados paria” se puede internalizar una serie de normas internacionales de derechos humanos. Estas 5 fases se darán en tres etapas procesales en una situación espacial y temporal de un Estado que está siendo monitoreado, por violaciones a derechos humanos, en cuyo caso, como se explicó en el boomerang, persisten graves violaciones a derechos. Estas etapas son:

- Proceso de adaptación/negociación
- Proceso de creación de conciencia moral/discursiva
- Proceso de institucionalización.

Y para caminar por estas etapas se hablarán de 5 fases:

1. Represión y activación de la red
2. La negación por parte del Estado
3. Las concesiones prácticas
4. El status prescriptivo
5. Conducta consistente

Retomando el efecto boomerang, entonces decíamos que las organizaciones internacionales asumen un caso, cuando esto se da, se activa una red de organismos y de redes mismas que ayuden a visibilizar el conflicto enmarcado (Campaña), tratando de generar ese avergonzamiento del Estado paria, esto en si podría generar efectos a nivel

nacional, esta acción corresponde a la fase 1 del modelo espiral, de activación de la red. Sin embargo si esto no ocurre las organizaciones montadas en red, acuden a los organismos internacionales (por ejemplo ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, o ante la OEA, por medio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) en ella se explica a los funcionarios, relatores especiales, comisionados, etc... la problemática en clave de derechos humanos, esto es fundamental, por ejemplo al autor le ocurrió personalmente en Ginebra en el año 2000 durante una campaña para exigir justicia por el Caso Acteal, tras ser recibido por Asma Jahanhir, relatora de ejecuciones extrajudiciales de la ONU, y después que el autor le describió el contexto político del conflicto en Chiapas y la relevancia de la relación entre la filiación partidista del gobierno estatal y municipal de Chenalhó, por ser relevantes al contexto de paramilitarización, ella señaló que no era de su competencia analizar el contexto político en el estado de Chiapas, sino únicamente las pruebas documentales que unían al grupo paramilitar Paz y Justicia con las autoridades del gobierno. Esta situación corresponde a la fase 2 del modelo, en el cual el Estado niega las denuncias de los organismos civiles de defensa, y se requiere mucha documentación, argumentación jurídica, cabildeo internacional y verdadero compromiso de las redes transnacionales para seguir adelante en la campaña.

Entonces las redes transnacionales de defensa, activadas sobre un tema o problemática, enmarcan tanto el problema, en términos de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, como las recomendaciones, en términos políticos y jurídicos que se hagan al Estado en observación, para y por los organismos del régimen internacional de derechos humanos. Es decir, la campaña entra en una fase 3 de concesiones tácticas, sin embargo, es difícil dar el paso entre la fase anterior y esta, puesto que lograr que el Estado ofrezca concesiones significa de forma automática que dicho gobierno acepta responsabilidad sobre ciertas violaciones y acciones injustas, haciendo concesiones para recuperar legitimidad, ayuda económica o militar internacional, sin embargo, no existe una verdadera acción política de cambio. Esta fase tiene dos dimensiones, la internacional, en la cual la campaña sigue su camino, los actores de las redes

transnacionales siguen haciendo un esfuerzo de avergonzamiento en los organismos internacionales, y la otra es la de los actores locales, los cuales pueden entrar en una fase muy riesgosa, pues al “maquillar los gobiernos” una situación vergonzosa tenderán a denunciar, a movilizarse, y a fortalecer esfuerzos o acciones para que se conozca la realidad, el papel del gobierno ahí también será decisivo entre ampliar la represión o aceptar las prescripciones internacionales.

Siguiendo el boomerang y el modelo espiral es fundamental que las redes transnacionales logren persuadir a los organismos internacionales de establecer prescripciones específicas (recomendaciones, sentencias o planes de trabajo) al Estado en cuestión, si se logra esto la campaña habrá tenido éxito y la red habrá logrado sus objetivos, aun cuando los autores consideran fundamental introducir el papel que los Estados Occidentales juegan en dicho efecto, sí son agentes fundamentales, sin duda, para que se logre una buena campaña de avergonzamiento y se pase a la fase 4 del status prescriptivo. En ocasión de la Campaña para Acteal de la cual el autor formó parte en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Red Nacional Todos los Derechos para Todos por la cual acudía un grupo de organizaciones civiles mexicanas, debía iniciar la campaña con un “statement” de avergonzamiento al Estado mexicano que se leería en el pleno del Consejo, y se requería consenso tanto de las ONG como de un número de Estados, por ello se solicitó el apoyo de cinco organizaciones internacionales de derechos humanos (fue sencillo conseguir el apoyo de Amnistía Internacional y de la Acción Cristiana para la Abolición de la Tortura), y de cinco países que soportaran el discurso, a lo que diferentes actores nos señalaron, que sería fundamental conseguir el aval de Alemania para que se abrieran las puertas de un importante número de países europeos que avalaran nuestro statement, de manera tal que nos dirigimos al embajador alemán Schumacher, quien apoyó la campaña, dándonos un fuerte apoyo.

El proceso entre la fase 3 y la 4 es muy complicado, algunos Estados se quedarán en las concesiones prácticas pero sin brincar a una responsabilidad mayor, en la fase 4 de status

prescriptivo, los Estados ya han asumido que existió una violación a derechos humanos pues ya están dispuestos a asumir el discurso de los derechos humanos y comienza un proceso para la instrumentación de los derechos humanos, en principio de los temas concernientes a la problemática o casos parte de la campaña, según el derecho internacional de los derechos humanos. Para pasar finalmente a la fase 5 que es aquella donde el Estado ya en aceptación plena del problema, introduce un comportamiento adecuado a los derechos humanos y genera políticas públicas para la prevención de nuevas situaciones violatorias.

En todo el sentido que les dan las autoras abordadas a las redes transnacionales, consideran, según el **modelo de espiral** que una red transnacional surge a partir de problemáticas locales, según sus casos de estudio, de derechos humanos, que posteriormente alcanzan un nivel internacional, sin embargo, ellas consideran que para estos casos las redes negocian los significados sociales y culturales del marco. Es fundamental esto, sea para redes de defensa, que quieren cambiar un problema local, o sea para establecer un acuerdo internacional, en el caso de la Agenda 2030, esto ha sido riquísimo en la discusión sobre desarrollo sostenible.

Asimismo, las redes también sirven para modificar la visión que de un conflicto pueden tener los actores locales, o de la forma novedosa en la que se puede atender el problema. Por ejemplo, cuando el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 se creó una red internacional de apoyo a la causa indígena que fue modificando fuertemente el “marco” del EZLN hasta llevarlo al Encuentro Intercontinental Contra el Neoliberalismo y por la Humanidad, es decir de un contexto de problemáticas locales a una orientación de prescripciones y análisis socio económico de los problemas mundiales. En ese sentido Anaya hace una revisión histórica muy importante, al referir que la Red Nacional todos los Derechos para Todos, fue capaz de llevar al mismo tiempo casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y a la ONU misma (Anaya, p. 49)

Además, las redes pueden servir para redimensionar el conflicto, por ejemplo, en el marco jurídico y en las propuestas de atención y reparación del daño a víctimas, en parte por la implementación de normas, la adopción de políticas y la obligatoriedad para el cumplimiento de estándares internacionales del derecho internacional. Esto por supuesto que transforma radicalmente las instituciones políticas nacionales, puesto que pensar en un Estado que viola derechos humanos, y verlo transformar primero su discurso, luego su sistema jurídico y posteriormente en implementación de políticas públicas, sin duda transforman la misma identidad del Estado.

Desde esa lógica las redes transnacionales transforman las instituciones nacionales, y por medio de la comunicación logran grandes cosas “crear discursos, enmarcar temáticas de forma novedosa y colocarlas en la agenda internacional” (Santa Cruz, 2005, en Aikin, 2012).

De ahí surge otro concepto fundamental que tienen este cúmulo de autores, la estructura de oportunidades políticas, básicamente con Risse-Kappen, que establecen el término en 1995, este señala las ventajas y beneficios que pueden tener las redes transnacionales, y que históricamente han sido fundamentales para el crecimiento de las OING y por tanto también de organizaciones fuertes nacionales, por la apertura y cobertura que le ha dado la ONU a los organismos de la sociedad civil, pero por otro lado, por la disponibilidad de recursos (incluso financieros) que las mismas instancias internacionales han ofrecido a las ONG (Reimann, 2002; Risse-Kappen, 1995; Keck y Sikkink, 2000). Pero, por otro lado, porque los grupos han encontrado espacios de participación en estos foros, la ampliación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para otorgar el status consultivo Roster a las ONG a partir de los años 80, así como el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Amnistía Internacional en 1976, son fundamentales para llegar a esa estructura actual. Esto ha llevado a que en experiencias personales el autor pudiera observar las organizaciones civiles de derechos humanos en México, miembros de la Red Nacional

Todos los Derechos para Todos y Todas, recibieran el soporte técnico y político por estructuras de apoyo en Ginebra para el cabildeo en el Consejo.

2.4 La Construcción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, enmarcado en los procesos globales.

Contexto histórico en la construcción e implementación de los ODM

Es importante en este apartado hacer una referencia a los originales Objetivos de Desarrollo del Milenio, esto con el fin de entender muy bien cuál era el contexto geopolítico durante su surgimiento (2000), así como el escenario de política internacional que se dio durante su implementación (2000-2015), esto nos permitirá diferenciar el escenario internacional con el que arrancan los ODS, en el contexto internacional y su apertura temática.

El proceso de definiciones operativas del desarrollo no es algo nuevo, ni reciente, que partiera de la definición de los Objetivos del Milenio, el proceso de reflexión de la humanidad viene desde los 90, justo después de vivir el largo sueño neoliberal que tuvo la civilización humana en los años ochenta. Para el siguiente lustro, los especialistas reunidos en torno al mecanismo de gobernabilidad internacional llamado ONU, generaron un consenso sobre los retos del desarrollo en relación con cuatro grandes temas.¹⁰

¹⁰ Los problemas de la pobreza y la privación humana: Se trata de un asunto complejo que se relaciona fundamentalmente con el acceso a las necesidades básicas y la posibilidad de disfrutar de un nivel de vida adecuado.

^{10 10} Koldo Unceta. Más allá del 2015. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº33. Año 2013, pp. 125

2º. Los problemas de la equidad y la justicia social. Nos referimos a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para las distintas personas, lo que implica plantear la necesidad de un reparto más equitativo de los recursos y que en principio significa responsabilidad de los Estados en la dotación de las capacidades básicas a todos y todas por igual (Sen 2000).

3º. Las cuestiones asociadas a la democracia y la defensa de los derechos humanos. Se trata de un asunto directamente relacionado con el desarrollo humano y el ejercicio de las libertades como fundamentos mismos de la convivencia y de la expansión de las capacidades de las personas. Esto tiene que ver además con la transversalidad de los derechos humanos integrales en todos los objetivos.

4º, Los problemas de la sostenibilidad y el uso responsable de los recursos naturales como condición para la continuidad de la tierra y por ende del bienestar de las futuras generaciones.

Los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) fueron contruidos con el objetivo mundial de que los Estados por medio de la cooperación internacional logran un acuerdo para la erradicación de la pobreza multidimensional y sus más evidentes y notorias consecuencias. Así las Naciones Unidas establecen en 2000 dichos Objetivos del Milenio:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer

Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

En dicha Cumbre del Milenio de las ONU celebrada en 2000, los Estados reafirmaron su compromiso de luchar por un mundo en el que el desarrollo y la eliminación de la pobreza tuvieran máxima prioridad. Fue una oportunidad histórica de convenir en un proceso para la revisión fundamental del papel de la gobernanza del desarrollo y los desafíos que la nueva era presenta, posterior a esa cita de especialistas surge la Declaración del Milenio, donde se estipulan las bases de aplicación y criterios de los ODM. Esta se enfocaba especialmente en superar los retos del desarrollo que sufrían los países de bajo ingreso, con especial énfasis a los países de África subsahariana.

En ese sentido revistió vital importancia la Conferencia de Naciones Unidas de Hábitat II de 1996, la cual generó elementos fundamentales para el entendimiento de la sostenibilidad de las grandes ciudades y fue retomada para el proceso de concreción de algunos de los objetivos de desarrollo del milenio.

No obstante el camino no fue fácil para la consolidación de los ODM aquí se presenta una aproximación de su consolidación, basado en Sanahuja (2015) que propone tres escenarios que imperaron en el diseño de los objetivos de desarrollo del milenio en el sistema internacional en el año 2000 y que limitaron o encuadraron la manera en la cual estos se implementaron:

1. El entorno de Westfalia, esto es donde el poder político está dominado por los Estados nación, que establecen un sistema de relaciones y dominación, que a su vez no permite autoridad política superior ni normas vinculantes, para ciertos temas del desarrollo sostenible. Esto afecta particularmente a la cooperación internacional para el desarrollo y por lo tanto, en lo concreto la dotación de recursos para los ODM.

2. El Consenso de Washington, es decir las decisiones de política económica y financiera determinadas geopolíticamente por el norte, en donde las decisiones tienen un fuerte carácter euro centrista y de estadounidense, pero que finalmente conforma las estructuras, las instituciones, las políticas públicas y las reglas del mercado global en el cual tuvieron que remar contracorriente los ODM.

3. La Cosmópolis, es decir nos encontramos viviendo un mundo donde se ha dado una gran difusión y apropiación de los derechos humanos universales, para todos los ciudadanos del mundo, así como una exigencia de una gobernanza global. Es decir no solo tenemos a una ciudadanía más consiente, más capaz de exigir sus derechos, sino que además tiene herramientas globales, como la red, que le permiten participar de lo local a lo global en acciones colectivas.

Estos tres elementos son lo que conformaron el marco en el cual nacieron los ODM en la década de los noventa. Donde cada día más se daba la globalización y los procesos de integración económica. Desde ahí influían aspectos concretos que ocurrían como la caída del Muro de Berlín, la apertura a los derechos humanos internacionales del bloque socialista y las conferencias internacionales para el desarrollo, el combate a la pobreza y la desigualdad. En este proceso también comienzan a empoderarse más los organismos de la sociedad civil y otros actores no estatales. Así nacieron primero como objetivos de desarrollo internacional, y después de 2000, como ODM.

El origen de los ODM mismos proviene de la OCDE, donde el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) estableció lineamientos hacia el desarrollo desde 1995, que posteriormente fueron recogidos en 1997 por la Conferencia del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) "*We the people*" siendo este un informe fundamental para entender la construcción de los ODM en el año 2000, en el cual Kofi Anan estableció

los criterios básicos para los objetivos. Hecho del que participaron el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE como parte del desarrollo de dichos objetivos. Por ello las sospechas de algunos especialistas de que los ODM fueron una justificación para las políticas neoliberales del modelo desarrollo son tan válidas.

De igual forma aunque se consideran un esfuerzo importante e inusitado por la humanidad, también se considera incipiente, dado que es una “agenda social global” es decir que trataba de mirar y regular los desequilibrios que la globalización hubiese generado, pero de forma y no de fondo, además de hacerlo criticando a los países en desarrollo y no a los generadores de los desequilibrios sistémicos que eran los países del norte global. Por ello significó un intento cosmopolita para generar gobernanza global del desarrollo, pero claro con muchas limitantes.

Los ODM tenían un criterio más enfocado en las consecuencias de la pobreza, que en sus causas profundas como la desigualdad. Otro de los elementos que se le criticó mucho a los ODM fue su carácter limitado y no universal, limitándose a los países pobres, dominados por geopolítica dominante del norte al sur. Si bien los ODM arrojaron importantes avances en torno a la pobreza, mortalidad infantil, garantía de la educación básica y universal, reducción de enfermedades tropicales, el análisis completo arroja aún claroscuros. A pesar de esos esfuerzos el mundo y la humanidad viven crisis interminables y cada día más severas, por ejemplo en términos de pobreza extrema, hambrunas, crisis humanitarias, falta de acceso a la vivienda digna, situación de la salud sexual de las mujeres, por ejemplo más de medio millón de mujeres siguen muriendo cada año por complicaciones durante su embarazo o parto y una décima parte de la humanidad (2,500 millones de personas) viven sin saneamientos adecuados.

Por tal razón estos ODM han sido muy criticados a lo largo de 15 años, interpretándose “como un instrumento para legitimar la visión neoliberal de la globalización” (Sanahuja

2015) tras años de recetas de los organismos multilaterales del Consenso de Washington, y un modelo de desarrollo extractivista e insostenible. Recordemos tan solo que la recesión de 2009, echó para atrás muchos de los esfuerzos de los ODM generando 50 millones de pobres, como consecuencia de esa desaceleración económica.

Conclusiones

El presente capítulo pretende poner las bases de lo que significa la gobernanza, problematizándola más en un sentido global, nos ha dado las bases firmes para poder debatir a conciencia la relación entre gobernanza y gobernabilidad. También establece bases sólidas sobre las visiones varias que hay de gobernanza internacional (Kehoane y Vallés) y establece debates importantes con autores como Izraelewitz con una visión diferente de la gobernanza global.

Por otro lado la teoría de las redes transnacionales de defensa son la pista de aterrizaje para el entendimiento de Beyond, y en general de las redes presentes en el proceso de construcción de la Agenda 2030, los elementos y características que plantean los autores nos permite analizar nuestra red, permitiendo entender mucho mejor su encuadre, sus mecanismos de actuación y el impacto que pueden y tienen tanto para la Organización de Naciones Unidas como para los Estados mismos.

Lo importante del proceso de construcción de los ODM tiene que ver con el enmarque de esta agenda en el contexto de la globalización, para la acción, pero por otro, la observación de los mismos instrumentos y organismos internacionales de las consecuencias sociales que la globalización había generado, es decir la globalización como cura y como enfermedad.

Lo que es cierto es que los ODM fueron la base y la materia para la construcción de un ambicioso proceso de cooperación internacional para el desarrollo, en donde agencias internacionales, gobiernos, Naciones Unidas, organismos internacionales, organismos de la sociedad civil colaboraron por vez primera en la historia de manera conjunta para la construcción de un proceso de gobernanza. Aun cuando el contexto histórico no fuera el más propicio, la humanidad estaba lista para iniciar procesos colectivos entre entes gubernamentales y el sector privado.

Capítulo 3. Proceso y actores en la Construcción de la Agenda 2030

Introducción

Desde que inició el proceso de evaluación de los ODM en 2010 con miras a unos nuevos objetivos de desarrollo, la ONU ha convocado a cerca de 90 consultas nacionales, 11 consultas temáticas mundiales, se produjeron cinco informes globales por grupos de personalidades y especialistas de la ONU y se lanzaron varias consultas ciudadanas a nivel global, utilizando y aprovechando las nuevas herramientas informáticas, como lo fue *The World We Want*, la cual ha sido impulsada en gran parte de los países del mundo.

Aun cuando también ha representado un proceso político institucional al interior de la misma ONU, para generar una capacidad de gestión y determinación del diseño que se pretendía en 2012 para hacer la nueva agenda. Este capítulo pretende describir la forma en que al interior del Foro Político de Desarrollo Sostenible se integraron las diferentes visiones, públicas y privadas, por tanto de inicio su interés es mirar hacia su interior este proceso, en la intención de generar un proceso de gobernanza frente a instituciones del viejo sistema. Y de ahí enfocarse en dos agentes fundamentales del proceso, en pugna de intereses, los Estados y las redes globales de sociedad civil. En el segundo apartado de este capítulo veremos cómo Meissner tuvo razón al señalar las grandes diferencias de actuar ante la Agenda 2030 entre los Estados del Norte y el Sur, en cuanto al cuidado de sus intereses y status quo frente a un planteamiento desafiante como lo es la sustentabilidad.

El capítulo analiza las acciones de los Estados en cuanto a su política exterior en el desarrollo de las negociaciones de la Agenda, lo que ha significado la defensa del interés nacional, como es el caso chino frente al tema de los derechos humanos y en cuanto a

intereses económicos individuales, como el caso de la defensa de los BRICS sobre “responsabilidades compartidas pero diferenciadas”.

El tercer elemento que es importante describir en este capítulo es lo referente a la actuación de la redes transnacionales en general y en particular Beyond 2015, partiendo del estudio de redes transnacionales de defensa de derechos humanos que ha hecho Keck, Risse y Sikkink, en dicho apartado analizaremos la actuación de dicha red conforme a esa metodología.

La sociedad civil ha estado presente cada vez más en los procesos globales, justamente el arranque de los ODM en el año 2000 marca también el proceso de incorporación y sinergia ciudadanía, gobiernos e instituciones para la generación del desarrollo. Cuando nos referimos a las redes transnacionales de sociedad civil nos estamos refiriendo a un nodo de organizaciones civiles, o de coaliciones nacionales de organismos civiles, que pueden ser en algunos casos temáticas y en otros generales. Generalmente las redes se relacionan por temas, por ejemplo, existen las redes transnacionales de género, las ambientales, las de infancia, etc... Estas normalmente se establecen para realizar un cabildeo de dimensiones mayores en el ámbito internacional, generando un proceso de diplomacia ciudadana.

3.1. El Foro Político de Desarrollo Sostenible en la ONU

El Foro Político de Desarrollo Sostenible (FPDS) surgió en septiembre de 2013 a partir del mandato de la Asamblea General, según la resolución 67/290 del 9 de julio de 2013. Su interés es generar un marco institucional para avanzar en la definición de la Agenda 2030, inaugurando la reunión “Construir el futuro que queremos: de Río +20 a la agenda para el desarrollo”. A esta primera reunión acudieron jefes de Estado y funcionarios, ministros, observadores, miembros de los equipos temáticos de la ONU y miembros de las redes transnacionales de sociedad civil. Este órgano también fue mandatado por la ONU como

principal para la deliberación, adopción de políticas y representación de Naciones Unidas para la integración del desarrollo sostenible, como marco conceptual de todas las acciones de la ONU.

Un eje fundamental, emanado de la misma Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, era orientar los esfuerzos de la comunidad global para adoptar las medidas para erradicar la pobreza, como un amplio y mayor desafío de la comunidad global, como condicionante fundamental en el desarrollo sostenible. Desde ese origen se fundamenta la necesaria relación entre erradicación de pobreza y desarrollo sostenible. Otro énfasis temático fundamental fue subrayar la responsabilidad humana del cambio climático, requiriendo para ello la cooperación más amplia de la comunidad internacional y todos los Estados, en una respuesta efectiva.

De ahí el mandato al Foro fue proporcionar un espacio a la comunidad internacional para coordinar todos los esfuerzos relacionados con el desarrollo sostenible, dejando atrás la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible con miras a generar un programa innovador de reflexión, llegando a la ejecución, de una agenda para después de 2015 con un enfoque holístico. En ese mismo marco se obliga al Foro a que incorpore la participación de otros actores privados interesados como organizaciones civiles, entidades académicas, personas con discapacidad y grupos de voluntarios.

En ese momento fundacional del Foro, algunos Estados dejaron en claro, que cada país disponía de diferentes enfoques, visiones y herramientas para generar prioridades nacionales para lograr el desarrollo sostenible, el análisis preliminar que hago a este tema, es que de algún modo los países querían marcar distancia frente a los compromisos globales que la agenda les marcaba, y que por tal razón preferían de antemano sobreponer el interés nacional a las obligaciones que una agenda de este tipo pudiese representar. En respuesta la Asamblea General señaló que se debía generar un conjunto

de objetivos únicos, de carácter universal y aplicable a todos los países, tomando en cuenta sus circunstancias nacionales y prioridades culturales.

El Foro surge bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), en coordinación con la Mesa del ECOSOC y diversas comisiones emanadas de la Asamblea General, y con la asesoría permanente de un Grupo de Trabajo Abierto (Open Working Group) que fue el cuerpo intelectual que inició el análisis del desarrollo sostenible en visión de metas. La resolución de la Asamblea General 70/01 de 2015 es muy enfática en darle su papel fundamental al Grupo de Trabajo Abierto, al referir a las consultas que coordinó para alcanzar un consenso base para la discusión posterior.

Desde 2012 se acordó que sería un foro político de seguimiento al cumplimiento de la Agenda 2030, lo cual representó una certidumbre institucional importante para la ONU y los Estados miembros, contando con un “mecanismo de examen transparente, voluntario, dirigido por los Estados y abierto a la colaboración para supervisar los compromisos, incluidos los relacionados con los medios de ejecución, en el contexto de la agenda”.¹¹ El mismo Grupo de Trabajo Abierto reconoce la importancia de que se generara un mecanismo de examen de la aplicación, como eje fundamental para el éxito de los ODS, estableciendo la importancia de la Asamblea General, el sistema ECOSOC y el Foro Político como piezas claves para su evaluación.

La resolución fundacional del Foro en la ONU, 67/290 del 9 de julio de 2013, fortalece al ECOSOC como órgano principal para el seguimiento de todas las grandes conferencias y cumbres de la ONU, en la poli dimensión de las tres esferas de la sostenibilidad, es decir en la económica, social y ambiental.

Es interesante que la conformación del Foro fuera a instancia de la Asamblea General pero auspiciado desde el Consejo Económico y Social (ECOSOC) siendo con ello, un poco

¹¹ Asamblea General. Resumen de la primera reunión del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Naciones Unidas, Nueva York. 13 de noviembre de 2013. A/68/588.

contradictorio este fenómeno, aun cuando de inicio se perfiló como una relación equilibrada “esfuerzo conjunto” entre ambas instancias, desde la perspectiva de algunos autores de la CEPAL (Ocampo), esto no ha sido un diseño afortunado, y que podría traer irresponsabilidad de la Asamblea General frente a los retos que la Agenda representará, e incluso que la Asamblea desdeñe al propio ECOSOC dejándolo sólo en sus procesos de monitoreo y cumplimiento.

Posteriormente el mismo Foro, mandató a que la discusión se diera de manera regional en el sentido de establecer foros regionales de desarrollo sostenible, generándose uno particularmente para América Latina, y en donde se revisó el marco estructural de implementación de los ODS en 2014, así como para avalar el programa de trabajo del FPDS, contribuyendo al proceso intergubernamental para la aprobación de los objetivos. La resolución 70/01 de 2015, que inauguró los ODS menciona la importancia de una dimensión regional para el desarrollo, tanto la integración económica regional, las características culturales comunes y la interconectividad. Desde esa óptica, el marco regional hace más comprensible y por tanto ayuda a generar un marco de consenso óptimo para hacer políticas públicas en la dimensión nacional. De ahí la importancia que tiene la CELAC y el Mercosur en el caso de América Latina. Desde 2015 se han desarrollado tres conferencias regionales en nuestro continente, la primera evaluación que hizo el Foro, posterior a la implementación hace referencia a ello, “en el contexto de la serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC, celebramos su labor anual, incluida la de sus comisiones orgánicas y regionales y de la serie de sesiones”, que se ha guiado por el tema de implementar la Agenda post 2015. (Párrafo 11, página 4, del E/HLS/2016/1). De forma paralela y simultánea Mesa de Articulación insistió en sus recomendaciones a la Agenda, que las dinámicas de integración regional no debían estar en función del comercio, sino en proyectos de desarrollo y una ciudadanía regional, con sus propios mecanismos y espacios

culturales, y con una visión crítica sobre las afectaciones a los derechos humanos que generan los mismo procesos de integración comercial.¹²

El Foro se reúne desde 2013, una vez por año, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social durante 8 días, incluido 3 días de reuniones ministeriales. La primera reunión del Foro fue en septiembre de 2013 y remplazó a la Comisión de Desarrollo Sostenible surgido desde 1993. Este mismo foro ha sido el marco político de negociación entre los Estados, las Empresas Transnacionales y las Redes Transnacionales de Sociedad Civil (Redes de ONG) para la construcción de la Agenda 2030.

De las ambigüedades de su creación fue que para ciertas reuniones convoca la Asamblea General y para otras el ECOSOC, básicamente la diferencia es que las que se convocarán en el marco de la Asamblea tendrán un carácter más de alcance político, y las que vienen del Consejo tendrán un carácter de seguimiento y de examen periódico de los resultados. Así como también las que tienen un corte analítico de sostenibilidad, y que estén interrelacionadas con diferentes organismos subsidiarios del propio ECOSOC.

En el siguiente párrafo referido íntegro del documento de la Resolución de la Asamblea General 67/290 de 2013, Formato y Aspectos organizativos del Foro Político de Alto Nivel sobre el desarrollo sostenible, se describe el mandato:

d) “Se dediquen al seguimiento y el examen del progreso en la aplicación de resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica, social, ambiental y esferas conexas, así como sus respectivos medios de aplicación, mejoren la cooperación y la coordinación de las políticas y los programas de desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas, promuevan el intercambio de mejores prácticas y experiencias relativas a la labor encaminada a lograr el desarrollo

¹² Declaración de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y el Caribe, sobre el compromiso de la CELAC en la formulación de la Agenda para el Desarrollo Post-2015. Septiembre de 2015.

sostenible y, con carácter voluntario, faciliten el intercambio de experiencias que incluyan los éxitos, los desafíos y las enseñanzas obtenidas, y promuevan la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo sostenible en todo el sistema”.¹³

En ese sentido también se estableció el sentido y la forma que tendrán las evaluaciones de los Estados, los incisos A al D del punto 8 de la misma resolución 67/290 de 2013, es clara en ese sentido. El análisis preliminar de esto es que le establece mucha comodidad a los Estados en la presentación de sus informes, dejándoles toda la capacidad de diseñar sus foros de exposición, sin participación de sociedad civil. De hecho ya se dio la presentación de los primeros 22 países que presentaron exámenes nacionales de carácter voluntario en el Foro Político de Desarrollo Sostenible en 2016, entre ellos China México, Venezuela, Colombia, Francia, Turquía, Alemania, Finlandia y Egipto.

En la Resolución 70/01 de 2015, con la que entran en vigor en la ONU los ODS, se establece también un aspecto importante, en la cual se hace referencia a la cercanía que tiene la Agenda 2030 con la agenda de Acción de Addis Ababa, misma que regula el marco de cooperación internacional al desarrollo para los próximos años, y desde ahí el FPDS, se señala en el texto, “desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial”. Addis Ababa juega otro papel importante, en tanto Agenda dependiente paralela.

Sobre la participación e inclusión de otros actores no gubernamentales,

Es importante señalar que el mandato estipulado por las Naciones Unidas incluye la participación de la sociedad civil en el proceso de construcción y ejecución de los objetivos, destaca la necesidad de que el Foro promueva la transparencia y la aplicación reforzando todavía más la función consultiva y la participación de los grupos principales y demás interesados pertinentes a nivel internacional para utilizar mejor sus conocimientos

¹³ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/290&Lang=S

especializados (2014), al tiempo que se mantiene el carácter intergubernamental de las deliberaciones, y, a este respecto, decide que el Foro esté abierto a los grupos principales, los demás interesados pertinentes y las entidades que hayan recibido una invitación permanente a participar como observadoras en la Asamblea General, sobre la base de las disposiciones y prácticas seguidas en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, incluida la decisión 1993/215 del Consejo Económico y Social, de 12 de febrero de 1993, y la resolución 1996/31 del Consejo, de 25 de julio de 1996, que serán aplicables al foro.

La resolución 70/01 que marca el arranque de los ODS en la reunión de la Asamblea General en 2015 reconoce “el papel que desempeñan los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas en la implementación de la nueva agenda”. (p. 12). El párrafo 44 de la misma señala la importancia de que las instituciones financieras internacionales respaldaran el cumplimiento de la agenda, particularmente en los Estados menos desarrollados, sin embargo no es enfático en la forma como lo harían, el texto pareciera más creado por presiones de ciertos sectores de la ciudadanía, pero no aparece vinculante, ni transversalmente operante, en todo el texto es similarmente ambiguo el manejo, papel e inclusión hacia los organismos financieros y comerciales internacionales.

Así fue que desde el inicio el FPDS consideró construir un espacio participativo, entre Estados, Empresas y ONG, este espacio, si bien no fue parejo, en función de que estos dos últimos actores sólo tenían voz y no voto, pero que sin embargo fueron fundamentales para generar dinámicas diferentes, y que las opiniones de los países fueran construidas más de forma colectiva, además de que los Estados escucharan puntos de vista radicalmente opuestos a los que continuamente se escuchan en los foros internacionales, por último sirvió al sistema de Naciones Unidas para pensar en nuevas formas de actuar, de relacionarse con el sector privado, a caminar más en conjunto con la ciudadanía y a analizar la realidad con otra perspectiva.

3.2. Los Estados como actores de la agenda global del desarrollo

Los Estados según Waltz manejan sus relaciones internacionales y su diplomacia en torno al interés nacional. Entonces cuando hablamos del interés nacional estamos partiendo de que por un lado son egoístas en términos económicos y productivos, es decir que se rigen por principios económicos como las estrategias de inversión extranjera directa, los incentivos para la inversión, la extracción de *comoditties*, la exportación de los bienes primarios. Todos estos elementos por lo tanto, sugieren que los Estados no serán capaces de modificar su idea de desarrollo, hacía una visión de sustentabilidad.

Tabla 3. Condicionantes de la Política Exterior según Waltz



Autor: Luis DALLANEGRA PEDRAZA¹⁴

Los Estados juegan como los únicos actores para la toma de decisiones directa en la ONU, en los organismos internacionales para el desarrollo. Pero la ONU para esta ocasión ha solicitado la participación de actores no estatales, en particular con las redes de OSC, es

¹⁴ Dellagegra Pedraza, en <http://luisdallanegra.bravehost.com/Realismo/prolindi.htm>

decir ha intentado abrir un campo de gobernanza mundial para la sociedad civil. Entonces se estaría entrando en una relación esquizofrénica entre los Estados y las Naciones Unidas, por la razón de que la apertura en la definición de la Agenda 2030 a las redes de Sociedad Civil trae visiones diferentes sobre el concepto clásico del desarrollo; como la sostenibilidad, el post desarrollo y el buen vivir. La ONU por otro lado busca legitimar sus objetivos de desarrollo por medio de la inclusión de esta sociedad civil, pero también tienen temor de que las redes ciudadanas globales tengan posturas post desarrollistas, descoloniales, que en lo profundo, generen un cambio en la lógica del modelo económico (disfrazado de desarrollo sostenible) por el decrecimiento y la afectación a las naciones y a las Empresas Transnacionales. Entonces los Estados estarán muy agobiados con que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tengan una aplicabilidad doméstica, o local, que les afecte en sus relaciones económicas internas. Entonces digámoslo claro, para los Estados, unos ODS ambiciosos en materia ambiental, le generan problemas económicos y sociales, pues limitará sus estrategias de producción industrial tradicionales, por ejemplo en temas como:

- Producción industrial sucia, basada en energías de carbón y petróleo.
- Disminución de la extracción de recursos naturales para la explotación de las *comoditties*, para la exportación de bienes primarios.
- Permitirá el empoderamiento de los movimientos y grupos sociales locales que se dedican a la protección ambiental.
- Requerirá mayor inversión para las tecnologías y energías verdes, lo cual en principio generará necesidades de dinero fresco para las eco ciencias.
- Responsabilidad de las externalidades negativas de las empresas transnacionales en términos de derechos laborales y costos ambientales.
- Disminución de sus gases de efecto invernadero (producto de la discusión de la COP 21) generará poner freno a la producción industrial basada en combustibles fósiles.

Por ende, estaremos viendo que aun cuando los Estados quieran sabotear unos ODS ambiciosos, de todos modos las Naciones Unidas están buscando un experimento de gobernanza que se llama Foro Político de Desarrollo Sostenible.

Definimos la gobernanza partiendo desde las definiciones en la dimensión local, o que atañen al ámbito nacional, es decir al ámbito de consideración de las políticas públicas domésticas. La definición de Aguilar Villanueva (2006) alude a dos acepciones al término de gobernanza, una para el ámbito interno de los Estados y otro a la dimensión internacional que esta plantea, pero que ambas presentan las transformaciones que experimenta el Estado, ambos términos nos pueden ayudar a ir enmarcando el problema teórico que requiere el estudio, que es la participación.

3.2.2. Los conflictos geopolíticos entre los Estados en la Agenda 2030.

Nos encontramos ante dos posturas enfrentadas en la ONU en la Agenda 2030, los países del Norte se comportan de manera uniforme ante problemas globales de la agenda conflictiva, en tanto que no está dispuesto a sacrificar sus intereses económicos, a invertir de más en el desarrollo del Sur, y a que el costo de las externalidades del modelo económico le sean lo más bajo posibles, por ejemplo, cuando hablamos de los costos ambientales de la producción industrial.

Así los Estados del *Global North* mantienen posturas en donde privilegian los intereses de sus grandes empresas transnacionales, sobre todo en temas fundamentales como la financiación al desarrollo, las condiciones favorables para la inversión privada, la externalización de los costos ambientales, la flexibilidad laboral y el papel de las naciones desarrolladas en torno al desarrollo del sur desigual.

Los Estados del G 77 y China mantienen posturas heterogéneas, sobre todo en temas tales como; las condiciones favorables para la inversión, la disminución de los gases causantes del calentamiento global, la reducción de energías fósiles en las economías y la inclusión de los derechos humanos en los objetivos de desarrollo sostenibles. Pero que han hecho frente común a temas como el papel de las naciones desarrolladas en torno a la desigualdad del sur, en el concepto ambiental de “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas”, así como en los roles del Norte y el Sur en la financiación al desarrollo.

Así fundamentalmente nos encontramos con varios elementos de una agenda conflictiva entre Estados, en el marco de una gobernanza global para el desarrollo y por tanto para los ODS:

- El papel de las empresas transnacionales (ETN) en el desarrollo.
 - Entorno favorable para las empresas dentro de los territorios nacionales, lo cual incluye incentivos para ellas, en los países en desarrollo.
 - Derechos humanos laborales para los trabajadores.
 - Modelos de desarrollo diferenciados entre el Norte y los varios Sures.
 - Financiación al desarrollo: Por ejemplo el papel de las economías del Norte en el rescate de la desigualdad y consecuencias de la pobreza del Sur. (Addis Ababa)
 - Discusión global sobre el cambio climático: que esto implique el compromiso de los Estados en torno a la eliminación de los combustibles fósiles antes del fin del siglo.
- En este último caso se juntan varias agendas, particularmente con la de la Conferencia de Cambio Climático, conocida como COP 21.

Entonces hemos analizado a lo largo de estos cuatro años de negociación en torno a la Agenda 2030 que si bien la Organización de Naciones Unidas ha hecho un ejercicio inclusivo con algunos actores de la Sociedad Civil Organizada, estos aún no logran tener el

peso específico que se necesita para competir con los intereses globales de las grandes corporaciones multinacionales, muy activas en la negociación de la Agenda 2030.

Por ende, el análisis empírico que se ha realizado determinó que los Estados del Norte tienen una visión dominada por los criterios que sus empresas transnacionales les van marcando, incluida la Unión Europea que habla de un compromiso ético pero que en la práctica se comporta en una dinámica neo colonial, con las agendas de financiación al desarrollo (Addis Abeba fue el claro ejemplo de la doble moral de la Unión Europea, con una agenda oculta que deseaban aprobar y que sabotearía todos los esfuerzos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y por lo tanto de la implementación de los objetivos de desarrollo sostenibles. Sin duda Europa y Canadá representan esa política de doble cara, en cuanto a tener una imagen de protectoras del medio ambiente y de la participación ciudadana, pero por otro lado juegan al ritmo de los intereses económicos de sus industrias.

Más aún el Norte Global parece no entender la responsabilidad histórica que tienen en el desastre de aldea global, que nos han dejado a las nuevas generaciones y que al paso que la economía lleva será irreversible.¹⁵ El modelo de desarrollo sostenible que se está planteando en los ODS es contradictorio con el modelo económico neoliberal que rige a los países del Norte Global (al igual que con las economías de los BRICS, en todo caso). Por ello se tiene un dilema en cuanto a las visiones del desarrollo, y ahí en general existe una contradicción con la visión que se ha construido en América del Sur, desde los posicionamientos sobre Agenda Post 2015 del Mercosur¹⁶. Por ejemplo para los temas del neo extractivismo, (la paradoja de la maldición de los recursos naturales, por ejemplo

¹⁵ Varias islas del Pacífico asiático occidental han sido inundadas por el mar, desapareciendo paulatinamente, entre ellas Vanuatú, Kiribati, las Maldivas, o la isla de Lohachara en la India. Ello provocado por el aumento del nivel del mar, efecto del calentamiento global, por lo tanto a la emisión de gases de efecto invernadero.

¹⁶ Comunicado conjunto de las presidentas y los presidentes de los Estados partes del Mercosur y Estados Asociados. Caracas, Venezuela, 29 de julio de 2014, en la Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC).

según el BID, cuanto más rico sea un país en recursos naturales, más lento será su desarrollo y mayores sus desigualdades internas, Gudynas, 2009) de freno al modelo de consumo, a la protección del medio ambiente como un eje de las políticas nacionales, a la visión de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, al papel de las comunidades locales, principalmente indígenas, en el desarrollo sostenible autónomo y autogestivo (Acosta 2011).

Por ende podemos observar que los Estados tuvieron ese comportamiento de estira y afloja frente a las redes transnacionales de sociedad civil, pero que fueron sensibles a la incorporación de pensamientos críticos, como el que claramente presentó la Red de Acción Climática (CAN International) o Global Call to Action Against Poverty – (GCAP), las cuales no sólo tuvieron una influencia enorme sobre el FPDS y *los major groups*, sino que además fueron claves para la sensibilización de los Estados para la apertura de la Agenda.

3.3. La Campaña de la Agenda 2030 y el papel de las redes transnacionales de sociedad civil

La llegada a este inciso refiere a la incidencia concreta que ha tenido la sociedad civil en el Foro Político de Desarrollo Sostenible para la negociación de la Agenda 2030. El objetivo particular de este, es observar el papel que tuvo la red transnacional Beyond 2015 al proceso de definición de los objetivos mismos, partiendo de dos antecedentes importantes:

1. El proceso como se ha señalado anteriormente es un proceso denominado de gobernanza, por incluir actores gubernamentales con actores de la sociedad civil, bajo la batuta de un organismo internacional. En este espacio analizaré únicamente el papel que jugó la sociedad civil organizada en la configuración de la Agenda de Desarrollo, no obstante, no analizaré todos los aportes de las redes,

sino me centraré en la acción de Beyond 2015, una red atípica de sociedad civil, que tuvo aportes centrales en la discusión global.

2. La Red Beyond 2015 forma parte de una red de redes más amplia que se formó entre diversos activismos del mundo, al momento de la declaratoria de la ONU para arrancar este proceso. El proceso amplio de red de redes lo denominé “Campaña para la Agenda 2030” puesto que es un proceso más amplio para la difusión, análisis y discusión sobre el desarrollo sostenible coordinado por diversos actores de sociedad civil.
3. La Red Beyond 2015 se inscribe como una de las redes transnacionales que participó, junto con otras, a la campaña que realizó la sociedad civil organizada a nivel internacional. Pero no es la única red, existieron otras de gran importancia que describo en el interior del inciso. Sin embargo, se escogió ésta en función de que es la red global que tuvo presencia en América Latina y por lo tanto directamente generó acciones en México.

Ahora bien, este espacio capítular se desarrolla desde la teoría de las redes transnacionales de defensa desarrollada por Sikkink, Kick y Risse, a la red Beyond 2015. Dichos autores crearon un modelo en espiral para el análisis de la actuación transnacional de redes, sin embargo, dicho modelo no aplica bien para esta campaña en función de que no es una situación concreta de un Estado autoritario violador de los derechos humanos, donde una red local busca generar un proceso de difusión, denuncia y posicionamiento de los actores internacionales para demandar cambios en dicho país. No, por el contrario, la Campaña Agenda 2030 y la Red Beyond se dan en un espacio temporal muy determinado <2012 – 2015> y bajo la condición de que fue la ONU quien convocó a la Sociedad Civil Global al diseño de los ODS, en un esfuerzo conjunto de Estados, instituciones internacionales, y actores privados, en este esfuerzo de gobernanza, único en el mundo. Tal vez por esta razón se considera que plantear aquí el modelo de Sikkink y Risse no es lo mejor, sin embargo, para mí fue fundamental para tener un piso metodológico para el análisis de una Red transnacional, por ejemplo, en su teoría juegan temas elementales

para entender la lógica de actuación de las redes. Un elemento central para este análisis es la persuasión, es decir, es la apuesta mediática que las redes quieren generar frente a actores estatales o no estatales sobre un mal comportamiento, o un comportamiento autoritario, esa persuasión significa entonces, el arma principal de estas redes para compensar o equilibrar el peso político que tienen los Estados frente a los organismos internacionales, tanto por el voto como por el veto, y por ende la persuasión es una herramienta política para denunciar a gobiernos paria frente al concierto de naciones, organismos internacionales y otras redes globales. Otros elementos derivados del punto anterior, son el “enmarcamiento” o *framing* de una campaña, y el “avergonzamiento” o *shaming*, como mecanismo de presión ética y moral para los países con bajo acervo ético y moral del derecho internacional. Un tercer elemento importantísimo es el mecanismo de “estructura de oportunidades” desarrollado por Sikkink, que es fundamental para entender el desarrollo de redes. Por tal razón en este capítulo la metodología de referencia será el modelo de Sikkink, sin embargo, al final hare cambios al mismo, de acuerdo a las características diferenciadas del mismo.

Otro elemento central para entender esta campaña de red de redes, es el ambiente institucional propicio o favorable que tuvo Beyond 2015, dado que fue a petición del ECOSOC que se crea el FPDS, esto generó las posibilidades de que las reuniones internacionales se dieran financiadas por la ONU, y que los espacios de articulación estuvieran bien definidos, así como los actores centrales que influyeran en el diseño de los objetivos, es decir el Grupo de Expertos ad hoc, creado para fomentar el dialogo, sistematizarlo y hacer propuestas.

3.3.2 La actuación de las redes transnacionales de defensa

Las redes significan gran complejidad en su análisis, puesto que encarnan elementos de agente y de estructura, al cuestionar quienes, y como se crean, son problemas de estructura. Pero cuando nos preguntamos de sus actores, veremos la complejidad de sus

interacciones, y complejiza más la relación con la estructura. Por ello como señalan Keck y Sikkink “el enfoque de estas interacciones transnacionales debe ser al mismo tiempo estructural y centrado en el actor (Keck, p. 22)

Es importante distinguir una diferencia fundamental con el modelo de Sikkink en cuanto al alcance de la red, y es que ella basa el trabajo de las redes transnacionales prácticamente en función del avergonzamiento de un Estado, frente a una problemática grave interna a sus fronteras nacionales, que es llevado hacia arriba (efecto boomerang) para hacer eco y buscar apoyos en el ámbito global, para después regresar por medio de la sanción o haciendo pública la conducta nociva del Estado paria, hacia adentro de sus instituciones públicas para buscar los cambios en el ámbito local. Las autoras señalan que las estrategias de boomerang son más típicas en las campañas cuyo objetivo es la modificación de una situación en Estados Paria, y son más difusos cuando las campañas buscan cambios más amplios que relacionen actores y estructuras diversas.

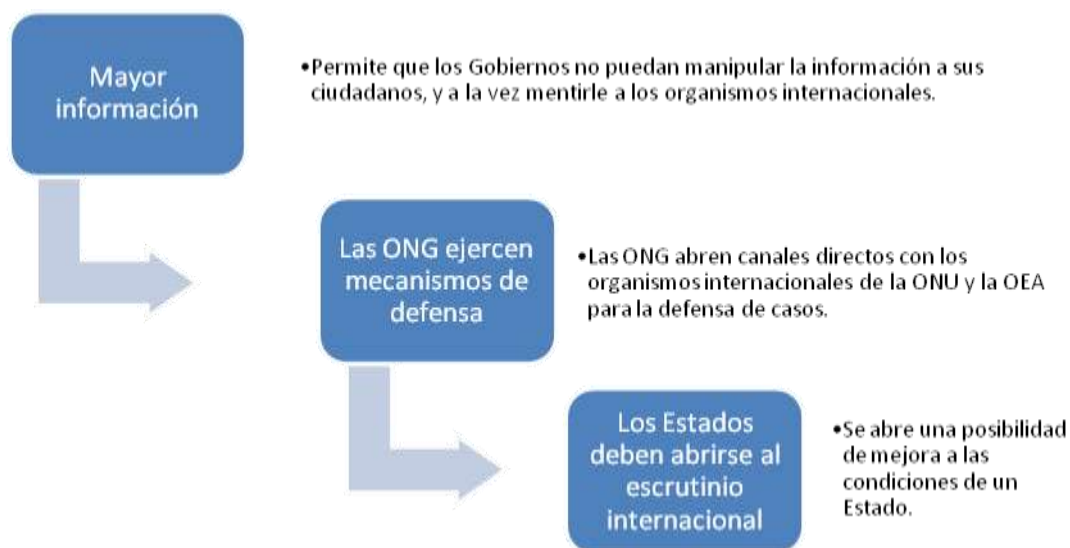
Ahora bien, ha sido perfectamente identificado por diversos autores (Tarrow, Sikkink, Rosenau, y Khagram), que las redes transnacionales pueden ser exitosas en sus objetivos, dependiendo si bien de muchos factores, desde factores como la creación de un buen “marco” que genere *punch* a nivel internacional, como a nivel local, es decir que el *framing* sea compatible, compartible e inspirador en lo local y lo global. Otro aspecto es que las institucionales nacionales sean sensibles y capaces de generar cambios en lo interno a partir del *shaming* o avergonzamiento. Sin duda otro elemento es que la coyuntura internacional y el juego de las potencias sean compatibles en tiempo y modelo con la campaña, dado que eso podría generar fracasos, omisiones y olvidos en la comunidad internacional, por ejemplo el Caso de China durante los juegos olímpicos generó conflictos con diversos Estados, por ejemplo con Noruega, dado que el Comité Nobel proponía al Dalai Lama para el Premio Nobel de la Paz en 2010 (Páez, en Gachúz 2015).

¿De dónde obtienen su poder las redes transnacionales? Fundamentalmente del *soft power*, las ONG internacionales no tienen el poder político de los Estados, su poder lo generan por medio de la información, de sus estrategias al generar marcos idóneos para la difusión de un problema nacional y de los contextos valorativos que promueven en sus campañas y que ponen a contraluz a los Estados paria. Su mayor estrategia, sin duda es la **persuasión**, esta genera conflicto, pues por ejemplo cuando se trata de una campaña nacional, se requiere dialogar con los actores estatales avergonzados, o recibir oposiciones por intereses nacionales-internacionales, por ejemplo durante la grave situación de represión en Myanmar durante 2007, varios países, entre ellos Japón dieron la espalda abiertamente a los defensores locales, aun cuando la campaña había alcanzado su máximo poder de boomerang en el ámbito internacional. Para ello Keck y Sikkink enumeran una serie de tácticas que siguen las redes en sus esfuerzos persuasivos:

1. La política de la información: esto es que se produzca y difunda rápidamente la campaña.
2. La política simbólica: La capacidad de apelar a los símbolos que hacen comprensible una situación para un público lejano al tema. Por ejemplo, con la Agenda 2030 las Redes prefirieron que el tema simbólico fuese el cambio climático, más que el de conservación ambiental, esto significa un elemento importante.
3. La política de apoyo y presión: Es apelar a voces importantes para ejercer presión a un nivel que la red por sí misma no lo puede hacer.
4. La política de responsabilización; esto implica buscar que los actores gubernamentales, organismos internacionales y demás que se posicionen a favor de un tema, se mantengan en los principios que afirman antes.

En todos los casos analizados por estas autoras en diversas publicaciones, desde el primer estudio de Kick y Sikkink, siguiendo por Risse y Sikkink, y bajo su último libro, “The persistent power of human rights”, las autoras comprueban la fortaleza que tienen las redes transnacionales, más ahora en la era de la globalización de la información.

Cuadro 2. Las ventajas en la era de la globalización de la información



Elaboración propia para esta investigación.

3.3.3 Aplicación del modelo a la Red Beyond 2015

La estructura de oportunidad señalada al inicio del capítulo ha sido fundamental para el surgimiento de un espacio de debate como fue el Foro Político de Desarrollo Sostenible, y que este fuera ampliamente ocupado por las redes transnacionales de defensa, pues el contexto político fue esencial para entender el surgimiento de la acción para definir los objetivos de desarrollo sostenibles, pues justo la ONU buscaba la legitimidad de la inclusión tanto para evitar las críticas a lo que fue el diseño de los ODM, como por el contexto relacional que ha ido surgiendo en los organismos de Naciones Unidas desde los años 90s y que han llegado a un nivel de gobernanza amplio en 2015.

En el caso de la Agenda 2030 las diversas redes de sociedad civil han logrado construir un marco multidimensional, esta alineación del marco, si bien se dio a partir de lo que la misma ONU estableció al inicio, en 2012, se ha ido modificando, ya que cuenta mucho la

interpretación que cada red, como Beyond 2015 hace sobre los ejes centrales de la campaña, esto es más complejo cuando sabemos que Beyond 2015 es una red global en decenas de países, que a su vez tiene bloques regionales, para nuestro caso en América por medio de la Mesa de Articulación, una red latinoamericana más antigua y sólida y menos coyuntural que Beyond, sin embargo lo que aquí se quiere plantear es la complejidad de una red transnacional en la alineación del marco, cuando son tantas organizaciones, de tan diversas temáticas, de diferentes culturas y países y con interpretaciones del problema tan diversas.

La diferencia fundamental entre la Campaña Global de la Agenda 2030 seguida por las redes transnacionales de Sociedad Civil, es que en este caso no contiene la característica fundamental de Keck y Sikkink en el sentido de que se parte de un problema local de derechos humanos de un Estado paria y que sube al ámbito internacional debido a la falta de escucha de su gobierno. Por el contrario, la Agenda 2030 y la estrategia global seguida por las redes fue en conjunto con el Foro Político de Desarrollo Sostenible de la ONU, y ha llevado un camino diferente, puesto que esta Campaña surgió en el seno de la ONU, buscando bajar a los Estados para su análisis, discusión interna, posicionamiento nacional y negociación internacional, y la sociedad civil ha jugado un papel paralelo, que se ha conectado e imbricado en los ámbitos regionales, nacionales y locales.

Entonces el papel de la red Beyond 2015 y otras que se colocaron en posición estratégica dentro del Foro Político en Nueva York ha sido:

- En la dimensión global:
- Alimentar y ampliar la discusión entre pobreza y desarrollo sostenible.
- Monitoreo de las Negociaciones en Nueva York.
- Una red que movilizó a un gran grupo de organizaciones civiles menores.
- Proponer mecanismos de coordinación de sociedad civil organizada.

- Movilizar fondos para sociedad civil.

- En el ámbito nacional, en 3 niveles:

1. Para obligar a los países (en general, salvo excepciones) para informar y discutir con organismos de sociedad civil nacionales, la pertinencia de los objetivos de desarrollo sostenible, y crear un marco conjunto sobre desarrollo sostenible, entre gobierno y ciudadanía.

2. Ampliar el marco de acción para la implementación nacional sobre las 169 metas específicas. Es decir, para generar mecanismos de colaboración y participación gobierno y sociedad, y el diseño de planes nacionales de acción, con indicadores y mecanismos de seguimiento. Es decir Beyond tuvo la capacidad de ser tan técnica que los Estados decidieran hacer alianzas con los organismos de sociedad civil de sus propios países generando mecanismos colaborativos para planes de acción nacionales.

3. Acompañar a los Estados en sus posiciones nacionales frente a las negociaciones en Naciones Unidas, generando además una discusión política nacional con los gobiernos federales para ampliar su marco discursivo sobre el desarrollo sostenible, los derechos humanos, equidad de género, combate a la pobreza y mecanismos para abatir la desigualdad, cambio climático y acción resiliente en las ciudades. En ese sentido también es importante la narrativa que menciona la evaluación de Beyond, al finalizar la campaña, señalando que los Estados tuvieron a bien convertir a sus ONG en aliadas y asesores de las discusiones que se estaban dando, es decir que el fenómeno de gobernanza participativa que se estaba dando en Nueva York bajó a los países, no en todos, pero al menos en México si se alcanzó ese nivel, logrando compromisos interesantes de la Cancillería, la cual incorporó a la delegación mexicana en las negociaciones del FPDS a las ONG.

Cuadro 3. Niveles de acción de la Red Beyond 2015



Elaboración propia para esta investigación.

De manera tal que es una red diferente de las que plantea Sikkink, por lo que el efecto boomerang tampoco se aplica. No obstante, varios de los planteamientos que utiliza en su teoría de redes si son aplicables, por ejemplo el avergonzamiento, este ha aplicado de forma diferenciada para los Estados que prefieren cumplir de forma parcial la Agenda, y que deliberadamente se han negado al cumplimiento de objetivos específicos, pongamos el ejemplo de Qatar, que en el pleno de las negociaciones de la Agenda 2030 se negó abiertamente a discutir más si no se retiraban los contenidos de igualdad de género en la misma, lo cual generó que redes transnacionales de mujeres hicieran una amplia difusión de las posiciones de los países islámicos más adversos a la equidad de género a nivel global. Es decir que redes nacionales de ese país árabe utilizaran el mecanismo ad-hoc, que es el Foro Político de Desarrollo Sostenible, para ventilar las posiciones de su gobierno, y a su vez tener la oportunidad de vincularlo con otros espacios de la ONU.

Cuadro 4. Aplicación del Modelo a la Agenda 2030



Elaboración propia, adaptada del modelo de Risse y Sikkink.

Es similar en tanto que genera presión ante un organismo internacional que en este caso es el Foro Político de Desarrollo Sostenible. Esta política ha sido fundamental para las discusiones de este espacio, para los posicionamientos estatales (desde el cabildeo local que han hecho las ONG, apoyadas y participantes de las Redes transnacionales) y para la definición de una agenda sobre desarrollo sostenible con los expertos de la ONU. Contiene la similitud de llevar discusiones internacionales sobre el “marco general” ¹⁷ al ámbito

¹⁷ An academic response to the Final Evaluation of the Beyond 2015 Campaign: A joint project between Newcastle University and Beyond 2015. www.beyond2015.org (última revisión octubre de 2016)

nacional, por ejemplo, en cuanto a la aplicación de las 169 metas de los 17 objetivos y los 300 indicadores establecidos, ya que, si las discusiones sobre aplicabilidad no hubiesen sido conocidas por las redes nacionales, sería fácil que los Estados engañaran a sus connacionales en los mecanismos de implementación de las metas.

Aplicación de las principales estrategias de funcionamiento de la red:

Como decíamos anteriormente las redes utilizan diversas estrategias para alcanzar sus metas, por ello se ha aplicado la tipología de las tácticas que las autoras (Keck y Sikkink) proponen, a la campaña Agenda 2030:

a) Política de información:

Esta política se realizó en dos formas para el caso de la Agenda 2030, por un lado, se produjeron varios documentos que el mismo Foro Político de Desarrollo Sostenible generó en sus diversos diálogos con la sociedad civil y los Estados, de manera tal que legitimaron sus contenidos por la vía de la inclusión de actores. Lo interesante de esta información es que siempre hubo en la construcción de los documentos, un panel de expertos que soportara los documentos, y que le fue dando solidez a los diálogos que se planteaba sociedad civil, esto significó para la información contar con la solidez y confianza particularmente para los Estados, que son singularmente delicados a los contenidos, pues les impugnan con el fin de impugnar los contenidos rugosos o complicados para su interés nacional.

Por otro, la Red Beyond 2015 generó de forma horizontal una serie de posicionamientos locales y regionales, que posteriormente iban siendo integrados en un posicionamiento general, pero por ejemplo para el caso de América Latina, Mesa de Articulación y Social

Watch generaban los posicionamientos desde esta visión latinoamericana para que a su vez influyeran sobre la posición de Beyond global en torno a los contenidos.

b) Política simbólica:

En cuanto a esta política juegan acontecimientos simbólicos que estén ligados al tema de nuestra campaña, lo cual se convierte en “catalizadores del crecimiento de las redes”. Se considera que para el caso de Beyond 2015, el elemento más simbólico que utilizaron sin duda es Río + 20, este elemento es importante porque Río es el origen de las conferencias de medio ambiente a nivel mundial. En 1992 se dio la Conferencia sobre Medio Ambiente en esta ciudad, lo que se considera una transformación del manejo del tema medio ambiental a nivel mundial. Durante la gestación de los ODM en 2000 no se consideró este elemento simbólico, en parte porque aún no estaban ligados los procesos de pobreza y desigualdad con los de desarrollo sostenible. Además de que no había una consolidación de Río como símbolo de protección ambiental puesto que aún no estaban del todo fortalecidos los mecanismos de colaboración institucional del Sistema ONU. En cambio, para 2012 se llevó a cabo la Conferencia Río + 20, la cual mandata al ECOSOC a un análisis y evaluación profunda de los ODM e insta a la creación de nuevos objetivos sostenibles, este elemento será central en la discusión y el órgano medio ambiental de la ONU será quien lleve el liderazgo. Es Río y el cambio climático los símbolos de la Agenda 2030, transformado en problemática central en los objetivos.

c) Política de apoyo y presión:

En este caso es importante hacer ver dos observaciones preliminares, la primera es que la Red Beyond así como otros grupos y redes más amplias no utilizaron directamente el avergonzamiento de Estados, puesto que la campaña justamente era mundial, cuyo objetivo fue influir para que la ONU elaborara una Agenda que enlazara el combate a la

pobreza y a la mejora de la calidad de vida de las personas, con un modelo de desarrollo sostenible que vinculara crecimiento económico con políticas de salvación a la tierra.

La otra observación es que no utilizaron actores importantes expuestos a medios de comunicación para la promoción de la agenda, por el contrario, decidieron hacer una campaña amplia utilizando imágenes de ciudadanos comunes que promovían fotos con carteles sobre una agenda sustentable. Lo que sin duda si es relevante, es la forma en la que Beyond y otras grandes coaliciones, todas ellas enlazadas como Red, generaron presión a la ONU.

Varias de estas redes tienen mucho peso político y legitimidad a nivel internacional junto con Beyond 2015, incluso antes del llamado hecho por el Foro Político para el Desarrollo Sostenible, entre ellas tres particularmente, CIVICUS que es una gran alianza privada para la promoción de ciertos derechos y el fortalecimiento institucional de los agentes privados (sector empresarial), el Foro Internacional de Plataformas de ONG (FIP) que reúne a 64 plataformas nacionales de África, América, Asia, Europa y Oceanía junto a 6 coaliciones regionales, las cuales representan a más de 22.000 organizaciones, *“cuyo objetivo es crear las condiciones para una mayor participación de las ONG en el debate público internacional para que puedan influir en las negociaciones internacionales sobre el desarrollo, los derechos humanos y la solidaridad internacional”*¹⁸ y la Red de Acción Climática - CAN International, (Climate Action Network), esta red para combatir el cambio climático fue fundamental para difundir los contenidos de la Agenda a nivel nacional y local, con sus contrapartes y para aglutinar los esfuerzos a nivel global para ampliar los contenidos y compromisos en torno al cambio climático con la ONU y los Estados. Además, CAN International fue fundamental para el diseño del “marco” de la campaña, pues si bien el espíritu de los ODS surge a partir de la Reunión de Río + 20, de cualquier modo, había muchos temas y muy diversos en la agenda global, fue muy importante como CAN planteó el tema del clima para las discusiones generales de la Agenda, desde otros

¹⁸ Tomado de la página web de FIP, <http://ifp-fip.org/es/sobre/que-hacemos/>. Última revisión, 11 de mayo de 2017.

espacios, por ejemplo, durante la Cumbre de Cambio Climático en Lima, Perú, en 2014 (COP 19).¹⁹

Cuadro 5. Redes presentes en el proceso de la Agenda 2030 a nivel global



Elaboración propia para esta investigación.

Por lo tanto, las redes transnacionales si utilizaron alianzas estratégicas para difundir, posicionar y cabildear los contenidos temáticos, así como para buscar actores locales claves para difundirlo y para generar contrapesos a los gobiernos nacionales en la negociación diplomática en el FPDS.

d) Política de Responsabilización:

En este sentido Beyond jugó un papel importante, dado que los Estados entraron al llamado de la ONU para que involucrara desde el principio a las organizaciones civiles, en el Foro de Consulta: "Realizando el Futuro que Queremos" hacia una Agenda de Desarrollo Post 2015" llevado a cabo en Guadalajara en 2013, a esta acudió un amplio

¹⁹ Arguedas Ortiz Diego. Negociaciones del clima y de agenda post-2015 comparten camino. Reporte del Inter Press Service. 03 de diciembre de 2104. Página de referencia: www.reliefweb.int/report/world/negociaciones.html

grupo de OSC, que ya estaban agrupadas en torno a la Red Beyond 2015, por medio de la Mesa de Articulación, que a su vez era moderada por la Asociación Chilena de Organizaciones No Gubernamentales (ACCION). Este hecho inédito generó que las organizaciones pudieran intercambiar puntos de vista sobre qué modelo de desarrollo sostenible deseaban, qué relación existe entre pobreza y desigualdad y cuáles son las políticas idóneas que deberán hacer los Estados en el combate a la desigualdad.

Por tanto, fue fundamental el papel de las redes porque esto generó movimientos nacionales que fueron imprescindibles para que los Estados no fueran solos a la negociación diplomática en Nueva York, lo cual pudo haber sido limitado en dos aspectos, en tanto que pudieran llevar posiciones muy simples, como lo hicieron países que no tienen presencia de OSC, ni tradiciones de pensamientos progresistas en materia de derechos humanos, sostenibilidad y políticas de protección al medio ambiente.

Y la otra, que los compromisos nacionales fueran también limitados en cuanto al cumplimiento de la Agenda al interior de los Estados. Por ello la participación de las redes locales, como en el caso mexicano el “Espacio de Articulación de Sociedad Civil para el Seguimiento de la Agenda 2030” ha sido de vital importancia. Este espacio que es liderado por DECA Equipo Pueblo, forma parte a su vez de una red latinoamericana más amplia denominada Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP). Esta red nacional (Espacio de Articulación en adelante) fue un actor fundamental durante todo el proceso de negociación diplomática al interior de nuestro país, generando mesas de diálogo nacionales con Cancillería, Presidencia, INEGI y SEDESOL para la generación de los posicionamientos diplomáticos oficiales en Nueva York, también para acompañar a las delegaciones nacionales en la ONU y para establecer el marco nacional de acciones para el cumplimiento de la Agenda 2030. Si bien el caso mexicano fue de colaboración entre gobierno y sociedad civil, no es el caso para todas las redes locales, existió fuerte reticencia de gobiernos como aquellos de los países árabes donde las organizaciones de género si utilizaron la estrategia de avergonzamiento y

responsabilización para hacer notar el problema estructural de discriminación a las mujeres y buscar cambios en sus compromisos de equidad de género.

Si bien las organizaciones civiles presentes en el proceso de la Agenda 2030 no se comportan dado el esquema de Sikkink tipo boomerang, pues no se trata de llevar un conflicto local o nacional a la esfera global, buscando el avergonzamiento de un Estado represor, no, por el contrario en la Red Beyond 2015 el interés de las organizaciones fue ampliar el campo temático del desarrollo sostenible y hacerlo integral a los derechos humanos, en ese sentido si implica un posicionamiento de los actores estatales y de los organismos mundiales, finalmente también son generadores de ideas, cabildeo y obtención de cambios en materia política.

Desde que Sikkink y Keck hicieron su investigación en los años 90, los ejes temáticos de las organizaciones internacionales no gubernamentales prácticamente siguen siendo los mismos, “los grupos que trabajan por los derechos sociales, el medio ambiente y los derechos de las mujeres representan más de la mitad del total de las organizaciones (...) en pro del cambio social” (Keck. P. 30) lo interesante ha sido descubrir que justo sobre esos pilares de OING se ha montado la campaña de Beyond 2015, es decir cuando se inició esta investigación pudimos comprobar que la red se establecía sobre organizaciones de 5 ejes temáticos,

- derechos humanos
- medio ambiente
- Derechos de las mujeres
- desarrollo
- Infancia.

En este caso se agregan las organizaciones de infancia, las cuales tal vez no se habían ampliado con tanta solidez en su red durante los años 90, pero que ahora son fundamentales en toda la lucha por los objetivos de desarrollo sostenibles.

La Red Beyond 2015, creada ex profeso para la negociación, influyó desde lo local-nacional en el “marco” de los gobiernos nacionales sobre temas de ecología, derechos humanos y desarrollo sostenible, al tiempo que utilizó las redes temáticas internacionales y regionales para presionar a los organismos subsidiarios de la ONU; el Mecanismo Interagencial para la Coordinación de Río + 20, el Comité Ejecutivo para Asuntos Económicos y Sociales Plus (ECESA Plus), el cual reúne a más de 50 entidades de la ONU, y otros mecanismos interinstitucionales como la Junta Ejecutiva del Sistema ONU, el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Grupo de Gestión Ambiental (EMG), entre otros.

Redes claves de Sociedad Civil en la negociación:

Estas son algunas de las grandes redes y organizaciones que incidieron en el proceso de la Agenda 2030 en el Foro Político de Alto Nivel; CIVICUS, Federación Internacional de Plataformas Nacionales de ONG (FIP), la Red de Acción Climática (CAN International), el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza (Global Call to Action Against Poverty - GCAP), ²⁰ Beyond 2015 y Acción/2015, y Social Watch, todas ellas colaboraron de manera individual y conjunta como sociedad civil organizada.

Las tácticas persuasivas que utilizó la coalición de redes globales en la negociación de la Agenda 2030 fue una combinación entre una “política de apoyo y presión” apelando a actores poderosos para posicionar y enmarcar el tema del desarrollo sostenible, para ello el ECOSOC, creó un Panel de Expertos de Alto Nivel. Y por otro lado una política de responsabilización, es decir una campaña para que los actores fuertes (Estados y

²⁰ Tanto de CAN como de GCAP hablé anteriormente, en el sentido de que fueron negociadoras y promotoras de sus temáticas tan de alto nivel que fueron capaces de modificar las orientaciones de política climática y social, respectivamente de los Estados, así como de las redes transnacionales de sociedad civil.

organismos internacionales) generaran cambios en las políticas o principios que, de entrada, pudiesen tener países más rezagados en relación con la comunidad de naciones. Por ejemplo, Congo o Mozambique que están más rezagados en el Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index) se han tenido que meter a un fuerte debate interno sobre políticas de sostenibilidad a partir de la Agenda 2030. Pero también países como China o India que tienen severos conflictos entre el decir y el hacer, en materia de cambio climático, por lo que han sido cautelosos en sus posicionamientos de cumplimiento, e incluso intentaron sabotear (particularmente China) algunos objetivos específicos de la agenda.

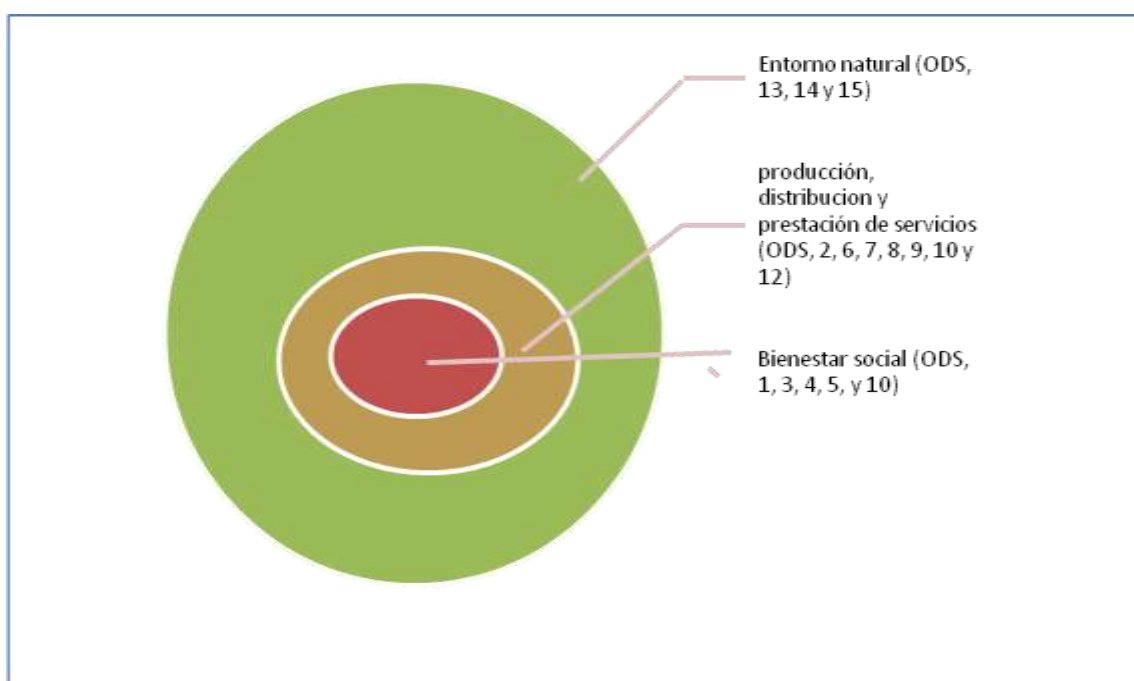
Otro elemento relevante del proceso de construcción de una Agenda para el Desarrollo Sostenible ha sido la “alineación del marco” (Snow, 1986), puesto que los elementos que ésta presenta, fueron decisivos para la estrategia política en red de Beyond 2015, CAN International, por ejemplo, que tuvo un gran logro, no sólo permitió que se posicionara el cambio climático llegando a un objetivo concreto y único, sino además sensibilizó y capacitó a las OSC y redes de temas sociales y de desarrollo, lo cual legitimó la necesidad de un ODS específico sobre cambio climático.²¹

Y esto originalmente diseñado por la instancia de la ONU abocada al seguimiento de Río + 20, y en donde el objeto de trasladar de una agenda del Milenio cuyo tema central fue la pobreza y el desarrollo, a una agenda donde los temas están relacionados con el medio ambiente y particularmente el cambio climático, que básicamente nos dice que el hombre es causante del deterioro ambiental y social, sólo si el hombre resuelve el tema del desarrollo sostenible, podremos salir de la crisis global que afecta la tierra (Gráfico 3), desde ahí el marco es amplio, lo cual le da una mayor densidad a la red y mayor resonancia del marco, es decir amplía su capacidad de discusión pública global. En este

²¹ Se percibe unánimemente que CAN International trajo experiencia en propugnación y cambio climático, de allí la dimensión ambiental que el grupo tradicional de ONGs de desarrollo no tenían. Este hecho legitimó la postura de la campaña respecto del ODS sobre el cambio climático. En general, también permitió a los miembros entender mejor la interfaz entre el trabajo sobre cambio climático y políticas sociales. Fuente: Evaluación externa de Beyond 2015.

sentido las redes transnacionales generaron un proceso de convencimiento a los Estados sobre su responsabilidad en la administración de bienes públicos globales.²² Creo que la mayor riqueza que generó el debate Post 2015 fue poner tantas visiones de desarrollo sostenible enfrente y comenzar (primero entre redes de sociedad civil, y paralelamente con los Estados) a generar un marco común, basado en el diálogo. En ese sentido hay una coincidencia con el planteamiento de Sikkink respecto a que las redes descubren problemas, los investigan, difunden en medios y generan cabildeo con los gobiernos.

Gráfico 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible, según sus ejes temáticos



Adoptado de *"The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU and its Member States: Analysis and Action So Far"* 2016.

Siguiendo la lógica esencial del poder de las redes, según Castells (1998), la red Beyond y las redes en general presentes en este proceso, en tanto que las telecomunicaciones han sido fundamentales para la creación y ampliación de las redes, y que la información es básica para la estrategia en boomerang, pues las OING la estructuran, de acuerdo al

²² Costafreda, Andrea. "Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible ¿Se dibuja un mejor horizonte para 2030? Notes internationals.

marco, para darle otro alcance. Pero en la actualidad las redes sociales mismas en la web son fuente para generar relaciones informales que después se transformen en coaliciones para la acción, o que se alíen para las campañas, o para que ciudadanos individuales se sumen a las mismas. Esto como bien se señala en la literatura sobre redes, moviliza información y genera posicionamiento sobre blancos políticos específicos.

Comenzamos a investigar los nodos centrales en torno a la Agenda 2030, determinando que existen 5 tipos de actores, - los Estados, - los organismos subsidiarios de la ONU, - las fundaciones y agencias de cooperación (públicas y privadas), - las redes transnacionales de defensa y los actores individuales o centros de investigación académica, ligados al proceso.

Cuadro 6. Actores internacionales y globales en torno a la Agenda 2030



Elaboración propia para esta investigación.

En estos diferentes actores que se señalan existen al menos 5 grandes actores, 2 de ellos que son oficiales, Estados y organismos subsidiarios de ECOSOC, y tres de ellos son de sociedad civil, básicamente las Redes, los académicos y las grandes agencias de cooperación (algunas de ellas públicas, como la GIZ, Agencia Alemana de cooperación).

Durante esta investigación hemos analizado la red social twitter, para identificar los nodos centrales de esta red, los datos obtenidos nos permitieron esquematizar cuales son los actores, más recurrentes, y como se vinculan entre ellos, generando a su vez nuevas redes de solidaridad nacional, local o temática.

Cuadro 7. Nodos globales sobre la Agenda 2030 a través de twitter



Elaboración propia para esta investigación, revisión del twitter, del 5 al 15 de abril de 2017.

Según la evaluación final externa encargada por Beyond Más Allá del 2015 el uso de las redes sociales y de herramientas de comunicación incluyentes dio mayor alcance, particularmente el uso de Twitter. Y aquellos que tuvieron acceso directo a las sesiones de negociación intergubernamentales en las Naciones Unidas en Nueva York, pudieron percibir el impacto considerable de los tweets de Beyond 2015 en la sala de negociación.

Composición de la Red Beyond 2015

Beyond 2015 fue una red ex profesa para participar en las negociaciones de la Agenda 2030 en Nueva York, es decir en el marco del Foro Político de Desarrollo Sostenible, esta red estuvo conformada por un comité ejecutivo con las siguientes; Bond, CAFOD-CIDSE, Centre for Economic and Social Rights, CESREcosystems, , ECOWEB, Global Call to Action Against Poverty - GCAP, Justice, Development and Peace Commission - JDPC, Save the Children UK, Secretariat of the African Decade of Persons with Disabilities, Sightsavers, The Seed Institute, WWF, Social Watch y en el ámbito regional con ALOP y Mesa de Articulación. La composición de esta red fue muy interesante, pues tenía a su vez el apoyo de fundaciones internacionales, OING, redes transnacionales, todas ellas actuando de manera coordinada por un objetivo común.

Tabla 4. Organismos Internacionales no Gubernamentales (OING) miembros de Beyond

Temática	Nombre de la Red o OING	Posición
- Derechos humanos	Centre for Economic and Social Rights, Justice, Development and Peace Commission JDPC	Alternativa Alternativa
- Medio ambiente	CESREcosystem WWF. ECOWEB	Alternativa Central Local
- Personas con	Sightsavers	Alternativa

discapacidad	Secretariat of the African Decade of Persons with Disabilities	Local
- Desarrollo	Global Call to Action Against Poverty,	Central
	CAFOD	Central
	Social Watch	Alternativa
- Infancia.	Save the Children	Central

Elaboración propia para esta investigación.

La campaña está construida sobre una base global diversa y nació en Inglaterra, aunque desde sus orígenes fue financiada por 3 agencias de cooperación europea, Dinamarca, Suecia y Suiza, aportaron el 70 % del dinero de la campaña al inicio. Comprende desde organizaciones de base que trabajan en pequeñas comunidades, conformadas en plataformas continentales, hasta ONG internacionales con presencia en decenas de países, instituciones académicas y sindicatos. “Un principio fundamental de la campaña es la alianza entre organizaciones civiles del Norte y del Sur reuniendo a grupos de economías en desarrollo, emergentes y desarrolladas”.²³ Sin embargo este proceso no estuvo exento de tensiones, ya que existían conflictos entre las organizaciones de temas ambientales y las sociales, fundamentalmente por querer ponderar su tema por encima de los otros, y porque algunas organizaciones con visión unidimensional consideraban que si se cumplía con la inclusión de su tema en los ODS la negociación había concluido, es decir no tenían una visión global e integral.

Beyond tuvo también tensiones con otras redes y grupos (externos a ella) en tanto que el OWG era un espacio limitado, y tenía como agenda ampliar el espacio, pero no quería coordinar a toda la sociedad civil, sin embargo al promover la inclusión se convirtió en una suerte de paraguas para expresiones civiles que no encontraban mecanismos de acceso, por ende al finalizar la negociación contaba con 1,300 organizaciones en su red. En ese sentido, señala Naiara Costa, la red “evolucionó mucho para canalizar grupos y sus

²³ Información obtenida de la página web del Foro Internacional de Plataformas Nacionales de ONG – FIP. Fecha de consulta, 24 de abril de 2017. <http://ifp-fip.org/es/campana/beyond-2015/>

temas”²⁴. En ese mismo sentido, señala Naiara Costa: “Beyond realizó un trabajo coordinado, no priorizaba agendas, tampoco decidía de forma vertical, esto fue muy positivo. Se construyeron mecanismos formales para decidir, por ejemplo, posicionamientos, con fechas límites, y donde la sociedad civil mostró mucha responsabilidad. Por otro lado, las plataformas continentales realizaban su propio cabildeo a nivel regional, ellos tenían libertad plena para hacerlo, sólo se tenía que cuidar la regla de no elevar posicionamientos propios a nombre de la Red Beyond 2015”. Esta estrategia de posicionamientos es llamada “Policy to Action” y consistió en generar una guía cibernética (kit de herramientas) en las cuales todas las plataformas locales pudieran conocer la información clave de las agencias de la ONU, así como los posicionamientos de Beyond, esto claro con el fin de generar procesos de recolección de opiniones de la sociedad civil, tanto la coordinación regional de América Latina, como la de Asia, consideraron que esta estrategia fue muy útil ya que “enfatisa la importancia del nivel nacional y (...) la propugnación en implementación podría significar resultados más concretos”²⁵.

Es interesante el papel que jugó Social Watch, que es una red técnica y crítica que analiza las políticas globales del desarrollo, ellos tienen presencia en todo el mundo, y tienen contrapartes en la mayor parte de él, por ejemplo en México, Equipo Pueblo es la organización contacto, aun cuando otras OSC como el Centro Agustín Pro de Derechos Humanos forman parte. Social Watch tiene una fuerza importante a nivel global en sus críticas al sistema económico y financiero y despliegan informes sombra muy interesantes en cuanto a la aplicación de la Agenda 2030 en los Estados, poniendo el énfasis en la influencia de las políticas financieras y monetarias mundiales como trabas a su implementación.

²⁴ Entrevista realizada a Naiara Acosta, el 3 de abril de 2018.

²⁵ Cardama Maruxa. Evaluación final Campaña Más Allá del 2015. Nueva York, Estados Unidos. 2015. Disponible en www.together2015.org (revisión 6 de abril de 2018)

El objetivo como lo señala la misma red fue “construir un movimiento global con los múltiples actores involucrados en la construcción de un marco post-2015 legítimo. Buscó crear un consenso entre la sociedad civil respecto a los estándares mínimos del marco de desarrollo post-2015. En base a este consenso, Beyond 2015 tiene por objetivo influenciar la creación de tal marco tanto a nivel nacional como a nivel internacional”.²⁶ Dos fueron las estrategias concretas de Beyond, por un lado el “movimiento de tenazas” consistente en generar dos caminos de negociación, uno por vía de la sede en Nueva York y por otro generar por vía del diálogo entre las organizaciones OING presión hacia las capitales, entendiendo esto como Washington y Londres, de manera tal que por un lado se generaran los consensos para los posicionamientos y por el otro se influyera en la pinza, esto es hacer una doble negociación en diferentes esferas políticas, lo cual según la evaluación de Beyond fue muy valorado.²⁷ La campaña también significaba el diálogo que las organizaciones hacían al interior de sus países, y los posicionamientos producto de este, presentándose casi de manera simultánea en los espacios de cabildeo de Nueva York, la campaña realizó esfuerzos enormes por tener un mayor alcance, “un ir y venir entre las ONG nacionales y los desarrollos de las negociaciones” – según el personal de la ONU y los Estados miembros.²⁸ Y por otro, la estrategia mencionada anteriormente “Policy to Action” consistente en generar una guía y herramientas didácticas para las coordinaciones regionales, que a su vez fueran capaces de replicarse, lo cual significó que en poco tiempo, todas las voces pudieran pronunciarse con seriedad y profesionalismo, lo cual a su vez generó dos acciones estratégicas, por un lado generar masa crítica al interior de los países para la difusión, y por otro tener posicionamientos claros, que permitieran el consenso eficiente y rápido en los documentos de la campaña, “esta guía facilitó el proceso de recolección de las opiniones de la sociedad civil sobre la implementación de los ODS”²⁹ comentaron las organizaciones asiáticas en su informe final. Lo mismo opinó la Coordinación de América latina, considerando que esto recalibró la importancia de las opiniones y debates en los niveles nacionales.

²⁶ Foro Internacional de Plataformas Nacionales de ONG *op. cit.* página principal

²⁷ M. Cardama *op. cit.*, p. 9.

²⁸ Ídem, p. 17.

²⁹ Ídem, p.14.

En la entrevista con Naiara Costa, quien fungió como Secretaría Ejecutiva de Beyond, varios fueron los procesos que se dieron alrededor de la negociación, por un lado, un espacio formal abierto (con ciertas limitantes para la sociedad civil) en donde se daban las discusiones oficiales, pero de manera paralela ocurrían muchos eventos organizado por las redes y plataformas ciudadanas, en donde también acudían los representantes de los países, y donde se daba un cabildeo alterno, que se convirtió en otro camino de las negociaciones, que también servían a nivel nacional, para establecer los marcos de implementación a nivel Estado.

Si bien las organizaciones participantes tienen múltiples visiones sobre el contenido de un marco de trabajo post-2015, la campaña se unía tras una visión: Un nuevo marco intertemático debe suceder a los Objetivos del Milenio, “el proceso de desarrollo del nuevo marco debe ser participativo, inclusivo y sensible a las voces de aquellos directamente afectados por la pobreza y la injusticia”.³⁰ Por ende un reto de organización para Beyond era trabajar con las grandes OING y al tiempo trabajar con redes continentales, pues en algunos casos las posiciones temáticas podían tener ponderaciones diferenciadas, o diferentes tiempos procesales, por ejemplo entre Mesa de Articulación y Global Call to Action Against Poverty. En ese sentido, señala Costa, no todas las redes continentales tuvieron ritmos similares, por ejemplo la conformación de la plataforma de América Latina fue una región peculiar, ya que tomó mucho tiempo conformarse, para que se incorporaran las OSC, esto por dos razones, falta de credibilidad al proceso de negociación y falta de recursos económicos para participar en la negociación. Sin embargo, las evaluaciones externas realizadas a Beyond señalan que la campaña tuvo mucho éxito al equilibrar las posiciones del Norte y el Sur, pues si bien, se originó en Inglaterra, siendo esta la que tenía mayor número de ONG, supo cambiar su dinámica para equilibrar

³⁰ Idem.

opiniones y generar una masa crítica mayor,³¹ lo cual se dio parcialmente, aun habiendo un balance numérico, las voces del Norte dominaban a las del Sur.

El framing de la Campaña Agenda 2030 fue la generación de un desarrollo equitativo, disminución de la pobreza y combate a la desigualdad, a partir de un modelo de desarrollo sostenible, generador de una reflexión sobre el modelo económico, de producción industrial y de consumo, desde el interior de la campaña encontrábamos posiciones diferenciadas también, se daban desde posiciones muy críticas como las de Social Watch hasta posiciones más institucionales como la de Global Call to Action Against Poverty . El otro gran framing de Beyond fue la inclusión de todos los actores “buscar el desarrollo sin dejar a nadie atrás” era el *slogan*, por ello es que grupos pequeños se cobijaron bajo la sombra de esta red para alcanzar a ser escuchados en Nueva York.

Lo que es un elemento concluyente en las evaluaciones a la Campaña es que los organizadores iniciales tenían un framing limitado, por agendas de la Cooperación europea, particularmente dirigida a África, pero que supieron tener una visión incluyente, sin embargo, al crecer tanto el marco temática, vieron mayor dificultades de posicionamiento, por lo que tuvieron la dicotomía entre dedicarse mejor a hacer promoción y difusión de los ODS, o seguir incidiendo seriamente en posiciones, de modo tal que algunos recomendaban que ocupara un lugar preponderante en la difusión de políticas y otros de mensajes de posicionamiento, aunque finalmente siguieron la recomendación de dirigirse más a jugar un papel en los contenidos de las políticas y los posicionamientos

Retomando las palabras de Ignacio Martínez en su análisis crítico sobre la Agenda 2030 “*El resultado último dependerá de cómo se desarrollen los 17 objetivos finales, que tienen inconsistencias, contradicciones y omisiones que son producto de la suma de intereses en juego. Tampoco se debe ignorar que los medios de implementación propuestos para el cumplimiento de*

³¹ M. Cardama, op. cit., p. 9

la Agenda son el resultado de las actuales asimetrías de poder de los diferentes partícipes en su elaboración”³²

Coordinación Latinoamericana de la Red Beyond

Beyond tuvo un capítulo complicado, pero muy fructífero en América Latina, complicado porque la coordinación regional Mesa de Articulación ya estaba formada, y muy politizada, por lo que algunos actores regionales desconfiaban mucho del proceso de consulta de la ONU, además de que para acoplar la red se requería recursos para realizar las 3 acciones fundamentales; informar, compartir y homologar discursos, misma situación que requería además mucha inteligencia de parte de la coordinación general de Beyond, derivado de esa coordinación aparece otro actor clave que es ALOP.

La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) es una asociación que tiene muchos años haciendo incidencia en el ámbito internacional, iniciaron desde 1976, y hace incidencia en diferentes espacios, como plataforma en red se integra por 48 organizaciones de varios países de la región. Esta red se ha dedicado más al tema de la agenda de cooperación al desarrollo sin embargo fueron vitales para este proceso iniciado en 2012. ALOP participa mucho en redes de ONG y ha hecho contribuciones importantes para modificar el discurso hegemónico del desarrollo, desde el Norte Global. En este caso ALOP participó de manera conjunta con otras plataformas como Mesa de Articulación y en el Foro Abierto sobre la Eficacia del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Open Forum por su nombre en inglés), si bien ALOP es más antigua y Mesa de Articulación surge en 2003, estas han colaborado de manera conjunta impulsándose mutuamente en foros internacionales. De alguna forma el buen

³² Martínez Ignacio. LA Agenda 2030, un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales. Revista Temas, ejemplar no. 254, enero 2016. Madrid, España.

desempeño de Mesa de Articulación es gracias a ALOP, por la fortaleza que les ha dado a lo largo de su creación.³³

ALOP y Mesa de Articulación han participado en diferentes espacios como Open Forum, en donde han criticado la visión tradicional de la eficacia de ayuda y de los ODM. ALOP está en contra de la visión de “ayuda al desarrollo” con un significado relacionado con la “caridad” y la “dativa” a otro vinculado con el compromiso y trabajo vinculado con el fortalecimiento autonómico de las organizaciones y los países en vías de desarrollo.

Ahora bien esta red tuvo un papel protagónico en las posiciones de la Campaña, además de tener un papel central para que las redes nacionales tuvieran información y posteriormente contrapartes latinoamericanas, y a su vez acceso a la ONU. Esta red tuvo a su vez su contraparte local para México que es la Alianza Democrática de Organizaciones Civiles (ADOC) y que ha hecho aportaciones a los contenidos de la Campaña Beyond y a su vez, junto con otras 4 redes regionales o temáticas como el Consejo de Educación popular de América Latina y el Caribe (CEAAL).

Lo interesante de Mesa de Articulación, es que dicha red es sólida, pues cuenta con la experiencia desde 1995, cuando diversos grupos iniciaron el proceso de colaboración conjunta, estableciendo formalmente la Mesa en 2006. Pero por debajo de esta red, están las contrapartes nacionales, y a su vez otras redes latinoamericanas importantes, como ya se señaló en el párrafo anterior, estas, ALOP y CEAAL tienen más de 20 años constituidas, haciendo importantes esfuerzos en el marco del fortalecimiento de la participación ciudadana y política para los movimientos sociales, organizaciones sociales y civiles, así como para la educación popular, proceso que ha ido de la mano con la pedagogía de la esperanza y la teología de la liberación.

³³ Verónica Cobos, Las organizaciones de la Sociedad Civil frente a los objetivos de desarrollo del milenio: análisis de sus experiencias, limitantes y desafíos en la construcción de la Agenda Post-2015, en J. Carlos Domínguez, Desarrollo y Cooperación Internacional “Miradas Críticas y Aportes para la Agenda Post – 2015”.

La Mesa de Articulación está integrada por 17 asociaciones nacionales y cinco redes regionales de OSC, que en conjunto buscan formular una Agenda 2030 de desafíos comunes, promoviendo una mayor presencia y diálogo con otros actores políticos, gubernamentales, sociales y académicos. La Mesa se conformó el año 2006, como resultado de un esfuerzo colectivo iniciado el año 1995. Es decir, Mesa es un espacio de diálogo y discusión sobre políticas sociales y ambientales, mucho más antiguo que la campaña Beyond 2015, que en realidad surgió en 2012 a raíz de que se iniciaron formalmente los trabajos de la ONU, el PNUD, el FPDS y el PNUMA para la generación de los ODS. Por lo tanto, sus discusiones, su articulación, sus propuestas de trabajo, son mucho más formales y fluidas, pues es un espacio social consolidado y formal.

En conjunto con Mesa, otro grupo que formó parte de la coordinación regional fue el Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI) quienes jugaron un papel de *think tank*, quienes además producían mucha información, diseñaban posiciones, evaluar el proceso latinoamericano, y jugaron un rol de articulación entre los actores regionales, eran los actores que llevaban información a la coordinación general en Nueva York. Esta organización trabaja en la lógica de la gobernanza para el desarrollo, poniendo herramientas para los Estados de América Latina, en el *“análisis de la arquitectura institucional establecida para implementar y monitorear progresos en materia de desarrollo tanto en los escenarios global, regional y nacional, así como sobre el conjunto de interacciones que habilitan la participación de diferentes actores”* ³⁴

³⁴ Obtenido de la página web oficial: http://cepei.org/?post_type=gobernanzas. Revisado el 15 de abril de 2018.

Cuadro 8. Red Beyond y sus contrapartes en América Latina



Elaboración propia para esta investigación.

Beyond 2015 tenía una postura concreta sobre el desarrollo en diferentes elementos como por ejemplo una visión concreta sobre el significado del desarrollo sostenible, que contradice la visión clásica del desarrollo. En el caso particular de Mesa de Articulación, esta tiene una visión específica post desarrollista, que critica de fondo el modelo económico neoliberal, que promueve otras formas de desarrollo, fundamentalmente con el buen vivir, y la inclusión de otros agentes no estatales en las políticas públicas para la sostenibilidad, de ahí su importancia. La ideología y práctica de Mesa va de la mano con el pensamiento decolonial surgido desde los años 80, de la mano de Dussel, Quijano, y demás teóricos latinoamericanos que después se enlazarán con los trabajos sobre ecología política de Hickelmert, Leff, Acosta y que aterrizarán en propuestas concretas postdesarrollistas con Gudynas, Lander, Escobar, Acosta, Delgado y Svampa.

Mesa de Articulación estableció en sus documentos de trabajo su visión de América Latina, refiriéndonos como países categorizados de renta media (con sus contras) altamente desiguales y dependientes de la extracción de recursos naturales, y que además somos países que cada día somos más vulnerables a las consecuencias del cambio climático, por ello el énfasis que establecía esta red, es que no se cayera en las falsedades de la renta media (Bárcenas 2015) y que se consideraran las responsabilidades compartidas pero diferenciadas, de manera tal que esta fuera una oportunidad de oro para que se diera una transferencia de tecnología del norte al sur, con el fin de poder mejorar los procesos industriales, de los cuales aún somos atrasados, por ello el énfasis de Mesa de “reconocer las interrelaciones y el equilibrio que tiene que existir entre las necesidades de desarrollo humano y la protección del medio ambiente, en la región.

Según la coordinadora Naiara Costa, el papel más importante de Latinoamérica en la segunda fase de negociación de la agenda misma, particularmente en los temas sociales, fue la importancia que se le dio al tema de la justicia social con inclusión y equidad, aun cuando había muchas voces, que querían poder hablar.

Conclusiones

El proceso de la Agenda siguió ciertas características de acuerdo al análisis de actores:

1. La ONU convocó a los diferentes actores, gobierno y sociedad civil, como señalamos en el capítulo, la estructura de oportunidades se dio justamente porque la misma ONU convocaba al diálogo de actores, en todo caso lo que supieron aprovechar muy bien las redes y organizaciones fue una forma de información horizontal y vertical de lo global a lo local, lo cual fue generador de otros procesos globales, nacionales y locales.

2. Las redes transnacionales activaron mecanismos nacionales y regionales. Al activar mecanismos regionales y globales, estamos hablando que supieron dialogar en los espacios que la misma ONU les estableció, redes de diferentes temas, y con agendas bien diversas supieron encontrarse y trabajar en conjunto para hacer un diálogo global. En el ámbito nacional fueron muy importantes, pues lograron bajar las discusiones temáticas y supieron trabajar en conjunto con sus gobiernos para realizar posicionamientos conjuntos, en una suerte de gobernanza de política exterior.

3. La Red Beyond, conformada en un inicio, mayoritariamente por organizaciones cercanas al Reino Unido, y a agencias de cooperación europeas, tenían un posicionamiento más sencillo, menos ambicioso y multitemático, la ampliación de la red se da justo a partir de un posicionamiento fundamental de la red que era “que nadie quedé atrás”, eso hizo que grupos que no tenían voz y espacio en Nueva York se agruparan con ellas “*papel de umbrella*”, entonces creció la red, hasta alcanzar 1,300 organizaciones en conjunto. Eso por un lado dificultó también los posicionamientos, dado que entraban en la disyuntiva de ser una red de difusión de los ODS, que es hacía donde varios grupos estaban jalándola, o ser una red de posicionamientos frente a los Estados y las Naciones Unidas, entonces el jugar “*el papel de umbrella*”³⁵ para los grupos chicos les hizo tener mayor legitimidad en las negociaciones, continuar como difusores, y dada la presión de las ONG de Europa, continuar con su papel de posiciones sobre todos los temas. Aun cuando esos temas del framing crecieran, lo que significaba un esfuerzo de cabildeo interno muy profesional y amplio, de coordinar documentos con muchas ideas y regiones.

4. Los Estados Nacionales iniciaron diálogos nacionales en torno a la Agenda 2030; dos casos específicos pueden observarse, por un lado, México, en donde la Cancillería generó un mecanismo importantísimo de discusión y por tanto de construcción de un proceso interno de políticas públicas e indicadores, que está actualmente dando frutos. Y el otro

³⁵ Como ellos mismos lo definen, en la evaluación de proceso.

caso es Argentina, donde el diálogo entre las organizaciones ambientalistas y el gobierno federal lograron un trabajo conjunto para elaborar una política común para el tema del cambio climático, por ejemplo.

5. Los Estados iniciaron cabildeo de alto nivel ante la ONU. Ante la necesidad de iniciar un diálogo sobre el modelo de desarrollo sostenible, los Estados comenzaron a tener reuniones en la ONU, en esta fase es donde volvió a ser fundamental el papel de las OSC, puesto que logran subir el nivel de las discusiones por medio de dos procesos:

- Por un lado, gracias a las posiciones que las mismas redes transnacionales como Beyond, FIP y CAN, tuvieron en el interior del Foro Político de Alto Nivel y en otros espacios de agenda global fundamentales, como Addis Ababa y París.
- Los posicionamientos de avanzada de algunos Estados; dado que países como México y Argentina lograron dar diálogos nacionales entre ONG y sus cancillerías, las oficinas de política exterior llevaron posiciones mucho más de avanzada a los espacios internacionales, en temas clave como sostenibilidad, género, derechos humanos, cambio climático, protección a los ecosistemas, consumo sostenible, participación de la sociedad civil, entre otros.

6. Las redes trabajaron de lo local a lo global en el marco de contenidos. En este sentido, desde 2013, ejemplificando desde nuestro país, se facilitó un diálogo interno para la discusión del marco de la Agenda, las ONG de diversas temáticas organizadas en torno al Espacio de Articulación de OSC para la Agenda 2030 lograron establecer su propio marco, mismo que fue mostrado y discutido con la Cancillería, obteniéndose con ello la posición oficial del país. Aquí cabe señalar que no es que todos los posicionamientos de la sociedad civil fuesen retomados al pie de la letra, no, por el contrario el marco oficial pudo haber sido más amplio, lo que aquí mencionamos es que los elementos consensados por la red local de OSC fue dialogado con el gobierno federal y que este a su vez amplió su marco

gracias a los aportes de la sociedad civil, particularmente en cuatro temas; derechos humanos, equidad de género, cambio climático y políticas sobre agua y saneamiento.

Paralelamente, los posicionamientos que el Espacio de Articulación fue teniendo, fueron compartidos a la Mesa de Articulación, por vía de dos espacios fundamentales, por Social Watch y por ADOC México, ambas socias entre ellas y con Equipo Pueblo. De hecho, los posicionamientos de Social Watch incidían directamente en las negociaciones de Nueva York, mientras que los posicionamientos de ADOC subían directamente a Beyond 2015. Con ello queremos decir que el papel de las redes tiene un doble significado, fortalece la campaña arriba, en lo global, es decir en el FPDS, y fortaleció las luchas nacionales para generar marcos gubernamentales amplios. Varios autores, entre ellos Graham Hassall³⁶ han señalado, justo ese detalle de la Agenda, que dependerá mucho de la actuación de los gobiernos nacionales el cumplimiento de los ODS, por diversas razones, algunas pueden ser voluntad política, otras pueden ser presupuestales, otras pueden ser burocrático – administrativas, otras ideológico políticas, como puede ser el tema de género en los países islámicos. Lo importante es determinar que la Agenda misma no es garantía de cumplimiento, es aspiracional, no es jurídicamente vinculante, y no todos los países la implementaran al pie de la letra. Habrá algunos Estados que le pongan más énfasis a los temas de pobreza y combate a la desigualdad, otros se centraran más en la promoción de medidas para el cambio climático, otros más a transversalizar el género en las políticas públicas, algunos países buscarán integrar los ODS de protección al planeta, adoptándolo a sus políticas medio ambientales (podría ser el caso de la Unión Europea, por ejemplo), otros, por ejemplo los países de América Latina y algunos países asiáticos consideraron importante el papel de los pueblos indígenas y tribales en las consultas al desarrollo. En ese sentido entonces, el hecho de que México tuviera una plataforma de discusión entre el gobierno federal y las asociaciones civiles de desarrollo fue muy importante, pues

³⁶ Hassall Graham, Global Sustainability, policy networks for the Sustainable Development Goals. Policy Quarterly, Institute of Governance and Policy Studies, University of Wellington. Volume 13, Issue 1. February 2017. Victoria, United States.

permite tener ese marco de acción de políticas públicas y de indicadores, adaptados al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional de información estadística (INEGI).

En síntesis la red transnacional Beyond 2015 tuvo un comportamiento atípico de las redes, siguiendo a Sikkink, sin embargo, aprovecharon muy bien algo que varios autores aquí mencionaron la estructura de oportunidades. Dentro de ese comportamiento también fue fundamental el papel que jugaron sus contrapartes regionales (como puente), nacionales (como cabildeo político interno) y las locales (como difusoras de la campaña) de modo tal que, si se dio un modelo de boomerang no tradicional y distinto al del modelo de Risse y Sikkink, pero que funciona en las mismas dos dimensiones que los autores lo señalan. Es decir, la discusión en los Estados y la discusión en los espacios del régimen global del desarrollo sostenible, es decir el espacio del Foro Político de la ONU.

Capítulo 4. Del desarrollo económico al desarrollo sostenible, y su aplicación en el concepto para América Latina.

Introducción

Es muy complicado pensar en cambiar la lógica del desarrollo, más aún empatar la equidad social, la conservación ambiental y el crecimiento económico, en este capítulo se hará un recorrido sobre el avance del concepto de desarrollo, hasta llegar a las discusiones actuales sobre post desarrollo, sostenibilidad o decrecimiento y veremos cuál ha sido la visión que se ha impuesto en América Latina, primero, y luego otras formas que se han impulsado, partiendo de la realidad social de nuestro continente, basado en su composición étnica y en sus condiciones naturales (explotación), lo cual le da un rasgo muy particular al posicionamiento del desarrollo y que se verá reflejado en las conclusiones de este capítulo. En cualquier caso el desarrollo (económico) ha ido siempre delimitado por ciertas políticas que a consideración de Joon Chang (2000) siempre han sido desiguales, e intervencionistas, entre el norte y el sur, industriales, comerciales y tecnológicas (políticas ICT), en todos los casos, estas políticas ahora neoliberales, debilitan y desprotegen a las economías en desarrollo, y aquí el reto mayúsculo de una agenda del desarrollo integral, de ahí que el establecimiento de políticas para el desarrollo (BID, Banco Mundial, FMI y OCDE) para todo el mundo, bajo una lógica dominante, desigual, sea sospechosa. Esa es la base con la cual se quiere reconstruir una agenda para el desarrollo, con lo cual también las instituciones de cooperación internacional tendrán que cambiar su lógica, políticas e intencionalidades. ¿Por qué la OMC estableció un acuerdo para imponer restricciones a la capacidad de los países en desarrollo para políticas ICT activas?

El medio ambiente es un problema global para nuestro mundo, particularmente estos conflictos no logran a ser tratados de manera eficiente ni por los Estados, ni por los organismos internacionales del Sistema Político Internacional, es decir organismos como

la ONU que trabaja en función de las decisiones y reglas del juego que marcan los Estados. Lo que proponen algunos autores (Messner, Keohene, Ocampo) es que sí los problemas ambientales no son discutidos bajo otras formas y normas mucho más abiertas, es decir desde la gobernanza global, no serán resueltos estos problemas.

Entonces delimitamos dos premisas:

1. Los problemas ambientales actualmente se dialogan y gestionan por medio de los organismos tradicionales de la gobernabilidad internacional, es decir la ONU, el PNUD, el PNUMA, y el Panel de Cambio Climático, entre otros actores. En todos los casos estos asuntos son tratados de forma tradicional, donde los Estados son monopólicos en la toma de decisiones, y por lo tanto egoístas en sus decisiones, siguiendo su interés nacional, sin realmente buscar la solución de los problemas globales.

2. Para los problemas globales del medio ambiente se requiere gobernanza global, cuando nos referimos a esto pensamos en un ideal teórico que, según autores como Rocha y Castells están en construcción, es decir no lo hay, por la simple y sencilla razón de que la ONU no es capaz de generar gobernanza global, por lo tanto, debemos de pensar en una aspiración teórica que significa la gobernanza global para el desarrollo sostenible.

Por tal razón, y ante las inminentes contradicciones entre los modelos de desarrollo y el sistema económico, a continuación realizaré un recorrido sobre el concepto del desarrollo, desde su creación, colonialista y eurocentrista, hasta las nuevas visiones, pasando del desarrollo sustentable, a la sostenibilidad y al buen vivir, para con ello entender el enmarque en el que se desenvuelven ahora mismo los objetivos de desarrollo sostenible.³⁷

³⁷ En todo el mundo capitalista, pero especialmente en los países subdesarrollados, la pobreza generalizada y el bajo desarrollo humano se tienen que entender, en gran medida, como una consecuencia del desempleo y la desigualdad, que en estos países son rasgos estructurales y dramas cotidianos, dando como resultado más recientemente (en la era del neoliberalismo) Hinkelmmert, Franz, 2008.

4.1. Debates del concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo surge en la post guerra, como una especialidad de la economía, justo en los tiempos en los que muchos países se descolonizaban de los grandes emporios europeos sobre todo en África y Asia, y en donde América Latina también impulsaba mayor autonomía de sus pueblos frente a la dependencia económica, justo en ese mismo periodo es cuando surge el concepto de Tercer Mundo, ligado por supuesto a la discusión anterior. Entonces estas teorías del desarrollo delimitaron como campo de conocimiento el estudio de la transformación de las capacidades económicas de las sociedades, en el mediano y largo plazo, desde ahí surgen conceptos como subdesarrollo, dependencia, periferia, entre otros. Entonces los teóricos de esta tendencia buscan dar respuesta a preguntas tales como ¿Qué políticas se deben impulsar para trascender hacia el alto crecimiento y bienestar? O ¿Cómo superar la pobreza en los países del Tercer Mundo?

Ya de ahí surgen varias teorías económicas iniciando con el enfoque neoclásico que justamente refiere al desarrollo como el trascender de un estado tradicional de subsistencia hacia una sociedad productiva capitalista. De ahí se presentan teorías como la de Arthur Lewis y la sociedad dual que plantea la existencia de sociedades tradicionales (agrícolas) y el sector moderno capitalista vinculado a la industria, lo que el autor plantea es pasar de la primera a la segunda, por medio de la expansión de la economía capitalista. Incluso algunos pensadores como Rostow plantearon que las sociedades tradicionales (agrícolas) se encontraban en una situación de retraso transitorio, que los llevaría al desarrollo, con lo cual la única visión del desarrollo que se observa es, la del crecimiento industrial capitalista.

Desde esta visión, y el planteamiento de las 5 etapas del desarrollo de Rostow, las sociedades llegarán a un momento de “madurez” en el que, tras 60 años, tengan el dominio de la tecnología y la industria en que se especialicen, y posteriormente pasen a una sociedad de pleno consumo y elevado nivel de vida de la población.

La teoría económica estructuralista

Esta teoría surgida desde América Latina, dentro de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) niega que el subdesarrollo constituya una etapa previa del desarrollo, por el contrario, establece que la condición desigual de ciertas sociedades se debe a condiciones históricas, que nos han convertido en periferia. Desde ahí existe un rezago económico estructural, en salarios, infraestructura, en ese sentido existe una presión del centro a la periferia en el intercambio comercial, es decir donde los países del norte ejercen ese dominio sobre la economía mundial, lo que permite que se de ese productivismo desigual, afectando en el intercambio a la periferia.

En ese sentido Prebisch³⁸, quien es el gran teórico de esta corriente, considera que la relación de precios en el comercio internacional, lejos de favorecer a las economías más pobres, les perjudica, de ahí que la teoría estructuralista diferencie dos polos, el centro y la periferia. La visión Cepaliana tiene claras implicaciones, por ejemplo, que se hubiese desarrollado todo un pensamiento latinoamericano en torno al desarrollo que ha tenido continuidad hasta ahora. Por otro lado, también buscó tener acciones estratégicas hacia los Estados y las instituciones internacionales, en primer lugar, buscando modificar ese intercambio desigual por vía del impulso de legislaciones sociales que permitan corregir los desequilibrios salariales entre el centro y la periferia.

La propuesta Cepaliana por otro lado propuso varios ejes para modificar esta situación y que aquellos que vivimos en el México de los años setenta recordaremos muy bien. Por un lado, la industrialización por sustitución de importaciones, la cual aun cuando era una buena idea le faltaban mecanismos para asentarla, por ejemplo, la búsqueda de transferencia de tecnología del Norte al Sur, era fundamental para crear industrias locales, justo como lo hizo China. El segundo punto es referido a la función del Estado como rector

³⁸ Prebisch tiene una vasta obra en materia de desarrollo económico desde una visión latinoamericana, presentes en obras como el Capitalismo Periférico, FCE, 1981.

de la economía, lo cual tiene sus partes positivas y, por otro lado, riesgos, pues eso podría generar burocratización, corrupción y debilitamiento de las economías. Y, por otro lado, una política de estímulo al ahorro interno y la inversión. Este último eje tampoco contaba con mecanismos de implementación, ¿cómo podemos pensar en ahorro interno, mientras los salarios seguían de hambre y la inflación altísima?

En general las propuestas de la CEPAL buscaron lograr un desarrollo autónomo y mayor soberanía para nuestros Estados, buscando cerrar las brechas estructurales entre el centro y la periferia, sin embargo, aún esta propuesta desarrollista, sigue caminando bajo la lógica del desarrollo económico como elemento central para elevar la condición social de los ciudadanos. Es decir, es criticable, en tanto se maneja sobre la misma lógica desarrollista, sólo criticando la visión hegemónica de los países del norte, esa es la crítica fundamental a este modelo de desarrollo.

Por otro lado surgió la teoría de la dependencia, que es parte del pensamiento económico latinoamericano pero con un corte marxista y como alternativa a las propuestas de la CEPAL, estos pensadores (Dos Santos, Quijano y Gunter) consideraron que América Latina desarrollaba el papel de abastecedor de materias primas para la industria de los países del Centro, y por ende las élites locales que se generaban en torno a este intercambio comercial también servían a los intereses del norte industrial, a esto le denominaron la condición de dependencia, desde la cual el capitalismo en su corazón mismo es generador de desigualdad hacia la periferia.

En la teoría de la dependencia se observa esa relación estructural pero subordinada, por lo que las economías, por más que hagan un esfuerzo de crecimiento, tendrán una tendencia negativa, en lo social y en sus finanzas, dada la desigualdad de procesos (laboral, comercial, económico, por ejemplo, en el precio de las mercancías de las que dependemos, frente a las economías del norte que imponen los precios de los productos primarios). Por ello la propuesta que tienen los pensadores de esta corriente se requiere

romper con el capitalismo, el imperialismo y trascender las economías de nuestros países hacia el Socialismo. Aún con todas las críticas que se pueden hacer a este modelo, consideramos que lo valioso que tiene es que colocó al marxismo como una teoría para la investigación socio económica de nuestro continente. Sin embargo, basar una propuesta en la separación de la economía entre capitalistas y socialistas, desde una visión post guerra fría, se observa como una postura inviable, puesto que el comercio mundial es global, y es imposible separar economías de esa forma, por lo que, en retrospectiva histórica, esta postura teórica es muy inviable, y mantiene su fundamento en el desarrollo económico.

Modelo de desarrollo endógeno

Otros modelos, como el de desarrollo endógeno, han sido fuertes críticos al modelo neoclásico de la economía, puesto que critican fuertemente, en el sentido de que los Estados que no tienen capital, no crecen tanto como los que sí lo tienen, y el capital no fluye internacionalmente hacia los países más pobres (Ros, 2004, p. 199), en ese sentido el modelo neoclásico considera que el crecimiento siempre debe ser exógeno. Un primer elemento importante del desarrollo endógeno es que las propias comunidades implementan sus propuestas, sin tener dependencia del exterior, o del capital transnacional para hacerlo, dependen más del consumo de sus recursos internos, y pretenden que su producción también sirva para satisfacer localmente las necesidades de consumo interno. Este modelo tiene elementos muy importantes que darán pie a otras tendencias futuras del desarrollo, por ejemplo que se tenga mayor participación comunitaria, protección a los recursos internos, búsqueda de satisfacción de necesidades internas, por la propia producción interna. Otro elemento central es la importancia que se le dio a la tecnología, el modelo considera que es fundamental la inversión en este campo, para la búsqueda del desarrollo endógeno. Y esto a su vez genera mayor capital para el trabajador, generando incrementos en la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y la relación capital-trabajo.

Los 80's y el cambio de paradigma

Como vimos los modelos anteriores siempre consideraban al mercado y la economía como elementos centrales en el debate del desarrollo, sin embargo en esa década vendrán dos propuestas que cambiarán la visión, primero, la teoría del desarrollo humano de Amartya Sen, y la generación de un índice de desarrollo humano (IDH) dentro del PNUD y la ONU. Y segundo, el concepto afinado del desarrollo sostenible.

La base para la crítica del modelo neoclásico partir del impacto que se daba a los países en desarrollo a partir de políticas como las del FMI y el Banco Mundial, conocidas como políticas de austeridad y de ajuste estructural, estas políticas que en realidad fueron más dañinas para los países de la periferia, fueron conocidas más tarde como el Consenso de Washington, y manejaban aún las bondades del modelo neoliberal de la economía, como que el comercio internacional beneficiaría a la periferia, además de querer construir un mercado global único y unificado, este modelo sugería que el Estado debía dejar toda intervención en la economía y en las políticas sociales (sólo regular las relaciones del mercado), lo que en la práctica significaba la privatización del sector público. Estas políticas tuvieron que implementarse obligatoriamente en estos países desfavorecidos, desmantelando el estado de bienestar, liberando la economía, sin embargo, la implementación de este modelo solo trajo para nuestras economías estancamiento, mayor pobreza, desigualdad, deterioro ambiental, polarización social y conflictos socio ambientales. En resumen el debate del desarrollo pasa de la teoría neoclásica a un debate y ejercicio de imposición de políticas públicas macroeconómicas y sociales, producto del Consenso de Washington, que afectó fuertemente la vida de nuestros pueblos latinoamericanos.

La teoría del desarrollo humano

El cambio de paradigma se dio justamente cuando se dejó de medir el desarrollo a partir del crecimiento económico (dinero y mercancías), es decir del producto interno bruto, cuando el pensamiento del PNUD se determina importante que el desarrollo por una visión holística centrada en el ser, ligado a las libertades (Amartya Sen), cambiando la dinámica del desarrollo basado en indicadores económicos, esa visión destierra la de un solo desarrollo, por otras visiones de desarrollo. Esta misma visión señala que no sólo los factores materiales son importantes, sino además las oportunidades reales de los individuos, como el acceso a la educación, salud, alimentación, y las libertades políticas emanadas de la democracia, son fundamentales.

Es así que el PNUD genera una visión alterna al desarrollo y una nueva propuesta de medición que genera una necesaria respuesta de política social de los Estados, que es el IDH. Este modelo sin duda significó “traspasar las limitaciones de la propuesta neoliberal en la que sólo se hablaba de equilibrios presupuestales y finanzas sanas” (Gutiérrez Garza, 2010, p. 117) y centra sus objetivos en las capacidades de un Estado para brindar a la sociedad mejores oportunidades de bienestar social, ya no sólo en el crecimiento.

4.1.2. El desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable establece un parte aguas en los modelos de desarrollo, en principio porque replantea los conceptos de desarrollo, de crecimiento, de producción y consumo, así como de la forma en la que utilizamos los mal llamados recursos naturales para la industria, y por lo tanto, la necesidad de poner el acento sobre la disponibilidad de los ecosistemas, para ese uso, por lo tanto reflexiona sobre una nueva relación entre el hombre (consumo-producción) y la naturaleza.

De forma casi paralela con el surgimiento del desarrollo humano de Sen y del Índice de Desarrollo Humano se da el surgimiento del desarrollo sostenible dentro de la ONU, tiene

su base en el tradicional concepto de que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras. Esto tiene su origen en la Conferencia de Estocolmo de 1972 y su evolución a partir del Informe Brundtland. Pero desglosando el concepto tiene dos pilares, uno referente a las necesidades, particularmente refiere a las que son esenciales de los pobres, es decir el concepto mismo tiene una connotación social, y por otro la que es muy popular, que es referida al medio ambiente. Este concepto señala que la organización socio productiva impulsada por los países ricos genera un círculo vicioso de crecimiento y degradación, en el que “el crecimiento y degradación son variables dependientes, que conducen a la sobre explotación y destrucción de los hábitats naturales” (Brundtland, p.86, 1989). Por vez primera un modelo económico, surgido desde la ONU interpela el sistema económico capitalista, determina que este ha provocado la crisis ecológica vista en el deterioro global del planeta.

En 1987, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, presenta el Informe Brundtland “Nuestro Futuro Común”, ahora desglosaremos este concepto a partir dicho informe, que es la base para todo lo que vendrá después, incluso los ODS, a partir de entonces se considerará la relación entre pobreza, población y medio ambiente. Un primer elemento que es importante es que Brundtland cambia la visión incrementista del desarrollo, por la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas, como principal objetivo del desarrollo. Después se acerca al exigir que el mundo deba asegurar el acceso equitativo a los recursos restringidos y reorientar los esfuerzos tecnológicos para aliviar las presiones de la pobreza. En dicho informe, se hace una alusión directa a los recursos renovables como los bosques y la pesca y afirma que de no realizarse un consumo responsable, se agotarán, por ende este desarrollo requiere la conservación de las especies vegetales y animales. El informe Brundtland señala tres elementos esenciales del desarrollo sostenible; la explotación de recursos, la orientación de la tecnología y el cambio de actitud y acciones de las instituciones, orientadas hacia la satisfacción de las necesidades futuras. Este informe sin embargo, pone el foco hacia un modelo de

sostenibilidad ambiental para el 2000, mismo que si bien no se consiguió por medio de los objetivos del milenio, si pone un sentido crítico al hecho de que los Estados, la ONU y los organismos internacionales no se hayan tomado en serio ni el informe, ni los problemas ambientales, ni las cumbres Río y subsecuentes. Es como si desde Brundtland hasta el 2015, todo hubiera sido un cúmulo de buenas intenciones, sin acciones concisas y formales, tal vez porque este informe, apenas comienza la discusión de la gobernabilidad de los bienes públicos globales, y las acciones que eso requiere, así como de las responsabilidades del comercio internacional en la crisis ambiental, para muestra este párrafo “Las comunidades o gobiernos pueden compensar este aislamiento recurriendo a leyes, educación, impuestos, subsidios y otros medios” (Brundtland, p. 72).

Sin embargo es un buen origen, de hecho, en una revisión profunda del informe, se observa que todos los elementos contenidos en los 17 ODS, tienen su origen teórico en él, así como la lógica de análisis sobre sustentabilidad que posteriormente la corriente latinoamericana retomará con más fuerza, el informe menciona “la búsqueda del interés común sería menos difícil si todos los problemas del desarrollo y del medio ambiente hallaran soluciones que mejoraran la situación de todos. Pero esto ocurre raras veces y generalmente hay ganadores y perdedores. Muchos problemas tienen su origen en la desigualdad del acceso a los recursos. (Brundtland, p. 73).

Otra cosa novedosa del Informe en cuestión es que relaciona por vez primera pobreza y deterioro ambiental, señalando que esta reduce la capacidad de los individuos para usar recursos e intensifica la presión sobre los ecosistemas. Esto es observado por ejemplo cuando el 40 % de los pueblos pobres, aún siguen utilizando carbón como fuente de energía en el hogar, lo que significa tanto el deterioro de los bosques disponibles como aportaciones a los gases de efecto invernadero y por ende implicaciones de cambio climático. Y afirma, en un diálogo Norte – Sur, que las naciones industrializadas debería modificar su crecimiento, para consumir menos materiales y por ende energías, con ello mejoraría su eficacia en el uso de recursos (que en ocasiones provienen de naciones del

sur). Reconoce los necesarios cambios en las políticas para hacer frente a los actuales cambios de consumo en el mundo desarrollado, ir hacia niveles menores, en países periféricos, que sobre todo en ellos (India y China) es donde se están dando los mayores crecimientos poblacionales. Donde las relaciones comerciales globales desfavorecen a los países pobres, que intentan controlar el medio ambiente, ya que la exportación de sus bienes primarios son volátiles, generando inestabilidad y por ende no controlan de manera sostenida sus recursos para la producción, lo que va en detrimento de tierras de cultivo, bosques, selvas y pastizales en las naciones menos favorecidas. En esa lógica entonces sí el proteccionismo establece barreras a las exportaciones de nuestras manufacturas, nuestros pueblos latinoamericanos tienen menos capacidad para diversificar y salirse de la espiral económica de dependencia a los productos tradicionales. De ahí la necesaria discusión que señala el informe sobre la importancia de los Acuerdos Multilaterales del Comercio, GATT y OMC (aunque obviamente para esa fecha no menciona a este último) pero que ejercen una fuerte influencia sobre los recursos naturales (manufacturas y productos básicos) y que estos deberían estar más presentes.

Es la primera vez en la que un documento oficial de la ONU reconoce que el consumo de energía de los países del Norte contaminaba la biosfera y extinguía las reservas del petróleo fósil. Además reconoce la responsabilidad de las empresas en los problemas ambientales, por ejemplo cuando señala que muchos de los problemas que afrontamos tienen su origen en esta fragmentación de la responsabilidad, entre gobiernos, empresas, organismos internacionales. Por ello el informe señala que es necesario modificar los procedimientos y reglamentos de las empresas comerciales, y que promulguen controles de contaminación, incluirse en los sistemas tributarios, algo que es muy importante, y en la aprobación de inversión y tecnologías, así como en las mismas condiciones del comercio exterior.

En parte lo que busca es que desde los años 90's las comunidades locales iniciaran el control de sus propios recursos, teniendo ellos mayor voz y voto sobre sus recursos, esto

creo, lo entendieron muy bien gente como Toledo, Acosta, Escobar y Martínez Alier. En el caso de América Latina el informe reconoce la dependencia de nuestros países a los industrializados, en cuanto a los recursos para el desarrollo, eso más las políticas económicas de los organismos financieros provoca que los gobiernos latinoamericanos no toleren por mucho tiempo, esto lo explican muy bien Salama y Teotonio Dos Santos.

Es importante señalar que existen diferentes visiones de desarrollo sostenible, una desde la eco-tecnocracia que busca señalar que los problemas del medio ambiente no están relacionados con el modelo de producción consumo proveniente de los países del norte, sino que son producto del crecimiento poblacional de los países pobres y sus modelos de vida, y otra que es la que se promueve desde una visión progresista en América Latina, aunque no sólo, pero que se tienen autores clave como Toledo (1988) que refiere más a la sustentabilidad como la defensa de la naturaleza y de la vida humana, que desde la autosuficiencia y diversidad, busca además, preservar el patrimonio cultural de los pueblos originarios, desde ahí el desarrollo sustentable es visto como una “alternativa frente al desarrollo modernizador dominante y, por ello, sus estrategias se orientan hacia la transformación de las instituciones, los patrones de uso de los recursos naturales y las políticas de crecimiento vigentes” (Morales, 2004, p. 42). En esa lógica Toledo nos señala que el modelo impuesto por la economía neoliberal es imposible de mantener, dado que nos encontramos en una crisis ecológica y civilizatoria, que pone en peligro, incluso, la supervivencia de la vida en la Tierra, desde ahí surge la sustentabilidad, con miras a establecer otro tipo de relaciones entre los ecosistemas, la sociedad, los modelos de desarrollo, mejorando la calidad de los ecosistemas terrestres. Por ejemplo los problemas de aprovisionamiento de recursos energéticos, que van deteriorando paulatinamente nuestros pueblos, por ejemplo, las reservas petroleras, los costos de extracción de las minas de carbón (tanto sociales como ambientales) afectan severamente nuestro continente, este elemento se conjunta con el hecho de que los combustibles y minerales, ahora son más importantes y caros, que los productos tropicales y agrícolas de corte

tradicional, con lo cual las economías latinoamericanas han tendido a resquebrajarse, incluso las que han seguido caminos sostenibles como Bolivia y Ecuador.

Otro valor importante de la sustentabilidad es que reconoce la función de la naturaleza y sus mal llamados recursos, como condicionantes de los procesos de producción (Leff, 1998). Toledo (2000) también reconoce la importante correlación entre la sustentabilidad ambiental y la social, al señalar que son interdependientes y por ende “la sustentabilidad es una lucha de la humanidad por restaurar, primero, el equilibrio entre los fenómenos sociales y los humanos y luego, entre estos fenómenos y los procesos naturales”.

Desde la visión latinoamericana, construida entre otros por Boff, Leff, Toledo, también existe un elemento cultural de la sustentabilidad, y que le da forma, fundamentalmente a la visión latinoamericana del desarrollo sustentable, pues refiere la necesidad de que se reconozcan las diferentes cosmovisiones (indígenas y rurales) de las diferentes sociedades para construir un mundo, donde quepan muchos mundos, este es el fundamento central para el concepto de comunidades sustentables.

El desarrollo sustentable también reconoce la necesaria participación comprometida de los organismos internacionales, atendiendo justamente a los vínculos entre comercio y desarrollo (Brundtland, p. 107), en particular señala que los programas de ajustes que se le impusieron a los países en desarrollo, desde el FMI, provocaron una disminución en el nivel de vida, mayor pobreza, pauperización y por ende, vulnerabilidad ambiental. Así la sustentabilidad entra en varias discusiones importantes e interdependientes, por un lado en la pobreza y población, por otra en la relación economía, comercio y medio ambiente, y por otro en las relaciones internacionales desiguales que fomentan la depresión económica y por ende ecológica. En donde los nuevos cultivos, la energía, la industria verde y las ciudades resilientes deberán evolucionar de forma que precisen menos material y sean más eficaces ecológicamente.

Análisis a partir de la Conferencia de Río.

La Conferencia de Río de 1992, es un parteaguas en los temas de la agenda global del medio ambiente, conocida por sus siglas como CNUMAD es la reunión más importante de la humanidad, ya que de ahí emanan la Agenda 21, la Declaración de Río, la Carta de la Tierra, la Convención sobre Biodiversidad, la Convención sobre Cambio Climático, la Declaración sobre Protección de Bosques y el Protocolo sobre Desertificación, de ahí que sea la gran fuente de todos los instrumentos internacionales de protección ambiental. También de ahí surge un programa para cambiar la visión sobre el desarrollo a nivel global. La Agenda 21 cambia la perspectiva, “comienza con la afirmación de la primicia de la economía como motor del desarrollo sustentable y emplea una serie de expresiones familiares en el lenguaje desarrollista”. (Gutiérrez Garza, 2010, p. 165).

También de ahí se emanan todas las instituciones de la ONU para la protección ambiental, por ejemplo la Comisión para el Desarrollo Sostenible, órgano creado para dar seguimiento a los compromisos de la Agenda 21, así como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ambos son importantes, aunque a consideración de algunos especialistas como Alicia Bárcenas, no tienen tanta capacidad de obligatoriedad a los estados, por lo que han surgido propuestas desde avanzado el siglo XXI para transformar al PNUMA en la Organización Mundial Ambiental, como lo es la FAO, o la OIT, con suficiente peso enfrentarse a los organismos financieros y comerciales internacionales, que sabemos que determinan muchas políticas contradictorias a la protección ambiental y de derechos humanos.

De tal manera los nuevos objetivos de desarrollo sostenibles (ODS), como bien lo menciona en la sostenibilidad debe tener en cuenta 3 elementos; lo ambiental, lo social y lo económico.

Los objetivos de desarrollo sostenibles son 17, de estos objetivos en particular existen siete que tienen que ver con el medio ambiente; en particular los siguientes:

1. Agua limpia y Saneamiento
2. Energías renovables
3. Comunidades y ciudades sustentables
4. Consumo responsable
5. Protección de la tierra
6. Los ecosistemas marinos
7. Vida y tierra.

4.2. La Agenda 2030, entre la sostenibilidad y el modelo neoliberal

El inciso 9 del documento de trabajo del Open Working Group marcaba “El planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y la “madre tierra” es una expresión común en numerosos países y regiones, y que se reconoce que algunos Estados reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sostenible. Reconociendo además la diversidad cultural del mundo, y reconociendo que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible. Por ende los dos ejes en los que camina la Agenda 2030 son el combate a la pobreza y el desarrollo sostenible, y ambos se encuentran imbricados en la idea de que no puede haber desarrollo sin igualdad.

Los Objetivos y sus metas son indivisibles e integradas, de alcance global y de aplicación universal, teniendo en cuenta las diferentes realidades territoriales, entre el Sur y el Norte, capacidades diferentes, niveles de desarrollo de cada país y respeto a sus políticas y prioridades nacionales.

En ese sentido las metas van acompañadas de indicadores centrados en resultados medibles. Tomando en cuenta las realidades nacionales, capacidades y niveles de

desarrollo, respetando políticas y prioridades nacionales. Las metas se definirán de forma mundial aspiracional, bajo la revisión nacional, guiadas por el nivel global de responsabilidad.

Existen dos formas de categorizar los ODS, una de ellas la visión oficial de la ONU que establece 5 campos temáticos amplios. Otra visión, refiere a 5 ejes más específicos de desarrollo. A continuación describo ambas categorías.

La resolución de la ONU “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”³⁹ establece los 17 objetivos, y las 169 metas concentrados en cinco pilares:

1. Las personas
2. El planeta
3. La prosperidad
4. La paz
5. Las alianzas.

³⁹ Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/RES/70/1. Aprobada el 25 de septiembre de 2015.

Cuadro 9. Integración por ejes temáticos en la visión de la ONU



Fuente: Campaña My World México, 2016.

Sin embargo en otros documentos oficiales de la ONU, he podido encontrar esta otra categorización, que es más descriptiva y desde mi punto de vista más sociológica y por ende explicativa. Un documento publicado por la ONU en Argentina⁴⁰, justo establece estos 5 ejes fundamentales de desarrollo sostenible, que a mi modo de ver describen de mejor manera la integración en estos conjuntos de los ODS, y a su vez su transversalidad.

1. Desarrollo económico inclusivo y sostenible.
2. Protección y Acceso Universal a Servicios esenciales
3. Ciudadanía y Promoción de Derechos Humanos
4. Cuidado del Planeta
5. Cooperación para el Desarrollo

⁴⁰ Agenda 2030 y Derechos Humanos: La contribución de la ONU en Argentina. Oficina Regional de Argentina de la ONU. <http://www.onu.org.ar/stuff/FlyerDDHH2017-FinalB.pdf> (última revisión junio de 2017)

Cuadro 10: Ejes Temáticos de la Agenda 2030 y los instrumentos internacionales de derechos humanos



Fuente: Oficina de la ONU en Argentina: <http://www.onu.org.ar/stuff/FlyerDDHH2017-FinalB.pdf>

Algunas pueden ser coincidentes, por ejemplo el eje del Planeta, sin embargo, el tema Paz, en este caso es el eje de ciudadanía y promoción de los derechos humanos. Por ejemplo los ejes de Prosperidad y Personas, están disgregados en lo que la segunda categorización considera desarrollo económico inclusivo y sostenible y protección y Acceso Universal a Servicios esenciales. Finalmente en el mismo análisis del término prosperidad, da cuenta de una visión neoliberal en la construcción de los ODS, al auspicio de la iniciativa privada.

Con los ODS se puede pensar que la ONU tomará en serio el tema del desarrollo sostenible, aun cuando presente dificultades con otros ejes como el económico, comercial y financiero, mismo que son el principal obstáculo de cumplimiento. Sin embargo es importante rescatar este párrafo del Informe 2016 del Foro Político sobre el compromiso con la sustentabilidad de la Agenda 2030:

“La prosperidad va más allá del crecimiento económico, ya que los elementos determinantes del bienestar incluyen factores sociales y psicológicos, tales como la búsqueda de sentido y la participación en la sociedad, y nuestra capacidad para prosperar como seres humanos. La disociación entre el crecimiento económico y la degradación ambiental, sin dejar de garantizar la equidad social, es la base del desarrollo sostenible. La inversión en infraestructura será fundamental para apoyar la aplicación de la Agenda 2030”.⁴¹

Otro elemento importante del documento “Transformar nuestro mundo”, señala que la humanidad está decidida a tomar las medidas audaces “y transformativas que se necesitan urgentemente para conducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia” (ídem, p.2), este documento de arranque de la Agenda señala que los nuevos objetivos entrarían en vigor a partir del 1 de enero de 2016, y guiará todos los trabajos hacia la sostenibilidad plena, de aquí a 15 años, incluyendo la ambiciosa pretensión de la erradicación de la pobreza extrema. Es elemental señalar que la construcción de la Agenda 2030 está ligada intrínsecamente con el Acuerdo de París, como lo he señalado anteriormente, por varios sentidos, primero que nada porque la agenda de cambio climática es uno de los Objetivos, segundo porque las 3 agendas, junto con la de financiación al desarrollo se llevaron a cabo el mismo año, y por ende tuvieron mucha dependencia, ahora el mismo FPDS reconoce la interrelación con la agenda climática y acoge con beneplácito que el Acuerdo de París fuese adoptado.

⁴¹ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLPF/2016/8&Lang=S

Y continúa haciendo énfasis en las prioridades del desarrollo que tienen los Objetivos, en primer lugar la erradicación de la pobreza, la educación, la seguridad alimentaria, la salud, en conjunto estas prioridades a los 3 pilares de la sostenibilidad y el respeto pleno de los derechos humanos. Elemento de gran importancia, puesto que establece un elemento toral; no puede haber paz sin desarrollo, y desarrollo sin paz. De ahí que se establezcan énfasis por ejemplo “un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad jurídica entre los géneros y donde se hayan eliminado los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento” (ídem, p.4). Y aterriza con una claridad importante en el tema de la gobernanza, “un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y estado de derecho, junto con un entorno nacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible. De ahí que en la agenda se introduzcan temas torales en el análisis de la seguridad ciudadana como la violencia, la injusticia, inseguridad entre otros y que van ligados a orígenes concatenados con la corrupción, la desigualdad, la mala gobernanza, entre otros factores. Es decir, es muy novedoso que un documento rector de la ONU reconozca la desigualdad como factor de la delincuencia, la violencia y la inseguridad y este lo reconoce, también lo hacen documentos de trabajo del Foro Político de Desarrollo Sostenible, ya de revisión de la implementación, como lo es la “Declaración ministerial del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible” del 26 de julio de 2016, bajo la numeralia E/HLS/2016/1.

También es importante considerar que los objetivos se basan plenamente en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, reconociendo tanto la inspiración en la Carta de la ONU, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y la Declaración de la Cumbre Mundial 2005. Este marco, que además dentro de las organizaciones civiles presionamos mucho porque se considerará, le da un marco de legitimidad jurídica muy importante a los ODS, sobre otros instrumentos declarativos y conferencias de la ONU.

Una aspiración importantísima que menciona la Agenda, y la cual le da vida al objetivo 8, referente al consumo y producción responsable, aparece descrito en la resolución 70/1 de 2015, que menciona los agentes que deberían formar parte de una acción conjunta, incluye a los gobiernos, las organizaciones internacionales (sin definir cuáles), el sector empresarial y otros agentes no estatales y particulares (sin definir cuáles) para que de forma conjunta contribuyan a cambiar el modelo insostenible, para ello entre otras cosas, insta a que se aplique el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles. La opinión respecto a este párrafo, nuevamente, creo que se construyó en base a presiones sociales de redes transnacionales, sin embargo creo que al menos desde el documento mismo no tiene fuerza, ni operatividad, es declarativo pero no tiene capacidades ni conectividad, es decir, carece de seriedad, salvo hacer una revisión más profunda del Marco Decenal.

El documento E/HLS/2016/1 señala el énfasis comprometido de la ONU en hacer realidad un mundo en el que “cada país goce de un crecimiento económico sostenible e inclusivo y trabajo decente para todos” (debería desglosar a lo que por decente se entiende) así como las pautas de consumo y producción, así como extracción de recursos naturales sean sostenibles, sin duda esto es una falacia, pues los países, al menos los aquí analizados, de América Latina no tienen la posibilidad de hacerlos sustentablemente, pues la dependencia económica del exterior es superlativa.

4.3. Visiones de desarrollo en América Latina, entre el extractivismo y la ecología

América Latina atraviesa por momentos difíciles para su integración, en ella existe una agenda emergente en la cual se incluye el medio ambiente, este, ha sido interpretado por la Red de Investigación sobre la integración Latinoamericana y Caribeña y por la CLACSO con un tratamiento desde los conflictos ambientales, este apartado pretende enlazar la **agenda de los conflictos ambientales con la Agenda 2030**, para inferir si existe una

agenda latinoamericana 2030, que esté presente en las organizaciones civiles y la academia y cuáles serían las perspectivas para entender la agenda 2030 desde una visión latinoamericana.

Lo que pretendemos en este apartado es justificar, por un lado que si existe una agenda particular de temas ambientales que ha puesto sobre la mesa América Latina, pero por otro una realidad económica particular, que lo que hace es ejercer presión entre el discurso y la realidad, es decir que tenemos conflictos ambientales en todos nuestros países, y justamente lo que han hecho CLACSO y Ejolt es hacer ese análisis de los recursos naturales y problemas ambientales más repetitivos, para poder tener datos concretos de recurrencia material y de producción que afectan a nuestro continente, aquí aterrizaremos esos elementos a partir del análisis de Mario López en el Informe sobre Conflictos Ambientales que presenta para la REDIALC en 2106..

Según las diferentes instancias que investigan los conflictos ambientales en América Latina es importante observar y comparar las categorías de la CLACSO según Gian Carlo Delgado y la de la organización ambientalista Ejolt:

Descripción de conflictos ambientales según Ejolt:

1. Extractivismo de minerales
2. Gestión de residuos
3. Biomasa y conflictos agrarios
4. Combustibles fósiles y cambio climático y conflictos energéticos
5. Administración del Agua
6. Construcción en entornos urbanos
7. Tourism Recreation
8. Conflictos para la conservación de la biodiversidad

9. Conflictos industriales

Mapa 1. Conflictos ambientales según Ejolt

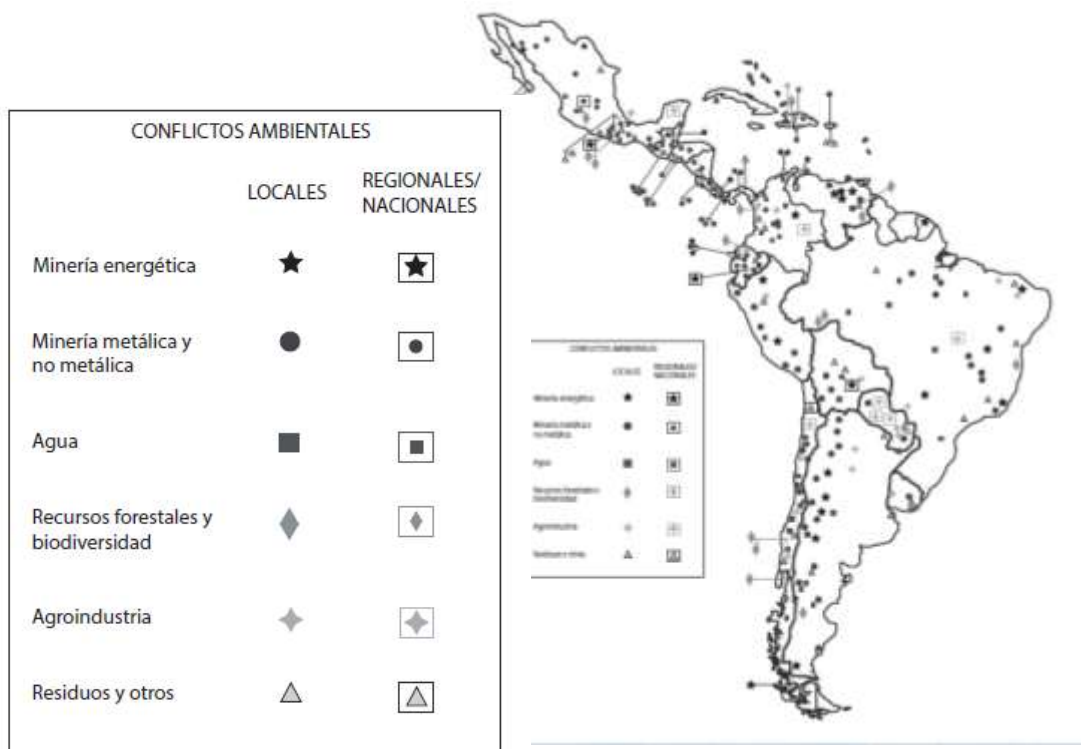


Fuente: Ejolt, revisada el 8 de diciembre de 2016.

Según Gian Carlo Delgado y la CLACSO son 6:

1. Minería energética, metálica y no metálica
2. Agua
3. Recursos forestales
4. biodiversidad
5. Agroindustria
6. Residuos y otros

Mapa 2. Conflictos ambientales según Clacso



Fuente: López Mario. Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, 2016.

Lo primero que analizamos es la conectividad y similitud de casos entre ellos, por tanto es importante es hacer una revisión de los que se han presentado en América Latina para observar los que se repiten, eso nos permitiría conocer tanto donde están los principales problemas relacionados con el medio ambiente, cómo las principales demandas que en nuestro continente surgen a partir de la disputa de territorios:

Gráfico 2. Principales conflictos ambientales según Ejolt



Fuente: López Mario. Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, 2016.

Este gráfico nos permite ver que los cuatro principales conflictos ambientales que se presentan en nuestro continente son:

1. Extracción de minerales y materiales para la construcción, con un 41 %
2. Conflictos de territorio y biomasa (bosques, agricultura, y gestión de ganado) 16 %
3. Gestión del Agua, con un 14 %.
4. Justicia Climática y combustibles fósiles/ Energía, un 13 %.

En el caso concreto de los casos presentados por Gian Carlo Franco, para la investigación que realiza la CLACSO vemos la siguiente tendencia:

Gráfico 3. Principales conflictos ambientales según Gian Carlo Delgado



Fuente: López Mario. Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, 2016.

En este caso podemos observar una tendencia similar, aun cuando aquí la clasificación observa lo siguiente:

1. Los conflictos relacionados con minería metálica y minería energética representan juntos un 49 % de los mismos. (Energética: gas, carbón, petróleo, urano) y metálica (oro, plata, cobre, níquel, hierro, zinc, litio, bauxita y aluminio)
2. Los conflictos por el agua representan un 20 % (agua superficial, represas, hidroeléctricas, contaminación por minería, desviación de ríos e inundación de poblados).
3. Si bien residuos representa una parte importante, pero si sumamos los conflictos por recursos forestales junto con los de agro industria, para acercarnos a la categoría de Ejolt

“conflictos de territorio y biomasa” podemos ver que juntos representan un 17 %. (Deforestación, extracción de caucho, tala clandestina) (Agro industria: soya, caña, eucalipto, plaguicidas, ganadería, agro combustibles, transgénicos, palma africana, entre otros).

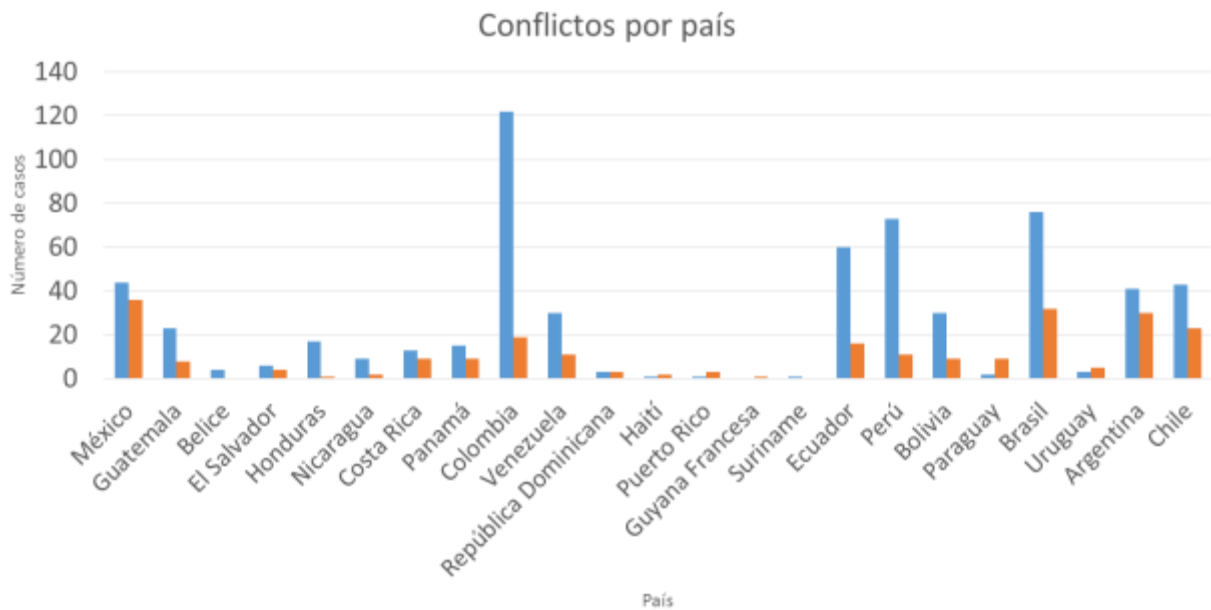
Sin duda alguna existe una fuerte tendencia hacia que los conflictos socio ambientales más fuertes en nuestro continente se refieren a la extracción de los insumos industriales denominados comoditties, y de ahí la importancia de observar su relación con los objetivos de desarrollo sostenibles. Esto refiere a extracción de bosques, minerales, petróleo, y otros recursos de tipo agro industrial. Producto de la información realicé el siguiente comparativo:

Tabla 5. Porcentaje comparado de conflictos ambientales

	Ejolt	CLACSO
Conflicto por extracción de minerales diversos y materiales de construcción	41 %	49 %
Conflictos de territorio y biomasa (bosques, agricultura, y gestión de ganado)	16 %	17 %
Conflictos relacionados con la gestión del agua	14 %	20 %
Total:	71%	86 %

Elaboración propia para la presente investigación.

Gráfico 4. Conflictos ambientales por países de América Latina



Fuente: López Mario. Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, 2016.

La gráfica anterior también nos da una idea de donde se presentan mayormente los conflictos ambientales, observando la tendencia sobre cuatro países de América Latina, Colombia en 1er lugar, Brasil en 2º, Perú en 3º y Ecuador en el 4º lugar. Esto nos permite observar que aún los gobiernos progresistas pro natura como el caso ecuatoriano, presentan conflictos por la extracción de recursos naturales. Es decir, aun cuando estos tres últimos países han presentado propuestas progresistas en los espacios internacionales de la Agenda 2030, o en el Panel de Cambio Climático, particularmente Brasil, con la posición de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, o que Ecuador tiene su constitución donde se ha elevado a rango constitucional la protección a la Pachamama y que manejan un concepto específico de “Buen Vivir”, sin embargo estas posiciones no significan del todo, un manejo sostenible del territorio y de los ecosistemas, dado que Brasil si bien ha logrado tener posiciones paradójicas, por ejemplo siendo punta en la producción continental de etanol, apegándose a los mecanismos de cooperación

internacional del cambio climático, por otro lado es el país que más deforesta la Selva Amazónica.

Tabla 6. Comparativo de ejes temáticos de conflictos ambientales con los ODS

Gian Carlo Delgado	Ejolt	ODS
Minería energética, metálica y no metálica	Extractivismo de minerales	9. Industria, innovación e infraestructura. 12. Producción y Consumo responsable 15. Vida y Ecosistemas terrestres
Agua	Administración del Agua	6. Agua Limpia y Saneamiento
Recursos forestales Agroindustria	Biomasa y conflictos agrarios	2. Hambre Cero 13. Acción por el Clima 15. Vida y Ecosistemas terrestres
biodiversidad	Conflictos para la conservación de la biodiversidad	7. Energía accesible y no contaminante 12. Producción y Consumo responsable 15. Vida de ecosistemas terrestres
Residuos y otros	Gestión de Residuos	7. Energía accesible y no contaminante 9. Industria, innovación e infraestructura. 12. Producción y Consumo responsable
	Combustibles fósiles y cambio climático. Y conflictos energéticos	13. Acción climática 7. Energías accesible y no contaminante

Elaboración propia para esta investigación.

América Latina ha pasado a ser una región de renta media con un creciente grado de integración regional y global. La mayoría de sus países ha tenido avances en el cumplimiento de los primeros ODM. Sin embargo problemas estructurales claves como la pobreza, la falta de acceso a la educación, a la salud, y la conflictividad ambiental y climática son retos para los modelos de desarrollo.

Si bien debemos considerar algunos elementos preliminares para el diálogo sobre una visión común de desarrollo sostenible o post desarrollo, como ha sido planteado por Esteban Castro, de la Universidad de New Castle, él considera que el buen vivir si es una parte fundamental de la visión de América Latina, en principio porque tenemos una base de pueblos indígenas muy importante, 826 pueblos indígenas en todo el continente. Por lo tanto en América Latina tenemos una visión diferenciada epistémica del desarrollo, una visión distinta a la europea/anglosajona que es antropocentrista, y que por lo tanto es una visión post desarrollista decolonial, ligada mayoritariamente a gobiernos progresistas en sociedades andinas, particularmente en Ecuador y Bolivia, esta visión, no es propia únicamente de esos dos países, pero permea de forma conjunta a Sudamérica y en parte de América Latina, ya que en todos nuestros países existen pueblos indígenas.

Sin embargo, la visión sostenible del buen vivir puede contradecirse con las mismas visiones de desarrollo económico, aquí todas las buenas intenciones caen, incluso en los dos gobiernos post neoliberales referidos anteriormente, es decir la realidad económica de los tratados comerciales y la globalización enfocada al extractivismo de las *comoditties* terminan por enterrar las buenas intenciones ambientales. Incluso se va más allá, algunos gobiernos post neoliberales de la región, han sido financiados por las corporaciones multinacionales que generan millones de dólares con la exportación de soya transgénica y la minería extractiva.

Otro elemento característico de nuestra región es que somos un continente mega diverso, es decir en nuestro territorio existen al menos cinco de los países que concentran mayor índice de biodiversidad de la Tierra. El hecho de que se hubiera dado la consolidación de la protección a la naturaleza en la constitución del Ecuador, ha sido un marco de referencia para todos los países de la región para generar un marco constitucional para la regulación de los recursos hídricos, extracción de minerales, evaluaciones ambientales integrales y multidisciplinarias de los mega proyectos.

Mapa 3. Conflictos por extracción de minerales en América Latina



Fuente: López Mario. Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, 2016.

Este mapa nos permite observar las dos tendencias que anotamos anteriormente, por un lado que los mayores casos que se presentan son sobre extracción de minería, y por otro lado donde se presentan estos casos, pues la mayor parte están enclavados sobre la costa del océano Pacífico, desde Centroamérica hasta Chile, pero se concentran mayormente en los territorios de Colombia, Perú y Chile. No dejando fuera de este análisis a México que presenta más de 10 casos por extracción de minerales.

Del mismo modo los conflictos por siembra de agricultura transgénica o monocultivos es uno de los mayores en el continente.

Mapa 4. Mayores casos de conflicto por Agro industria



Fuente: López Mario. Informe sobre la situación de los conflictos ecológicos en América Latina, 2016.

El mapa aquí señalado nos permite ver una dinámica distinta al anterior, en el sentido de la dispersión que existe de casos de conflictos por bio masa y por asuntos relacionados a agro industria, presentan una acumulación fuerte en Centroamérica, también hay una carga de casos hacia Brasil mayoritariamente, aun cuando también se presentan en Venezuela, Colombia y Perú.

Tres temas importantes son considerados en América Latina, según la Consulta de FLACSO realizada para la revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles; los derechos humanos, la equidad de género y la diversidad étnica y racial (Fontana 2015). Dentro del ámbito de los derechos humanos un elemento importante a considerar es la protección del estado de bienestar, es decir de los derechos sociales, existe un amplio consenso en el tema de los sistemas y medidas de protección social universales.

Según el foro latinoamericano sobre perspectivas latinoamericanas organizado por la FLACSO en 2015 estos son los temas de la agenda ambiental que le importan al continente:

- Acceso universal a los recursos hídricos
- Combate al cambio climático
- Protección y restauración de regiones ecológicas frágiles y degradadas.

Entonces encontramos que existen preocupaciones compartidas por la sociedad civil organizada, en redes generalmente temáticas, pero que no necesariamente son los mismos ejes priorizados por los gobiernos de la región. Ese es un tema que requiere detenernos y sistematizar las observaciones que los especialistas, académicos, asesores gubernamentales y activistas de organismos de sociedad civil organizada consideraron, en Quito, Ecuador.

Tabla 7. Temas pendientes de la Agenda 2030 (según Consulta FLACSO 2015)

	Económicos	Sociales	Ambientales
Pendientes	Mecanismos para resolver problemas derivados de los	Interculturalidad y derechos colectivos (no quedaron	Omisión a garantizar los derechos de la naturaleza.

	proyectos de desarrollo.	de expresados)	
De difícil abordaje		El tema de la protección de los derechos de los migrantes y refugiados.	Mercantilización de los recursos naturales,

Elaboración propia para esta investigación.

En primer término debemos considerar que América Latina es un continente que ha sido productor histórico de materias primas para el Capitalismo, por ende estamos en una constante transformación del medio ambiente, explotando y produciendo en lógica del mercado, “se transforma para producir masivamente, sin considerar los impactos colaterales que se generan, por lo tanto, la producción continúa rompiendo los ciclos de la naturaleza y produciendo grandes volúmenes de desechos” (Martínez A. 2004). En esa lógica del mercado, la naturaleza es solo un recurso del que se dispone, sin importar los desequilibrios ecológicos y la cosmovisión sistémica propia de los pueblos rurales e indígenas, ello a la larga lleva a conflictos sociales, tanto de resistencia comunitaria ante el despojo y la contaminación. En ese contexto el mayor patrón se observa en la extracción minera en todo el continente, Colombia, Perú, México, Panamá, Brasil, Ecuador entre otros, en ellos existe también el componente de los movimientos de resistencia territorial y ambiental, también es importante señalar que esto se correlaciona con un alto porcentaje de territorios nacionales concesionados a empresas transnacionales y nacionales.⁴²

También desde la visión de académicos latinoamericanos se genera el concepto de maldesarrollo, que entiende los actuales conflictos socio ambientales, en ese carácter insustentable de los modelos, tanto el fracaso del programa de desarrollo, como en la idea

⁴² Ceja Martínez, Jorge. Extractivismo minero, globalización neoliberal y resistencias socio ambientales en México. En Medina, Ignacio: Contextualizaciones Latinoamericanas. Mirada sobre el devenir de la región. 2016.

del “malvivir” (Svampa 2016) que este genera y que afecta a los pueblos y comunidades más pobres y particularmente a mujeres, niños y pueblos originarios. En esa lógica destructiva, América Latina tiene patrones históricos de injusticia ambiental que observan también desigualdad, entre el Norte y el Sur, pero también al interior de nuestras sociedades país. Y esas desigualdades, tanto como las facilidades en las legislaciones ambientales y laborales son aprovechadas por las empresas transnacionales para explotar el territorio. Eso genera que la misma explotación ambiental genere daños irreversibles y contaminación en asentamientos de las poblaciones vulnerables, en parte porque sus propios Estados no son capaces o no tienen recursos para afrontar la externalización de costos, por ello nos dice Svampa, es que vemos que los mapas de pobreza coincidan con los de degradación ambiental (Svampa p.83), esto ha dado pie a una corriente ecologista acuñada por Martínez Allier “el ecologismo de los pobres” que se refiere a conflictos ecológicos generados por el crecimiento económico y la desigualdad social donde los más pobres pagan por las externalidades negativas de la producción económica, desde esa visión las crisis socio ecológicas son una cuestión política, social y de gobernanza, ya que involucra bienes públicos en disputa, frente a externalidades y monopolios, el paradigma latinoamericano reflejado en las acciones de los gobiernos está en cómo se da la relación con el medio ambiente, a la que aún se accede como “canasta de recursos” ⁴³ y esto además nos lleva a pensar en el nivel de intervención social en los conflictos ambientales y los actores en pugna; asociaciones civiles, universidades, movimientos sociales específicos, colectivos de resistencia ambiental, que le dan otro nivel de gobernanza a dichos conflictos, y a la vez presiona más a los países en la gestión ambiental. Eso nos lleva a relacionarlo con el pensamiento de la CEPAL para la región, que justo pone el énfasis en el mismo paradigma.

Conclusiones del capítulo

⁴³ Cita a Gudynas, 1999 en López, Mario. Informe sobre conflictos ecológicos en América Latina, 2016.

Para determinar si existen conclusiones comunes entre los académicos, los organismos de sociedad civil, y los datos que presentan los ministerios de los países de la región, la institución puente sería la CEPAL, misma que tiene una posición muy crítica al sistema global y que reconoce los problemas propios del continente. La CEPAL en un ejercicio que hizo en 2013⁴⁴, revisando el cumplimiento de los ODM y viendo perspectivas hacia el 2030 señaló que el reto general de la Agenda es buscar la igualdad con sostenibilidad ambiental, y comienza desglosando algunos factores, por ejemplo la regulación, la fiscalidad, el financiamiento al desarrollo y la gobernanza de recursos naturales. Hace una importante advertencia, a que el sector privado no se puede responsabilizar del proceso del desarrollo, y que solo es subsidiario. Eso sin duda es importante, dado el creciente papel que los ODS le han otorgado.

CEPAL establece dos elementos importantes para entender la Agenda del Desarrollo en el marco regional de América Latina, por un lado el amplio problema de la región, determinado por pobreza y desigualdad y por el otro el conflicto socio ambiental. La agencia señala que Latinoamérica presenta un problema central y problemas emergentes, el principal es una dinámica demográfica adversa y el crecimiento desmedido de las ciudades, que genera concentración y miseria, las brechas esenciales de desigualdad y la vulnerabilidad frente a la fuerza del clima, es decir los desastres naturales, que se hacen mayores a partir del cambio climático y la fragilidad de poblaciones pobres frente a la dependencia del medio ambiente, sus recursos y la contaminación y desabasto de estos.

De ahí que el foco central de CEPAL sea la consideración de la desigualdad, para una nueva agenda de desarrollo regional, considerando la abolición de la pobreza extrema y la exclusión social como mayores retos, en esa perspectiva, señala que la óptica integral de derechos humanos (DESCA) supondrá impulsar políticas públicas dirigidas a disminuir la

⁴⁴ Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Post-2015 y Río + 20. CEPAL. Naciones Unidas, abril 2013.

desigualdad en todas sus manifestaciones, particularmente las laborales, las de género, las de los pueblos indígenas, y las socioeconómicas.

La agencia latinoamericana también hace una radiografía de América Latina, señalando que la región es heterogénea y desigual, ostentando la peor distribución del ingreso en el mundo, por ello existe el fenómeno de violencia e injusticia. También señala que tenemos que considerar el bono demográfico que se tiene con la juventud, y en la consideración de mejores posibilidades de empleo para este sector, además CEPAL señala los crecientes conflictos socio ambientales, elemento que ha sido transversalmente señalado por Gian Carlo Franco y Ejolt en el recuento que hace Mario López. Entonces la agencia pone sobre la mesa el tema central en conflicto de la Agenda 2030, sugiere crecer con menos heterogeneidad y más desarrollo productivo, y al mismo tiempo proteger el medio ambiente, esas son las contradicciones mismas de los ODS, y representan la paradoja del crecimiento en Latinoamérica.

Esta comisión económica señala otros problemas graves ambientales en el continente que fueron revisados con los ODM, como por ejemplo, la deforestación, el crecimiento de emisiones de dióxido de carbono (parte de ellas por la pobreza, y por la falta de acceso a nuevas tecnologías), de ahí que uno de los énfasis sea demostrar que la inequidad y el modelo de desarrollo actual de la región sean paradójicos, y totalmente dependientes del uso de energías fósiles, como por ejemplo carbón (ya lo habíamos señalado anteriormente, que el carbón es utilizado en el 40 % de los hogares más pobres, particularmente en hogares rurales e indígenas) y que los recursos hídricos estén en consecuencia en carestía, sea por la escasez del agua, que es generalizada en los hogares pobres, urbanos y sub urbanos, y cada día más en los centros rurales, pero al mismo tiempo también por la contaminación de ríos, lagos y lagunas, que depende mucho de los accesos industriales y extractivos, por ejemplo en el caso de las mineras, o la extracción de petróleo, donde han sido devastados pueblos enteros en Sudamérica, o por el hecho de

que los cauces naturales de ríos son contaminados cada día más por las industrias apostadas a lo largo y ancho de estos, por ende todo ello, en consecuencia generadores de degradación de los ecosistemas.

Por ello es que América Latina y África son los continentes que más han perdido bosques, desde la instauración de los ODM en el año 2000. Cada año se talan millones de hectáreas de bosque para agricultura, pastoreo y otros usos no forestales, a este problema debemos agregarle el de la mala gestión de los recursos hídricos.

La paradoja que señala, en relación con Río + 20 es que se busca alcanzar el desarrollo sostenible, teniendo como principal objetivo la erradicación de la pobreza, promoviendo además un crecimiento sostenido, incluyente, que cree oportunidades para todas y todos, mejore los niveles de vida básicos, por ejemplo, desde el uso de tecnologías ecológicas apropiadas y adaptadas a los estilos de vida de nuestras poblaciones campesinas, manejando además la conservación de bosques, su regeneración y restablezca a los ecosistemas frente a los problemas tradicionales de sobre explotación comercial de la región.⁴⁵

CEPAL establece dos elementos que serán centrales en la posición de Mesa de Articulación y en Social Watch, por un lado la necesaria estructura impositiva y la elevación de recaudación fiscal, como vías para el combate a la desigualdad. Y el otro, que pone el dedo en buscar la regulación a las instituciones financieras internacionales en los capitales especulativos.

⁴⁵ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Seguimiento a nuestro medio ambiente en transformación, de Río a Río + 20. 2011. www.unep.org/geo/pdfs/Keeping_Track_es-pdf

Con ello lo que podemos observar es que el continente se mueve en dos vías, por un lado lo que los mismos movimientos sociales, ONG, redes latinoamericanas, influencias ideológicas en la población, e incluso gobiernos post neoliberales desean, y por otro, la realidad misma que Brasil, Bolivia y Ecuador han vivido, pretenden ser sostenibles ambientalmente, pero terminan cediendo a las necesidades financieras de mantenimiento de sus Estados, a los capitales extranjeros, de manera tal que se siguen generando conflictos socio ambientales derivados de esta situación. CEPAL, Ejolt, CLACSO y FLACSO, demuestran esa paradójica situación. Desgraciadamente la degradación del globo sigue su curso, y así el cambio climático, CEPAL hace un énfasis importante en señalar que los más vulnerables a los efectos del calentamiento climático y sus consecuencias, como las lluvias, las olas de calor, frío y huracanes, harán que la mayor parte de los países de la región se encuentran en situación de grave riesgo (DARA 2012)⁴⁶, ejemplo de ello son Colombia, Ecuador y Perú en donde se han visto afectados por el Niño-Oscilación Austral (que provoca desequilibrios en la lluvia), no obstante la mayor parte de los Estados insulares del Caribe, son los más vulnerables a los efectos de este problema, debido al aumento en los niveles del mar. Esa es la realidad, aunada como lo menciona Ocampo, Bárcenas, Martínez Allier, López y Svampa a la necesaria gobernanza ambiental, en la región.

⁴⁶ DARA es un monitor de la vulnerabilidad del clima, fundado en 2003 por Silvia Hidalgo, en un proyecto de organismo no gubernamental, que revisa los efectos del cambio climático en las poblaciones más vulnerables del mundo. Información disponible en www.daraint.org.

Capítulo 5. Posicionamientos de la Red Beyond y sus contrapartes en América Latina en la Agenda 2030.

Introducción

En este capítulo queremos comparar los documentos oficiales de la Agenda (fundacionales) con la postura de la Red Beyond y sus filiales en América Latina. En un primer momento describimos y categorizamos la postura de la Red Beyond 2015 y sus filiales ante el Foro Político de Desarrollo Sostenible, a partir de la revisión de los documentos que produjo la Red de los años 2013 al 2015, y en los cuales dejaba claro las aportaciones para la ampliación del campo temático de la Agenda Post 2015, esa revisión contiene tanto posturas generales de la red, como “Recomendaciones para la Declaración Política sobre la Agenda Post 2015” de agosto de 2015, otro documento fundamental que dio parte a una estrategia de la campaña; *“De la política a la acción: Asegurando compromisos urgentes y concretos para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”*, de septiembre de 2015, y otros que son posturas más específicas como la de Mesa de Articulación *“Declaración de la Mesa de Articulación de Asociaciones Naciones y Redes Regionales de la CELAC en la formulación de la Agenda para el desarrollo post-2015”*, otro documento referente es “La Agenda 2030 ¿Un nuevo comienzo hacia la sostenibilidad? De Social Watch, que forma parte de la red Beyond, y que tiene cercanía con la red ADOC, de la cual forma parte, el último documento en revisión es la posición del Espacio de Articulación de Sociedad Civil para el Seguimiento de la Agenda 2030, en adelante Red Mexicana, *“Medios de implementación y alianza mundial para el desarrollo en el marco de la agenda de desarrollo Post 2015 y proceso de financiación para el desarrollo rumbo a la III conferencia”*. La revisión de los diferentes documentos nos dan cuenta de diversas posturas, por ejemplo, Beyond tiene posturas muy amplias y generales, y Mesa de Articulación refiere más concretamente al tema de los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo. Social Watch tiene posturas políticas y económicas más radicales, por ejemplo en cuanto a la real implementación de la Agenda y la crítica a los organismos

globales obstáculo para la implementación. Todas posturas muy complementarias pero con matices particulares. Posteriormente hare una síntesis de los conceptos que vierten dichas redes y una referencia breve de la integración o no de las mismas por parte del documento fundacional de la Agenda 2030 y de los textos de seguimiento por parte de la ONU.

5.1. Análisis de la posición de Red Beyond 2015 frente a la construcción de los ODS

Del documento “Recomendaciones para la Declaración Política sobre la Agenda Post 2015” se desprenden una serie de propuestas que no fueron retomadas por la Declaratoria de los ODS (A/Res/70/1) y que por ende no están en el espíritu de la Agenda, y que tienen que ver con el enfoque político del documento.

Beyond insiste mucho en que se determine quienes son los responsables de la desigualdad e inequidad dentro y entre las naciones, siendo las estructuras de poder fundamentales, tenerlas en cuenta permite saber que política internacional se debe tomar para afrontarlas, aquí la recurrencia en varios documentos, incluso de Social Watch y de Mesa de Articulación es, poner el lente en los organismos financieros y comerciales internacionales, sin embargo esto no ocurre en los documentos oficiales de la ONU. En ese sentido Social Watch analiza ⁴⁷que los ODM no tomaron en cuenta las fallas estructurales de los sistemas financieros y económicos globales y las responsabilidades del Norte Global, y que por ende, fueron limitados. El abordaje del análisis de temas se da bajo el siguiente esquema:

- a) Desarrollo Sostenible
- b) Combate a la pobreza y desigualdad:
- c) Inclusión de otros actores
- e) Mecanismos de evaluación

⁴⁷ Martens Jens, La Agenda 2030 - ¿Un nuevo comienzo hacia la sostenibilidad global?. Documento de Social Watch, Grupo de Reflexión sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

A partir de estos conjuntos temáticos podemos disgregar las diversas aportaciones que estas redes han hecho a los posicionamientos tanto de Beyond, como de esta red a la Agenda 2030, e incluye temas generales de procedimiento, como temas más específicos como los medio ambientales y la desigualdad.

a) Desarrollo Sostenible:

En el campo de la sostenibilidad la propuesta de Beyond iba mucho más allá, al subrayar la necesidad de desacoplar el crecimiento económico y la degradación ambiental, para alcanzar los límites ecológicos del planeta, sin embargo los documentos de Agenda no son tan radicales, y lo más que llegan a decir es poner en marcha campañas como la del “Marco Decenal del Consumo Responsable⁴⁸” pero no abunda ante la emergencia real del planeta, como si lo insiste Beyond, en decir se deben reconocer los límites de los recursos globales y los Estados deberían acordar una distribución equitativa de los recursos.

Social Watch refiere que es una falacia que los Estados del norte global digan que son sostenibles y que hicieron su parte para cumplir los ODM, esto tiene varias implicaciones e interpretaciones, una de ellas es la corresponsabilidad que existe entre el sub desarrollo y el despojo territorial del Sur, es la riqueza del norte. La otra es que el Norte Global no ha destinado el porcentaje suficiente de su PIB para la cooperación al desarrollo, lo cual en cuanto a responsabilidad social global sería una pequeña parte de lo que le han quitado a los países en desarrollo, pensando en África, el Norte Global no debería de cesar en flujos financieros hasta que se encontrara en la erradicación total de la pobreza y de los ODM, pues el caos territorial en el que se convirtió es total responsabilidad de ellos, particularmente de Europa. En ese sentido Social Watch refiere que la Agenda 2030 es

⁴⁸ Que de hecho esta es parte de las acciones de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, mencionadas en el documento de la ONU, A/CONF:227/L.1, de Addis Abeba, 13 de julio de 2015.

una oportunidad histórica para desafiar la idea de que el desarrollo es un problema del sur, y que el norte ya está salvado.

Otro elemento importante en cuanto a las políticas nacionales que quiso hacer la campaña de Beyond refiere a una coherencia entre políticas sustentables como el cambio climático con el comercio, las finanzas, la inversión y elementos de desarrollo social como la seguridad alimentaria, la salud y la energía, pero ¿Qué políticas nacionales de sustentabilidad se pueden realizar si los organismos internacionales determinan las mismas a nivel global? Por ello es tan importante la Alianza Mundial tema que también presenta Beyond y que quedó muy diluido en el documento fundacional de la Agenda, la red pide que se incluya un compromiso claro para aumentar la capacidad de las personas para contribuir de forma efectiva en las decisiones políticas que les afectan, y pedir cuentas a los gobiernos y otros actores relevantes sobre el progreso alcanzado, esto si bien es un párrafo poderoso, quedó fuera, dado que el documento si bien habla del empoderamiento ciudadano, no contempla mecanismos prácticos de participación, ni a nivel local, y mucho menos a nivel global. Mesa de Articulación también refiere este tema, señalando la necesidad de generar una gobernanza participativa, misma que entiende como la capacidad de que los Estados incluyan a las personas y organizaciones en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas, de lo local a lo global. Insiste igual que Beyond, Social Watch y la Red Mexicana en que la participación ciudadana activa es fundamental en el monitoreo y rendición de cuentas, eje fundamental en el cumplimiento de la Agenda, para evitar justamente la corrupción. La Red Mexicana enfatiza en que la gobernanza participativa debe ser una rendición de cuentas a todos los niveles, y que el monitoreo ciudadano a la implementación de la Agenda, es fundamental “ya que la regulación y el monitoreo ciudadano de las políticas y servicios públicos”

⁴⁹contribuyen a la accesibilidad, inclusión y rendición de cuentas.

⁴⁹ Posición de OSC y Redes Mexicanas: Medios de implementación y alianza mundial para el desarrollo en el marco de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y proceso de financiación para el desarrollo rumbo a la III conferencia. Ciudad de México, abril de 2015. México. (página 6)

Social Watch refiere que se debe dar una transformación estructural de las políticas económicas nacionales para cumplir la agenda, esto debido a que tradicionalmente han sido los sectores élite nacionales y globales, los hombres de negocios, los intereses empresariales, los que han dirigido dichas políticas, será hasta que esto cambie, que se dará la sostenibilidad. La red crítica, por ejemplo, que la Cámara de Comercio Internacional (ICC) pretenda tener un papel clave para la aplicación de la agenda, señalando que creará un compromiso global con las diversas expresiones empresariales en algo que se denomina “Alianza Global de Negocios para 2030”. Siendo que es este mismo grupo el que ha desestabilizado la economía global y agravado las desigualdad, reduciendo en gran parte el papel de los gobiernos en la aplicación de políticas sociales y ambientales, reduciendo derechos humanos, y debilitando a los Estados en su promoción, así como promoviendo políticas globales que desestiman las externalidades humanas y ambientales.

La Mesa de Articulación es audaz en cuanto al concepto que plantea, refiere a la necesaria alusión que se tiene que hacer cuando hablamos de producción y desarrollo, las externalidades sociales y medio ambientales del crecimiento económico, al hacerlo de esa manera, Mesa está poniendo el dedo en la llaga de uno de los elementos más importantes que analiza la ecología política, los costos que no se ven, y que las empresas transnacionales por lo general no pagan, y que los Estados no obligan a dichas empresas a pagar, y que fundamentalmente quien lo paga son los pobladores “pobres” de los países en vías de desarrollo, estos son los costos por contaminar, y los costos sociales de los bajos salarios y disminución de prestaciones a los trabajadores, obviamente, ni remotamente fue incluido este concepto en la Agenda 2030.

Social Watch también analiza el tema del crecimiento, señala que la obsesión en este concepto, desde el modelo económico neoliberal y el modo de producción tradicional basado en combustibles fósiles ha hecho mucho daño, y considera que la propuesta, particular del ODS 8.4, queda tímida frente a lo que se necesita, siendo “*objetivos, metas e*

*indicadores inadecuados y contradictorios que hacen imposible detener o revertir el daño causado al medio ambiente global y reducir las demandas humanas sobre el ecosistema de la Tierra*⁵⁰ y remata señalando que al no haber una agenda política seria, la que hay estará condenada al fracaso.

El objetivo 8.4 señala: Mejorar progresivamente, de aquí a 2030 la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados.

Desde esa visión, tanto Mesa de Articulación como la Red de Articulación mexicana son enfáticos en señalar el principio de “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas” este señala que si bien todos los países son parte de la destrucción ambiental y cambio climático, el norte global tiene una responsabilidad mayor, que las economías emergentes y países en desarrollo, por lo que este factor debería considerar limitar y restringir más en la producción industrial al norte global y darle mayor permisividad al sur. Este principio que ha sido impulsado desde China en las conferencias de partes del cambio climático fue adoptada por Brasil y Chile en los espacios de la Agenda 2030.

El objetivo 9.4 señala que: De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.

Otro tema ligado a la cooperación al desarrollo que pone la Mesa de Articulación y retoma la red mexicana es el de las Trampas de la Renta Media, esto señala que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sobre todo en países de América Latina, es básica para nuestros países, pero que ya fue retirada, dado que algunos, como México, tenemos el status de país de

⁵⁰ Ibid., p. 3

renta media (medido por el PIB) por lo cual no contamos con cooperación para abatir la desigualdad, brecha social y procesos de sostenibilidad, en el marco económico y ambiental, este tema no fue abordado por la Agenda 2030, ni en su introducción ni en el ODS 17 referente a la cooperación al desarrollo.

Ligado a ello, Beyond propuso que se acordara proporcionar un entorno propicio para construir sociedades pacíficas e incluyentes, a través de la cohesión social y de acceso a la justicia para todos, si bien el **Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir los niveles institucionales eficaces e inclusivos que rindan cuentas**, no se pone el énfasis en la importancia de la inclusión para la cohesión social, con lo cual disminuye la fuerza de ese concepto. De la misma forma se propuso la solidaridad como un principio rector, de manera tal que los problemas mundiales se aborden bajo esa óptica y se asuman las consecuencias de manera justa y equitativa, sin embargo este precepto podía ser muy cuestionable, bajo el principio de que la ONU debería aclarar quienes son los principales responsables de los graves problemas sociales globales, y reconociera tanto a las ETN como a los organismos financieros internacionales como responsables. Esta visión hubiera sido audaz y fue impensable bajo el texto oficial de la Agenda 2030 ONU, aun cuando desde los primeros diálogos (2012) en los cuales este autor estuvo presente, se insistió mucho que se reconociera a dichos responsables, Beyond, Mesa, Social Watch e incluso las organizaciones mexicanas en lo particular el Espacio de Articulación, DECA y ADOC insistieron mucho a lo largo de cuatro años, pero se toparon con muro.

El elemento anterior también debería llevar a una coherencia de las políticas nacionales en tópicos como el cambio climático, comercio, inversión, agricultura, energía, garantizar el acceso de alimentación, migración, entre otras, aun cuando todos estos factores aquí mencionados dependen fundamentalmente de las estructuras transnacionales y globales para funcionar de forma coherente con el espíritu de la sustentabilidad. Se requeriría, desde la visión de Beyond, un compromiso fuerte de parte de Naciones Unidas para

promover de manera conjunta y pareja a las naciones más desfavorecidas para la implementación de la Agenda, dejarlo sólo a que los Estados implementen los objetivos individuales que más les convengan, socavará el potencial transformador de la Agenda.⁵¹

El párrafo 41 del documento fundacional (A/RES/70/1) señala: “Reconocemos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social. En la nueva agenda se indican los medios necesarios para implementar los objetivos y las metas”, este párrafo sin duda abona a lo que estas organizaciones critican.

Social Watch también analiza el entorno comercial actual como un obstáculo al desarrollo sostenible que plantea la Agenda, pues considera que en los acuerdos comerciales actuales los derechos sociales, ambientales y humanos son considerados barreras no arancelarias al comercio y la inversión, lo que perjudica a nuestras sociedades de los países latinoamericanos, ellos proponen entonces que se armonicen o eliminen estos criterios, para dar paso a economías más autogestivas fortalecidas. Es decir, en muchos sentidos dan cuenta de una doble moral en la Agenda, entre lo que aparece oficializado, y las realidades comerciales y financieras, por ello vuelven a tomar tanto sentido las declaraciones de Pablo Yanes, en el foro con sociedad civil “si no involucramos al sistema financiero y comercial internacional, no podremos cumplir con una Agenda para el desarrollo”.

Y va más allá, pues considera al sector privado como otro actor invisible en la agenda (para responsabilidades y compromisos) y señala que bajo el régimen económico actual se dará una mayor concentración global de poder corporativo, mismo que seguirá debilitando a los Estados, a sus sociedades, a sus ecosistemas, y por ende con mayor poder. La concentración global de poder económico, vista en fusiones empresariales como la de Bayer y Monsanto, o en los bancos transnacionales, “distorsiona el funcionamiento

⁵¹ Más allá del 2015, Recomendaciones para la Declaración Política sobre la Agenda Post 2015. Campaña Beyond 2015, julio de 2015.

normal de los mercados financieros y laborales y socava los procesos democráticos de toma de decisiones, poniendo en peligro la capacidad de implementar la Agenda 2030”⁵²

b) Combate a la pobreza y desigualdad:

Un elemento fundamental y que ha sido retomado como bandera por diferentes organizaciones, entre ellos OXFAM, o la propia Alicia Bárcenas, en CEPAL es el tema de los sistemas tributarios, como ejes de reducción de la pobreza y la desigualdad, este tema, que no había aparecido en otros documentos, se encuentra en la declaratoria de Mesa de Articulación, que refiere como estos impuestos, son de vital importancia y son capaces de financiar el desarrollo y atender los derechos sociales de las personas, buscando con ello reducir la desigualdad social, y su propuesta es mucho más ambiciosa, y refiere a que las riquezas económicas emanadas de la extracción de recursos naturales debería ser devuelta a manera de impuesto, para contribuir al bienestar y desarrollo de todos y de la tierra. Esta propuesta, que fue vertida en diversos foros internacionales en los cuales estuve presente, particularmente por las redes sudamericanas de Chile, Perú, Bolivia y Argentina, es de vital importancia, pues está ligada tanto a las externalidades ambientales, de las cuales hablamos en el capítulo 3, como que fueron retomadas en la visión de desarrollo sostenible en el capítulo 4, pero que básicamente tiene que ver también con la propuesta justo que hacen Oxfam y Bárcenas de la CEPAL, de generar impuestos para los más ricos y con ello generar que la curva de la desigualdad se vaya disminuyendo.

La red mexicana también señala la importancia de las políticas fiscales como componentes para el desarrollo, en el que estos recursos sean optimizados y utilizados en favor de la sostenibilidad, con base en un sistema fiscal justo y equitativo. Esta red enfatiza la necesidad de poner en el centro de la discusión a la desigualdad, particularmente porque es un padecimiento fuerte en América Latina, producto de no regular los mercados financieros, entre otros vicios sistémicos, señala la necesidad de eliminar la concentración

⁵² J. Martens, *op. cit.*, p. 4.

de la riqueza, con la consecuente redistribución de esta. Esta postura va muy en la lógica que plantean tanto Alicia Bárcenas como el enfoque de la CEPAL. Señalan que los sistemas tributarios, en un país como México, debería ser capaz, a la larga, de ser progresivos y capaces de financiar el desarrollo y erradicar la desigualdad, por medio de una mayor recaudación a los ricos y eliminando excepciones fiscales a las grandes empresas.

c) Inclusión de otros actores:

Participación de los pueblos indígenas

En el campo de los derechos de los pueblos indígenas Beyond propuso que dichos pueblos fueran un actor clave en la aprobación (consentimiento libre, previo e informado) de decisiones de extracción de recursos naturales en sus territorios, cosa que no es una novedad o prerrogativa nueva, sino que se encuentra en normativas como la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sin embargo inscribir esto en la declaración de la Agenda, fue imposible dado el *lobbying* que las empresas transnacionales realizaron. Mesa de Articulación pone más el énfasis en los derechos de los pueblos originarios, particularmente el derecho a la tierra y el territorio, así como al tema de realizar consultas libres en materia ambiental, y va más allá que Beyond, al señalar que se debe de reconocer su saber ancestral y sus prácticas tradicionales que contribuyan al desarrollo sostenible.

En los casos en los que la Agenda 2030 hace referencia a los pueblos indígenas es en el tema de la educación incluyente (párrafo 25, y en el ODS 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad,) en donde refiere en el Objetivo 4.5 Eliminar las disparidades de (...) asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la niñez en situación de vulnerabilidad.

Participación del sector privado,

Sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) Beyond propone que la nueva agenda debería garantizar el entorno propicio (como aparece en varios documentos oficiales de la ONU) para empoderar a las OSC y pedirle rendición de cuentas a sus gobiernos, destacando su crucial tarea que realizan de forma independiente y que incluso el propio informe del Secretario General lo reconoce. La Red Mexicana enfatiza el tema de “ambiente habilitante” para favorecer la actuación de las OSC en el proceso de diseño, ejecución, evaluación y monitoreo de la Agenda a nivel nacional, y en ese sentido señala varios aspectos importantes: libertad de asociación y expresión, espacios formales efectivos para la incidencia política y opciones viables de sostenibilidad, es decir esta red es la más descriptiva y propositiva en cuanto al entorno favorable para el fortalecimiento de la sociedad civil.

Social Watch refiere que en el proceso de seguimiento y monitoreo las organizaciones de la sociedad civil deberán jugar un papel fundamental como órganos de control independientes, por lo que ya hemos mencionado en función de que los Estados no tienen la capacidad autocrítica y por tener alianzas estratégicas con empresas multinacionales e instituciones financieras que les impiden actuar en consecuencia.

La posición de las redes mexicanas agrupadas en torno a DECA refieren la importancia que han tenido en el impulso al desarrollo, incluyendo alianzas con otros actores sociales, entre ellos autoridades municipales, lo cual es un factor clave, pues se da un reconocimiento a la importancia que tiene el ámbito local para dar los impulsos al desarrollo, articulación de actores para detonar procesos de buen vivir, y propuestas de políticas públicas basadas en la autogestión y la sostenibilidad, reconociendo la importancia que tienen la riqueza, capacidades y biodiversidad de los pobladores originales de los territorios, particularmente los territorios rurales e indígenas, donde los lazos con la tierra son más arraigados. Lo mismo que fue señalado por Ahmed Swapan, de

Voice/Bangladesh, miembro del Comité Ejecutivo de la campaña Beyond 2015, durante un diálogo interactivo con Estados y *major groups*, en enero de 2015 en las negociaciones intergubernamentales en Nueva York.

En cuanto al sector empresarial, el párrafo 67 señala: *“La actividad empresarial, la inversión y la innovación privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de pleno empleo. Reconocemos la diversidad del sector privado, que incluye tanto a las microempresas como a las cooperativas y a las multinacionales”* (p. 33). En ese sentido Beyond pedía que se le exigiera a este sector unir esfuerzos globales, sin menoscabar los compromisos de una agenda nueva de desarrollo, mediante mecanismos de rendición de cuentas, transparencia, transversalidad de derechos y lo más importante, mayor regulación del sector financiero y de las empresas transnacionales. Este elemento por supuesto fue descartado del documento final de la Agenda, puesto que como se ha repetido a lo largo de toda la investigación, la Agenda 2030 es muy condescendiente y aliado con las corporaciones multinacionales y de ninguna forma darían pie a que un párrafo de esta naturaleza fuera incluido, por las capacidades de exigibilidad que les propondría a las mismas empresas globales. Destaco un párrafo del documento de Beyond “La Declaración debe reconocer la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y proteger el medio ambiente y la necesidad de que sean significativamente responsables de sus acciones (Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos)”.⁵³ En la Evaluación de Beyond, en cuanto a la Implementación fragmentada de la Agenda 2030 a nivel internacional, uno de los agentes entrevistados señaló *“Secuestro”* de la Agenda por parte del sector privado, sin códigos de conducta públicos adecuados y controles” ⁵⁴. Esto sin duda es muy grave, pues los mismos participantes vieron esto, no sólo en lo general de la Agenda, sino también en la relación agencia – donante con Más allá de 2015.

⁵³ Más allá de 2015, *op.cit.*, p. 5.

⁵⁴ M. Cardama, *op. cit.*, p. 45

La red de articulación mexicana critica la postura de la ONU en la incorporación de la iniciativa privada en el delegarle responsabilidades del desarrollo, cuando estos tienen sus intereses particulares lucrativos, intentando substituir a los Estados en sus responsabilidades, por el contrario, se debe fortalecer la figura del Estado para monitorear que las actividades del sector privado no contravengan al desarrollo sostenible, y deberá regular las inversiones de este sector y las público privadas (ve como una amenaza estas alianzas) para que no limiten derechos humanos y generen mayor destrucción ambiental. Por ello refiere una necesaria revisión ex ante del papel del sector privado.

d) Mecanismos de Evaluación

Social Watch ha sido muy enfática en determinar que si bien se acordó un intercambio voluntario de experiencias, no se introdujo un mecanismo de supervisión intergubernamental, diseñando algo como el Examen Periódico Universal (EPU) en el materia de derechos humanos. En esa visión se debe entender que la referencia de indicadores cuantitativos no es la meta, (dado que los Estados, junto con sus institutos de estadística pueden manipular las cifras e incluso pueden adaptar sus programas para dar un supuesto cumplimiento) lo que nos dicen ellos es que se requiere hacer un análisis más cualitativo de las políticas y los cambios en la política, y su impacto social de largo plazo.

Desde esa visión Social Watch creó un informe denominado Spotlight, en el cual participan diversas organizaciones de redes de sociedad civil y alianzas globales, lo que propone este informe es analizar y evaluar en qué grado de cumplimiento se encuentra la Agenda, poniendo énfasis en los obstáculos estructurales como la posición de actores globales poderosos económicamente que determinan las decisiones internacionales, es decir es una evaluación política de la Agenda. El informe 2017, que es el segundo que se produce en la materia, considera elementos importantísimos para el incumplimiento específico de ciertos objetivos, bajo el énfasis de analizar las acciones de las corporaciones

transnacionales en particular con objetivos como el derecho al agua, el cambio climático, privatización de la biodiversidad, minería, seguridad alimentaria, entre otros. La conclusión de Social Watch es que está aumentando la concentración del poder de las corporaciones privadas multinacionales, y esto agrava todas las tendencias negativas por las que luchan los ODS, y esta tendencia se ve como inevitable por los gobiernos, con lo cual no tiene freno, su reporte menciona “La concentración del poder económico distorsiona el funcionamiento de los mercados financieros y laborales y socava los procesos democráticos de toma de decisiones, poniendo en peligro la capacidad de implementar la Agenda 2030”⁵⁵

En ese sentido tanto el ODS 8. **Promover el crecimiento económico sostenido**, como el ODS 9. **Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la inversión**, no son claras en frenar el modelo lineal de producción-consumo y desecho, por el contrario esa omisión, así como la relación general que debía tener con el ODS 12, referente a **garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles**, hace que se pondere más pensar en productividad que en sostenibilidad.

8.1 Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y en particular un crecimiento del producto interno bruto de al menos 7 % anual.

8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernidad tecnológica y la innovación entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.

9.2 Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo a las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados.

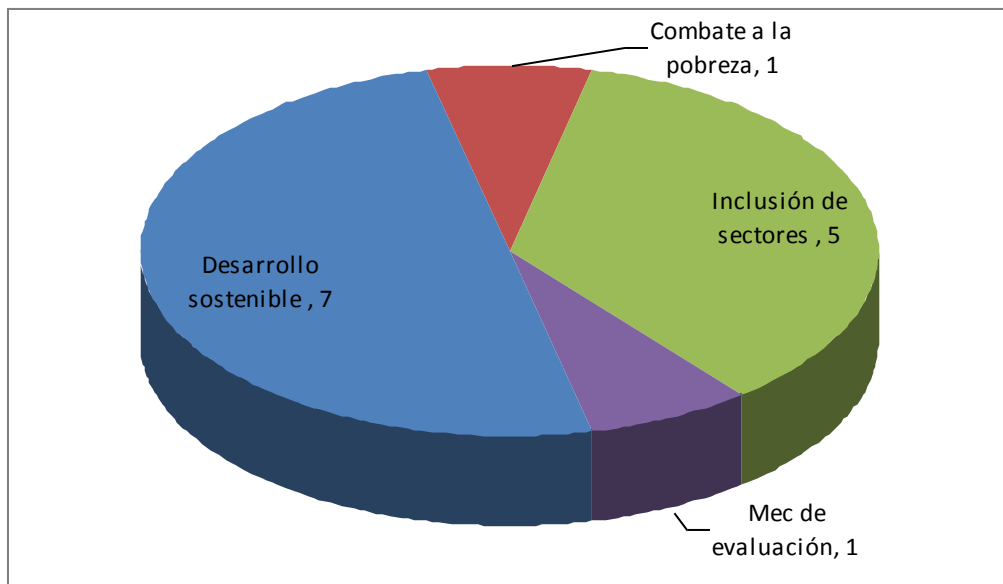
⁵⁵ J. Martens, *op. cit.*, p. 5.

Tabla 8: Temas abordados por la Red Beyond y filiales en América Latina

	Tema	Red Beyond 2015	Mesa de Articulación	Social Watch	Espacio de Articulación en México
	a) Desarrollo sostenible				
1	Desacoplar el crecimiento económico de la degradación ambiental	△		△	
2	Responsabilidad del Norte Global frente a la pobreza y desigualdad del Sur.			△	
3	Impacto de los organismos internacionales y las ETN's en la responsabilidad como obstáculo al desarrollo nacional y a la implementación de la Agenda.	△	△	△	△
4	Crítica hacia la visión tradicional de desarrollo y crecimiento.	△		△	
5	El Comercio mundial como obstáculo a la sostenibilidad.			△	
6	Las trampas de la renta media		△		△
7	Responsabilidades compartidas pero diferenciadas.		△		△
	b) Combate a la pobreza y la desigualdad				
8	Sistemas tributarios para reducir la desigualdad.		△		△
	c) Inclusión de otros actores				
9	Participación de las OSC en el proceso de implementación.	△	△	△	△
10	Entorno propicio y favorable para las OSC	△		△	△
11	Crítica a la inclusión de la iniciativa privada en la acción de la Agenda.	△	△	△	△
12	Gobernanza participativa: Mecanismos concretos de participación ciudadana a nivel nacional en las decisiones políticas de implementación.	△	△	△	△
13	Inclusión de los pueblos indígenas en el desarrollo, con visión propia (buen vivir)		△		△
	d) Mecanismos de evaluación				
14	Exámenes periódicos y evaluaciones serias y profundas de implementación.			△	
	No total de menciones.	7	8	10	9

Elaboración propia para esta investigación

Gráfico 5. Resumen de tópicos por Temas



Elaboración propia para esta investigación

De la tabla anterior podemos hacer algunas lecturas, dependiendo de la recurrencia de los temas. Los temas más repetidos en las cuatro redes en el tema de sostenibilidad son:

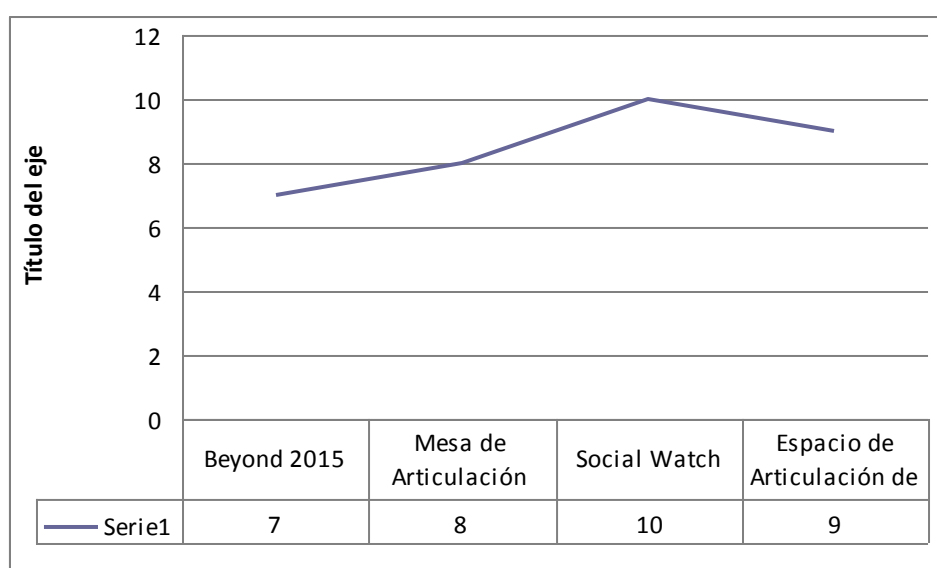
Temas totalmente recurrentes:

3. Determinación de las empresas transnacionales y organismos internacionales en el cumplimiento de la Agenda.
4. La Gobernanza participativa como elemento indispensable para la implementación.
5. Crítica a la inclusión de la iniciativa privada empresarial en la implementación de la Agenda.
13. Participación activa de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el proceso de implementación.

El análisis de estas recurrencias nos demuestra una profunda preocupación de las Redes continentales y transnacionales por formar parte del proceso de implementación, en conjunto con los Gobiernos tanto nacionales como locales. No obstante todas las redes

muestran una preocupación importante por el papel preponderante que le está dando la ONU y el FPDS a la iniciativa privada empresarial, esto en función del papel de suplantación de acciones que le corresponden al Estado, y por otro lado por el juego de bifrontismo que podrían jugar las empresas, como promotoras del desarrollo sostenible y al mismo tiempo como promotoras del consumo, por ende de las líneas de producción industrial (producción-consumo-desecho).

Gráfico 6. Frecuencia de temas en las redes derivadas de Beyond



Elaboración propia para esta investigación

Tendencia latinoamericana:

8. Las trampas de la renta media
9. Responsabilidades compartidas pero diferenciadas
10. Sistemas tributarios para reducir la desigualdad.
11. Inclusión de los pueblos indígenas en el desarrollo sostenible nacional.

Estas tendencias fueron comprobadas por este investigador, desde el inicio de mi incorporación al tema, en 2013, justamente durante el Foro de Guadalajara, dado que era

la Agenda específica de la Red Beyond América Latina, es interesante observar que esta tendencia no marcara los documentos generales de Beyond, pero si estuvieran presentes en los posicionamientos de Mesa de Articulación y la Red Mexicana pero fundamentalmente me dio a entender que tienen posicionamientos ideologizados de izquierda que son recurrentemente compartidos por las redes nacionales, así como por los centros de investigación académica como CLACSO y FLACSO y por la propia CEPAL, lo que nos da cuenta de que existe una preocupación por los posicionamientos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) en tanto que van quitando a América Latina de los centros de atención prioritaria, por ello también la preocupación de que los Estados que están en fase de crecimiento económico, como Brasil, Chile, México y Argentina, no tengan que disponer mayores cantidades de inversión gubernamental en tecnologías apropiadas para la reconversión industrial sostenible, y que al mismo tiempo tengan que frenar su desarrollo, para el cumplimiento de los estándares internacionales de producción de bióxido de carbono que impuso la Cumbre de París, por ello ha sido la insistencia tan grande de países como Brasil y México en la transferencia de tecnología del Norte al Sur. Otra tendencia interesante es que aquí las OSC de la región se alían con el discurso estatal (oficial) para salvarse de compromisos internacionales medio ambientales. Finalmente la tendencia que era de esperarse es la inclusión de los pueblos indígenas como ejes del desarrollo, y eso se relaciona de manera importante con las conclusiones del capítulo 4, en donde se establece que los mayores recursos naturales para la industria (*comoditties*) están en los ecosistemas más conservados y densos y donde viven mayormente pueblos indígenas, quienes son el sector que más sufre el despojo de territorios, agua, selva y contaminación, y quienes terminan convirtiéndose en actores de resistencia en los conflictos socio ambientales.

Otro elemento interesante es la fuerte tendencia de Social Watch al análisis global de la economía y el sistema financiero mundial, se observa por ejemplo en su consideración de las relaciones Norte – Sur presentes sólo en su posición, o la referencia al comercio mundial como obstáculo para la sostenibilidad y por ende al cumplimiento de la Agenda

2030, me parece que Social Watch tiene mucha claridad intelectual sobre los grandes obstáculos para el éxito de los modelos. Por último también se observa la posición única de Social Watch por incluir exámenes periódicos y evaluaciones serias y profundas, en compañía con las OSC al proceso de implementación de los ODS.

En tendencias compartidas por Social Watch y Beyond 2015 se observa:

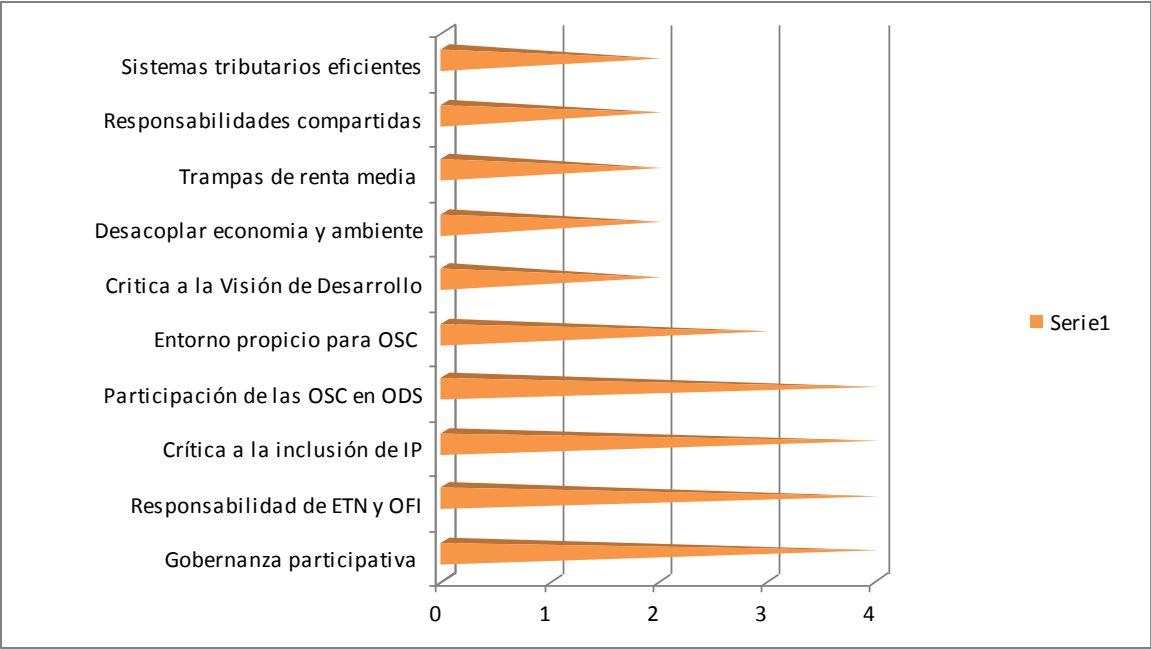
1. Desacoplar el crecimiento económico de la degradación ambiental.
6. Crítica hacia la visión tradicional de desarrollo y crecimiento.
13. Entorno propicio y favorable para el desempeño de las OSC

La lectura que se hace de esto es que ambas redes transnacionales, que rebasan la esfera propia de Latinoamérica, y por ende de sus posicionamientos específicos, tienen gran claridad y consenso sobre los riesgos que existen en el cumplimiento de la Agenda, y particularmente conocen los límites del desarrollo sostenible en función del modelo económico capitalista neoliberal que nos rige. En varias de las reuniones a las que acudí en calidad de miembro de OSC pude observar con claridad ese posicionamiento de Mesa de Articulación, sin embargo no lo encontré presente en el análisis de sus documentos.

Un elemento interesante del comportamiento de la Red Beyond es la visión más particular y menos ideologizada, por ejemplo en el marco de las recurrencias que encontramos en Mesa de Articulación y la Red Mexicana, hay mucha autonomía en las posiciones de Beyond, frente al resto de redes, hay una tendencia interesante hacia los grandes problemas del desarrollo sostenible (en el marco económico y de modelos de desarrollo), pero hay un deslinde respecto al tema de la responsabilidad comercial, por ejemplo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el incumplimiento de la Agenda, o los temas de responsabilidades compartidas y las trampas de la renta media, que también son muy propios de la agenda cepaliana. Las posiciones de Beyond 2015 parecen más oficiales, más cercanas a las del Foro Político de Desarrollo Sostenibles, aunque si presentan cierta

independencia, se entiende este posicionamiento, dado que es una red global y requerían amplios consensos mundiales en sus posturas.

Gráfico 7. Frecuencia de los posicionamientos de las Redes Latinoamericanas



Elaboración propia para esta investigación

Ahora bien este análisis también arroja una visión de conjunto entre lo que las organizaciones de sociedad civil presentes en la Campaña señalaron en correlación con los investigadores de los conflictos ambientales, en particular Ejolt y Gian Carlo Franco, así como para aterrizar la información con la consulta que FLACSO realizó, ello nos llevó a realizar la siguiente tabla, la cual, correlaciona justamente con los ODS específicos que se relacionan con los conflictos ambientales, sin embargo, la relación no da por explícito que exista una relación positiva entre dicho conflicto y el aterrizaje que se ha hecho por parte de la Agenda 2030, como ejemplo tenemos el tema de la agro industria, que es un tema mencionado por los conflictos ambientales, pero que la atención por parte de los ODS es vista como positiva para abatir el hambre, es decir el objetivo 2 de hambre cero, de tal forma que la visión que los movimientos sociales, las ONG y los académicos tienen es

contraria a la de las agencias de la ONU que ven incluso a los granos transgénicos como una forma de superar las hambrunas mundiales.

Tabla 9. Correlación entre los problemas de Latinoamérica, las Redes y los ODS

Temas	Conflicto Socio ambiental (Ejolt y CLACSO)	Peticiónes de las Redes Latinoamericanas relacionadas				Fallas de abordaje según FLACSO	Aterrizajes en los ODS
		B	MA	SW	EA		
Extracción de comoditties para la industria.	Extracción de minerales y petróleo		X	X	X	Protección y restauración de regiones ecológicas frágiles	9. Industria 12. Producción y consumo 15. Vida y ecosistemas terrestres.
Protección a los ecosistemas, flora y fauna.	Recursos Forestales y biodiversidad	X	X			No se considera el derecho de la naturaleza, para la protección de ecosistemas	13. Acción por el clima. 15. Vida y ecosistemas terrestres.
Agro industria	Agro industria -Ganadería industrial, Agroquímicos, fertilizantes y - Transgénicos			X		La mercantilización de los recursos naturales.	2. Hambre cero
Desarrollo Sustentable y producción industrial	Desarrollo Sostenible Vs Desarrollo Económico	X		X		No hay mecanismos para resolver los conflictos de los proyectos de desarrollo.	7. Energías renovables 11. Ciudadessustentables 12. Consumo responsable 13. Acción por el clima 15. Vida en la tierra

Gestión Integral del Agua	Contaminación por extracción de minerales e industria del agua y por falta de acceso al agua limpia.		X		X	Faltó desarrollar marcos jurídicos para regular los recursos hídricos	6. Agua Limpia y Saneamiento. Acceso universal a fuentes no contaminadas de agua
Manejo de residuos solidos	Residuos			X		No mencionado	6. Agua limpia y saneamiento 11. Ciudades sustentables 12. Consumo responsable

Elaboración propia para esta investigación.

El análisis de esta tabla nos permite observar que existen muchas coincidencias entre las organizaciones civiles, la academia y los activistas de conflictos ambientales en América Latina sobre los principales problemas ambientales del continente, su relación con agentes privados y la relación de omisión que existe con los Estados para la extracción de recursos. Sin embargo lo que si se observa es diferencias en el tratamiento que la Agenda 2030 tiene respecto a estos temas, por ejemplo respecto a la agro industria, y la visión tan diferente que tienen estos con los transgénicos. Por otro lado, también se considera importante observar que en los asuntos que tienen que ver con extractivismo, tanto de minerales como de bosques, aun cuando los ODS si refieren el problema, las acciones propuestas en el framing de la Agenda no son claro, por ende no vemos posibilidades de una atención seria de las causas estructurales de estos conflictos, desde un mandato de la ONU, y los organismos subsidiarios ambientales y del desarrollo.

5.2. Conclusiones

Uno de los grandes aprendizajes de los organismos y redes de sociedad civil organizada fue que tuvieron la oportunidad de observar de viva voz la dificultad de una negociación internacional lo cual les ha permitido entender lo difícil de un proceso global con tantas

voces, y de la capacidad de Estados y Organismos para establecer agendas. Ayudó a sectores de sociedad civil para formalizar y profesionalizar cabildeos a nivel internacional. También significó para la sociedad civil mundial encontrarse, conocerse, aprender a trabajar en conjunto, definirse, entender el trabajo del otro, procurarse, paralelamente a la ONU, y a los trabajos con los Estados que se hace de manera diplomática, y de manera interna. Sin lugar a duda fue una forma de conocerse de amplios agentes de la gobernanza que comúnmente no interactúan, salvo en la Red.

Otro elemento de aprendizaje para las OSC y los Estados, fue modificar el actuar y pensar confrontativo que estos actores tienen comúnmente entre ellos al interior de una política nacional, viéndose durante y después del proceso de negociación como socios, como aliados en un proceso mucho más amplio y que requería mayor compromiso de las partes, Beyond y Agenda 2030 generaron esa nueva mirada interagencial.

Otro importante aporte que tuvo la Campaña Beyond 2015 fue darle otra visión a los organismos subsidiarios de Naciones Unidas sobre los problemas sociales mundiales y las formas en las cuales los aborda la sociedad civil, es decir ONU también comprende de forma distinta, las acciones de las OSC para atender los problemas a nivel nacional y local.

Uno de los mayores aprendizajes para los organismos subsidiarios de la ONU y para los Estados fue ver la capacidad de organización de la sociedad civil, de modo tal que pudieran entender a las OSC como verdaderos actores de gobernanza mundial, esta visión es un aprendizaje inmenso para la humanidad y en general para los procesos de implementación de la Agenda, si y solo si, las Naciones Unidas logran abrirse a la gobernanza global.

Se observa a partir del análisis de la evaluación externa de Beyond que no fue una red con un compromiso político que fuera incómodo para los países de la Unión Europea, esto fue una ventaja porque de eran las posiciones más progresistas para temas ambientales y

particularmente para el tema del cambio climático, sin embargo Beyond no quería asumir compromisos de posicionamiento con agencias radicales y/o con movimientos sociales, que de alguna manera pusieran en riesgo su “neutralidad frente a la agenda” eso se vio expresado en sus documentos, y en la diferenciación muy grande con documentos como los elaborados por la misma Mesa de Articulación o Social Watch que responsabilizaron de manera puntual al sistema comercial, económico y financiera global de una fallida implementación. Hubo una fuerte crítica tanto interna como externa, dentro de Beyond 2015 por no haber incluido a los movimientos sociales y por la supuesta neutralidad que tenía, sin embargo algún actor anónimo en la evaluación lo dijo de la siguiente manera: “Una campaña de la sociedad civil enfocada en la propugnación (posicionamientos), que opera en un ambiente político intergubernamental y recibe financiamiento de fuentes gubernamentales debe permanecer alerta del riesgo de instrumentalización.”⁵⁶

La participación de organismos civiles y redes en el proceso de la negociación de la Agenda 2030 no fue lo esperado, en términos de apertura a la sociedad civil organizada tanto en el Panel de Alto Nivel como en el Foro Político de Desarrollo Sostenible, por el contrario se mantuvieron los cotos y espacios únicamente para los Estados, a pesar de los fuertes vientos reformistas que manejaban las redes como Beyond, esto fue el testimonio de un funcionario de un Estado miembro de las Naciones Unidas. “Hay, de hecho, un fuerte espacio para las campañas globales y también para compromisos estructurados. Si las Naciones Unidas continua siendo una plataforma más que para los Estados Miembro como lo fue durante el proceso intergubernamental, la Agenda 2030 será la primera víctima”⁵⁷.

Los equipos de las coordinaciones regionales, e incluso de la coordinación central de Beyond 2015 creen que hay elementos que no fueron bien abordados por la Agenda 2030

⁵⁶ M. Cardama, op. cit., p. 9

⁵⁷ Ibid., p. 46

y que ponen en riesgo su cumplimiento, pero que ellos lo ven como fallas de la misma red en la negociación.

1. Un capítulo débil y limitado en el ámbito de la revisión y monitoreo de la Agenda, para lo cual las propuestas de la red en cuestión eran mucho más ambiciosas, aquí jugó en cuenta que grupos de países en desarrollo cerraron filas para dejar este capítulo muy débil y capaz de generar procesos de cambio en el corto plazo.

2. Los medios de implementación, por un lado en cuanto a la implementación nacional, se presupone que esta pueda ser fragmentada debido a que son aspiracionales, no vinculantes y que estipulan que el cumplimiento es acorde a las políticas nacionales, y acorde a las capacidades institucionales de cada Estado. O que la misma agenda sea cumplida de manera fragmentada, esa es otra posibilidad.

Conclusiones

Contradicciones políticas en la implementación de los ODS

Como fue señalado por el propio Ban Ki Moon, la aplicación de los objetivos dependerá de una asociación mundial para el desarrollo sostenible, en el que participen no solo los gobiernos nacionales, sino que debería considerar el papel de los organismos internacionales como diseñadores de las políticas comerciales, financieras y económicas del mundo y por tanto las que afectan las economías nacionales, Ki Moon también consideraba que la inclusión de la sociedad civil, sector privado eran fundamentales.

Sin duda el gran dilema que se presenta en el marco de la agenda para el desarrollo sostenible es que la ONU pretende introducir una agenda ambiental, pero la economía marca rutas distintas que aparentemente no se pueden detener, a ello Dick Messner le denomina una agenda conflictiva, que menciona que los Estados Potencia manejan políticas exteriores bajo una lógica determinada por su interés nacional, Messner señala que para ciertos asuntos (generalmente económicos y comerciales) existe un acuerdo entre partes para generar políticas globales. Pero existen ciertos “temas conflictivos” en los cuales los Estados Potencia no están dispuestos a ceder, y que generalmente cuando los países de la periferia puedan estar promoviendo, las potencias despreciarán cualquier iniciativa internacional que beneficie a ellos. En particular Messner señala dos temas de la agenda conflictiva; los derechos humanos laborales y las políticas ambientales globales. En ambos casos boicotearán cualquier iniciativa que venga de la periferia, si interfiere con los intereses de los grandes capitales y proyectos económicos en los que participan.

La agenda conflictiva según Zimmelman (2003) plantea un problema grave que existe entre las sociedades latinoamericanas y nuestros gobiernos, entendido como las élites

políticas que nos están gobernando. Existen fuertes intereses transnacionales de las grandes empresas que imponen las agendas a los Estados hacia el interior de sus políticas nacionales y sub nacionales, y que entran por tanto en conflicto con la sociedad civil local, justamente en temas como la agenda ambiental, o como los derechos laborales, y ahí es donde Zimmelman plantea que los gobiernos convierten las propuestas de las ETN como mandato para sus políticas internas, esto significa un reto para que nuestros pueblos indígenas, originarios y campesinos generen acción colectiva y sociedad civil.

Siguiendo esta definición la agenda conflictiva pone en contradicción la generación de políticas globales de desarrollo, por visiones e intereses entre las corporaciones multinacionales y las comunidades locales, por aspectos tales como el medio ambiente, los derechos humanos laborales y los aspectos culturales, en cuanto a modelos de desarrollo local se refiere. Esta agenda conflictiva pone a los Estados en medio, en una suerte de mediadores, entre los intereses privados de las empresas y el interés colectivo de sus pueblos originarios. Desde ahí los gobiernos tendrán que escoger entre modelos de desarrollo, que defenderían para la generación de los ODS o que devasten el planeta. Estas decisiones de los Estados dependen del poder hegemónico que tengan en el mundo, y desde que visión geo política y económica están parados.

Es importante mencionar que Ban Ki-moon estableció la necesidad de que cada gobierno se apropiara de la Agenda 2030 y alineara sus políticas públicas, planes de desarrollo, legislaciones y recursos en pos de cumplir con este programa, sin embargo cabe preguntarnos si las instituciones financieras internacionales permitirán esa libertad a los Estados que les permitiera cumplimentarla. Lo mismo ocurre con el sistema económico y comercial, Ki-Moon refiere a la acción a favor del clima y que 2016 será fundamental para dar impulso a lo aprobado en la Conferencia de París, pero está comprobado, incluso con los Estados promotores de modelos de desarrollo alternativos, como es el caso de Ecuador y Bolivia, que además son Estados indígenas y con gobiernos post neoliberales,

que en la práctica se han tenido que convertir en neo extractivistas, dada su vocación económica tradicional y su imposibilidad de generar recursos económicos y empleos por otras vías.

Retos para el cumplimiento de una Agenda de Desarrollo

a) La necesaria reestructuración de Naciones Unidas:

Como se ha señalado en las páginas anteriores la ONU tiene intenciones de dar un salto gigante hacia un proceso de gobernanza, tampoco toda la ONU, dado que tiene organismos subsidiarios que prefieren las estructuras verticales y de corte militar para continuar funcionando, pero digamos que las del ámbito de Río + 20 y del desarrollo si lo quieren. Como lo he señalado a lo largo de todas las páginas anteriores, el marco de gobernabilidad en una organización cuya estructura surgió de Westfalia hace difícil alcanzar esta posibilidad. Más aún cuando las reglas del juego, estructurales, son monopólicas a los Estados, si realmente la ONU quiere dar un salto cualitativo hacia la gobernanza deberá romper esas inercias, por medio de una reestructuración seria, a las reglas del juego, pero ¿se lo permitirán los Estados? Muy probablemente no, por ahora lo que hacen es justo esos juegos de democratización institucional, como la Agenda 2030, que si bien, no queremos desacreditar, en todos los aportes que mencioné arriba, no dejan de ser simulaciones, puesto que finalmente las redes y organismos de sociedad civil no dejan de jugar de observadores, si realmente hubiera una intencionalidad clara de gobernanza, entonces comenzarían por tener derecho a voto en las decisiones, y creo que, los organismos emanados del proceso del desarrollo sostenible, como el Foro Político de Desarrollo Sostenible sería un muy buen inicio. Así como quedó confeccionada la Agenda 2030, permite someramente la participación de las OSC en el marco del cumplimiento nacional (pero esto quedará a expensas de lo que los propios gobiernos nacionales decidan), tienen una cierta participación en el análisis que se haga desde los

espacios internacionales, pero como consultores externos de proceso. Finalmente los consultores opinan, pero no votan por la decisión más adecuada que se va a operar. Esa es la parte estratégica y necesaria que deberá tener la Agenda 2030 para lograr llamarla Gobernanza, lo que ahora es, no. Además se requiere ese voto cualitativo, por ejemplo para la determinación de políticas globales medio ambientales, lo cual significa necesariamente poner en contrapunto a todo el sistema comercial global y de consumo (empresas transnacionales, empresas nacionales, operadoras de las cadenas de suministro), para una readecuación del modelo, lo cual, si realmente la ONU se tomara en serio el tema de la contaminación, destrucción ambiental y de cambio climático, lo haría. Cabe muy al caso el análisis de Pablo Yanes y Ocampo de CEPAL, los asuntos globales son bienes públicos globales, son ineficientes, porque existe por parte de los Estados y los organismos financieros un monopolio de la acción, la teoría de la gobernanza señala que si hablamos de ella, necesitamos participación efectiva de los actores civiles claves, en la solución de los bienes públicos globales (Keohane) y sin embargo, lo que hay es monopolístico, incluso a los Estados, por parte de los organismos financieros y comerciales, por ende mientras no existan mecanismos vinculantes entre los organismos medio ambientales y de desarrollo para limitar, modificar, vetar decisiones de los otros organismos, no estaremos hablando de un ejercicio de gobernanza para el cumplimiento de la agenda ambiental 2030.

b) Los mecanismos de evaluación y evaluaciones voluntarias:

La Campaña Beyond y analistas diversos, han señalado que una de las fallas estructurales de la Agenda 2030 fueron los mecanismos obligatorios de monitoreo, revisión y cumplimiento de la Agenda. Así como del seguimiento de los medios de implementación de la Agenda con el tema de Financiación al Desarrollo, es decir el resultado de la Agenda de Acción de Addis Abeba debió proponer mecanismos concretos de cumplimiento de la Agenda 2030, con compromisos financieros de alto impacto, por parte de la cooperación

internacional, además de hacerla vinculante, con los agentes internacionales que implementan los ODS en la ONU, léase el ECOSOC, el mecanismo de Río + 20 y el Foro Político de Desarrollo Sostenible. En ambos casos la capacidad de articulación de la sociedad civil fue baja, respecto de otros temas relevantes, donde algunas redes, como CAN fueron muy eficientes, en la forma como hicieron un cabildeo de doble cuerda, hacia el interior de las coordinaciones regionales y hacia la cabeza de negociación en Nueva York, en el tema del cambio climático. El hecho de dejar que los estándares de cumplimiento sean modulados por los Estados y de carácter voluntario, generará un cumplimiento muy dispar, y obviamente en temas como pobreza y desigualdad, quedará al modo del gobernante en turno su cumplimiento, si un Estado señala que no tiene recursos para su implementación se le exculpará del cumplimiento. Pero por otro, en una visión global de los problemas ambientales, los Estados al modular su cumplimiento, dependiendo de sus intereses económicos estratégicos, podrán no generar los índices de cumplimiento idóneos que se requieren para cubrir un todo (por ejemplo el tema de calentamiento global requiere esfuerzos compartidos por todos los países del Amazonas, sin un país incumple no se dan soluciones reales) por ello, el dejar esa discrecionalidad al cumplimiento de la Agenda, generará contradicciones en el ámbito global.

c) El monitoreo constante que se requiere por parte de las redes de sociedad civil y otros actores relevantes.

Creo que los mismos miembros de la Campaña Beyond se hicieron la pregunta de: ¿Y después de la negociación de septiembre de 2015 que? La sociedad civil organizada estaba preparada para dar la batalla de la negociación, pero no sabía que tocaba hacer posterior al diseño de la misma. Pareciera ser que salvo la estructura de la Coordinación Regional Europea, el resto de las organizaciones han estado analizando (a dos años de arranque) su manera idónea de insertarse. Sin embargo la misma Together 2030, que es la continuidad de la Campaña Beyond 2015, no lo supo hacer, desde el mismo proceso final

de la negociación (en donde ellos deberían haber establecido el marco de acción para después de 2015, pero no lo supieron hacer) y tal vez no tocaba, aun cuando diversos actores claves entrevistados para la evaluación final señalan que sí. Pareciera que las agencias de cooperación y los ministros de exteriores europeos ya tenían el as sobre la mesa, es decir, ya tenían un marco de actuación post 2015 muy claro. “La sociedad civil y los Grupos Principales y Otras Partes Interesadas de la ONU (presentes en la negociación) deben asumir responsabilidad individual y colectiva en la auto-organización y colaboración por un compromiso estratégico sostenido con la ONU”.⁵⁸ Una de las acciones claves que se deben realizar es generar una Plataforma Sólida de Redes y ONG en el ámbito global que pueda conformarse como un bloque fuerte que propugne al interior del FPDS, la ONU y los grupos principales, para formar parte de las decisiones, asumiendo la responsabilidad individual y colectiva en la autorganización y colaboración conjunta a nivel regional y a nivel global, por un compromiso estratégico sostenido con la ONU. También debe haber una reconexión de la Academia con estos agentes en las discusiones sobre medios de implementación, en tres ámbitos, en el global, en el nacional y en el local. Porque creemos que es fundamental en el nacional, para el diseño de los estándares nacionales, lo cual deberá llevar a acciones concretas que se deberán ver reflejadas en los planes nacionales de desarrollo y que requieren un nivel de análisis estratégico inter actores, por ejemplo en la discusión de qué tipo de desarrollo sostenible requiere tal o cual Estado, que siempre será variable, o de cuál es el recurso estratégico y como se puede hacer uso sostenible de este, sin dañar el medio ambiente, o sin dañar la relación con nuestros pueblos originarios. Implica una definición de alto nivel sobre qué tipo de desarrollo queremos para el país, y que elementos culturales y sociales se ponen sobre la mesa, por ejemplo en un México con altos índices de desigualdad y pobreza, y una composición étnica de pueblos indígenas. Desde ahí, se ha insistido mucho en el concepto de “coherencia de políticas para el desarrollo”⁵⁹ que *“va más allá de minimizar los impactos adversos que las políticas pueden tener en los países en desarrollo (...) y la*

⁵⁸ Idem, p. 28.

⁵⁹ Según la organización Economistas sin fronteras, dossier EsF, No. 11, septiembre de 2013.

integración de las cuestiones de desarrollo en todos los departamentos del gobierno para situar las metas de desarrollo junto con los objetivos de política nacional” (p. 37)

d) Los cambios políticos en naciones clave.

Este elemento ha sido puesto sobre la mesa justo considerando tres elementos fundamentales en el análisis internacional, septiembre de 2015, con la aprobación de la Agenda 2030, el Brexit en junio de 2016 y el ascenso a la presidencia de Donald Trump en enero de 2017. Estos dos últimos elementos refieren a cambios en los principales gobiernos del Norte Global que están dando pasos en contrario, a la evolución de una gobernanza social y ambiental global. En ambos casos gobiernos conservadores están generando cerrar las posibilidades de caminar hacia entornos locales igualitarios y de vigencia y respeto a los derechos humanos, y por el contrario están llevándonos hacia regímenes violadores a derechos humanos en el sentido civil, pero también en el social, en el incumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) por parte de sus gobiernos. Pero esta repercusión no sería de gran calado si no fuera por los problemas mundiales que esto acarrea, es decir que sus posicionamientos conservadores, retrógrados a los principios generales de una humanidad que ha ido caminando hacia el cosmopolitanismo, hacia la vigencia de instrumentos internacionales de derechos humanos y humanitarios, y hacia un espíritu compartido de responsabilidades civilizatorias sobre el calentamiento global y el cambio climático, mismas que han sido proyectadas en instrumentos internacionales como la Convención del Cambio Climático, que ha generado justo el Protocolo de Kioto, el Panel Intergubernamental del Cambio Climático, y las Conferencias de Partes (COP) que van poniendo cimientos concretos hacia compromisos reales de políticas nacionales para mejorar la temperatura, por ejemplo por vía de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que están siendo boicoteadas y secuestradas por personajes mezquinos como Donald Trump, cuyos intereses personales e ideas del mundo, son

retrogradadas y tienen una visión unilateral del mundo, descalifica las instituciones emanadas de la ONU, los compromisos globales por el medio ambiente, por la migración internacional, por los esfuerzos de paz, por mitigar el hambre mundial, por terminar con la pobreza extrema y desigualdad, poniendo todos estos esfuerzos históricos de la humanidad como argumentos teóricos de intereses contrarios a su visión del neoliberalismo y crecimiento comercial a ultranza, visión empresarial norteamericana que este personaje tiene.

Esto generó justo que en junio de 2017, Estados Unidos anunciara su salida del Acuerdo de París aprobado por 195 países del mundo, para el cambio climático, argumentando que de esta manera salvaguardaba los intereses del pueblo norteamericano “siendo que Estados Unidos es el mayor productor de gases de efecto invernadero, y con ello sólo hay dos países, junto con Siria, que están fuera de la Cumbre Climática. Esto es un duro golpe no sólo para la Cumbre de París, sino en general para todo el ámbito de los objetivos de desarrollo sostenible, pues implica que la mayor potencia comercial del mundo y uno de los 7 naciones claves para un viraje en la política comercial y de consumo, no podrá transitar hacia la sostenibilidad, y por el contrario sus pasos serán hacia el fortalecimiento de un modelo neoliberal bajo los esquemas tradicionales de la economía neoclásica de los años 70.

Conclusiones finales:

De capítulo uno, Sin duda los estudios sobre Agenda 2030 son pocos, y aún más pocos son los que la abordan desde la óptica de la gobernanza global. También encontramos pocas investigaciones sobre la participación ciudadana en el proceso de la Agenda, pero, los que si hay actualmente son estudios ingleses, que su perspectiva está enfocada más en el papel de las redes de OSC europeas, su interrelación con la agenda, y su interrelación con la cooperación internacional al desarrollo.

Del capítulo dos. El capítulo sobre gobernanza y gobernabilidad trató de centrar la discusión teórica en torno a la gobernanza, gobernanza mundial, y global y enfocarlo a la Agenda 2030, este piso fue fundamental para poner las bases del siguiente capítulo en relación con el Foro Político de Desarrollo Sustentable para entender el andamiaje institucional de la gobernanza en un Sistema Mundo Emergente. En ese mismo capítulo pudimos analizar la teoría de redes transnacionales, lo cual fue el andamiaje para el análisis de la Red Beyond y su éxito de cabildeo internacional.

El capítulo tercero corroboró parcialmente la hipótesis referente a la inclusión de actores en el proceso de la agenda, pero de forma procedimental, es decir, aún no desde los contenidos, pero si vimos una muy buena interrelación de la Red Beyond en el FPDS, y con los gobiernos en el marco de la Agenda 2030, en parte gracias a la apertura política del Foro/ONU y en gran parte a la amplia capacidad estratégica operativa de la Red Beyond, es decir la mayor riqueza de este capítulo es describir, a partir de la metodología analítica de Sikkink, Keck y Risse, el éxito de una campaña global de la sociedad civil, y la logística de cabildeo diplomático de Beyond fueron fundamentales.

El cuarto capítulo pone claridad a la forma como fue caminando la visión del desarrollo, desde su concepción hasta la sostenibilidad y el buen vivir, para aterrizarlo en la visión latinoamericana del desarrollo sostenible, que más que una discusión teórica de modelos, representa una discusión económica sobre modelos, en función de necesidades y problemáticas, por el papel histórico que hemos jugado desde la colonia. Esta discusión llevó a poner en claro que el desarrollo sostenible no es una decisión fácil para nuestros gobiernos del continente, sino una opción que se puede ir dando con voluntad política, recursos locales, y cooperación internacional, esto queda muy demostrado en las posiciones de CEPAL frente a la Agenda 2030.

El último capítulo nos ayudó a entender el posicionamiento de Beyond y sus contrapartes de América Latina, también nos da la posibilidad de hacer la revisión de la hipótesis de esta tesis, determinando que los posicionamientos no fueron asumidos e integrados por la Agenda 2030, esto debido a que la ONU en su neutralidad raya en la omisión, y que además tiene fuertes compromisos económicos con la iniciativa privada global, y finalmente a que los Estados no estuvieron abiertos a discutir con la sociedad civil los cambios al modelo económico, ni a la forma en que se monitorearía y evaluaría su proceso de implementación.

El Foro Político ha sido un buen ejercicio de gobernanza, aun cuando terminando esta investigación puedo señalar que es un puente entre ambos sistemas, y que abona a la construcción del espacio global en el Sistema Mundo Emergente. Si bien el Foro incluyó actores sociales, estos se dieron más de forma que de fondo, es decir, en el capítulo 3 describo bien como se dio la apertura de espacios de diálogo, y de cómo la capacidad operativa y estratégica de la misma red fue capaz de abrirse más espacios políticos. Sin embargo, también debe señalarse que los Estados siguieron manteniendo espacios de decisión a puerta cerrada para definir los ODS.

Ahora bien en el capítulo 5 refiero a los temas aportados por Beyond y sus contrapartes latinoamericanas, aquí se vio que aun cuando se dio la apertura de forma, en el fondo existieron posicionamientos que no fueron incluidos, dada la naturaleza del FPDS y de la apuesta que hicieron ante agentes privados, como grandes corporaciones, agrupadas en redes de sociedad civil como Civicus. Aun no desvalorando el esfuerzo de la Red, hubo redes con alta capacidad de ampliar el espectro sobre los temas ambientales, como CAN International, esta red es un ejemplo que sin duda comprueba la hipótesis de esta investigación.

La visión que las Naciones Unidas tiene ahora sobre las redes, la que las redes tienen de los organismos subsidiarios de la ONU, y la que tienen ahora los cuerpos diplomáticos de los Estados de las redes transnacionales, ya que en la evaluación que hace Beyond de la campaña, ellos mismo señalan que cambió la visión de la ONU y los agentes estatales en la negociación de la sociedad civil, es decir se le puso rostro, y esto también construye GOBERNANZA. Como algunos miembros de Beyond lo reconocen “advirtieron fuertemente sobre el evaluar el impacto tras solamente comparar las posturas de Beyond 2015 con las palabras del documento de resultados, pero esto no es así, es mucho más allá, el legado de la Campaña, en una lucha tremenda de posiciones e intereses (Estados, Organismos ONU, Empresas, Sector filántropo privado, OINGS, Redes, organizaciones civiles) todo ello hace crecer en el valor intrínseco de una campaña global, y de la amplísima capacidad de la sociedad civil organizada, pero también de los retos que les implica a los Estados, y la ONU el trabajar nuevos mecanismos de participación en la construcción de respuestas y soluciones globales a problemas compartidos, el reto es enorme, pero la esperanza está puesta en una sociedad civil global cada vez más participativa, más responsable, más cualificada para entender las respuestas a los problemas locales y su implicación global y viceversa.

Fuentes Consultadas:

- Acosta Alberto. Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición. Ecuador, 2011.
- Aikin, Olga (2012) Activismo social transnacional. Un análisis en torno a los feminicidios de Ciudad Juárez. ITESO, México, 2011.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Anaya, Alejandro. El país bajo presión: Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México. CIDE, México, 2012.
- Ayllón, Pino Bruno. La Gobernanza de la Cooperación y el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Cooperación Sur – Sur. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Vol. 1, No. 2, 2014.
- Ayllón, Pino Bruno. El Buen Vivir del Ecuador, crisis del Desarrollo y la Cooperación Internacional. Mural Internacional, Revista Española, Ejemplar. Volumen 5, No. 1, 2014
- Almeida, P. R. Relações Internacionais e Política Externa do Brasil. A diplomacia brasileira no contexto da globalização, Rio de Janeiro, Brasil, 2012.
- Alonso, José Antonio. Compromiso Global por un Desarrollo Incluyente y Sostenible. Consideraciones sobre la agenda post-2015. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. España, 2013.
- Altomonte Hugo. Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile, 2016.
- Bassols Mario y Mendoza Cristóbal. Gobernanza, Teoría y prácticas colectivas. Universidad Autónoma Metropolitana. 2011. México.

- Beck, Ulrich. Poder y contra poder en la era global. La nueva economía política mundial. Ed. Paidós, España, 1998.
- Beyond 2015, documentos y posturas de la campaña. <http://www.together2030.org/archive/www.beyond2015.org/beyond-2015-library-classification-type-resource.html>. (Revisión marzo de 2018)
- Borja Tamayo, Arturo (compilador). Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. CIDE, México, 2005.
- Briseño Ruíz José. El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Año XIX, No. 28, 2013.
- Bull, Hedley. La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política internacional. Ed. La Catarata, España. 2005.
- Cabezas, Almudena. Geopolítica de los movimientos sociales latinoamericanos: espacialidades, ciclos de contestación y horizonte de posibilidades.
- Calva, José Luis. Análisis estratégico para el Desarrollo. Volumen 1. Crisis económica mundial y futuro de la globalización.
- Canto, Rodolfo. Gobernanza y democracia. Volumen XXI, No. 2, II Semestre de 2012. Revista Gestión y Política Pública. CIDE, México.
- Castells, Manuel. La Era de la Información. Editorial Siglo XXI, 1999.
- Castells, Manuel (2012). Redes de indignación y esperanza. Madrid; Alianza Editorial.
- Colom Jaén Artur. La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿El fin del Consenso de Washington? Revista de Economía Mundial, 18. 2008.
- Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales: Nuestra Comunidad Global, Organización de Naciones Unidas. Alianza Editorial, Madrid, 1995.

- Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea, Un libro blanco. Revista de Derecho de la Unión Europea, No. 6, Bruselas, Bélgica, 2004.

- Comunicado Conjunto De Las Presidentas Y Los Presidentes De Los Estados Partes Del Mercosur. 17 de julio de 2015, en ocasión de la XLVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común. En http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_epp_final_es_18_08.pdf

- Costafreda Andrea. Agenda global de desarrollo sostenible ¿Se dibuja un mejor horizonte para 2030? Notes internationals CIDOB, no. 143. Marzo de 2016.

- Crozier Michel, Huntington Samuel. The Crisis of democracy. Report of the governability of democracies. Library of Congress. United States. 1975

- Cruz Fernández Kimi, “Buena Gobernanza” y el Banco Mundial: Un análisis sobre el impacto de la agenda de “Buena Gobernanza” en el proyecto petrolero Chad-Camerún. Tesis de licenciatura, Universidad de las Américas Puebla. 2008.

- Delgado Gian Carlo. Ecología Política del Extractivismo en América Latina. CLACSO, Argentina, 2013.

- Dirección General para Temas Globales. México en la Negociación de la Agenda de Desarrollo Post 2015. Secretaría de Relaciones Exteriores, México. Septiembre de 2013.

- Díaz de Salas Sergio Alfaro. Una Guía para la elaboración de estudios de Caso. Campo Iberoamericano de Estudios en Comunicación. Número 75, 2011.

- Domínguez, Juan Carlos (coordinador). Miradas Críticas y Aportes para la Agenda Post 2015. Editorial Contemporánea. Instituto Mora y CONACYT. 2014.

- Doornbos Martin, 'Good Governance': The Rise and Decline of a Policy Metaphor.

- Fontana Lorenza, Perspectivas latinoamericanas sobre la Agenda de Desarrollo Post 2015, Quito, Ecuador, abril de 2015. Informe Final. FLACSO, Costa Rica, 2015.

- González Izás Matilde. Estado, Territorio: ¿governabilidad o gobernanza? El debate conceptual en América Latina. Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 2012.

- Gonçalves, A. Rio + 20 e a governança ambiental global. Valor Econômico, São Paulo, Brasil, 2012.
- Gilpin, Robert: El reto del capitalismo global: La economía mundial en el siglo XXI. Universidad de Princeton, Estados Unidos, 2000.
- Gudynas, Eduardo. Concepciones de la naturaleza y desarrollo en América Latina. Persona y Sociedad, 1999.
- Gudynas, Eduardo. El nuevo extractivismo del Siglo XXI. Diez tesis sobre el extractivismo bajo el progresismo sudamericano actual. Memoria, no. 242. México, 2010.
- Gutiérrez Garza, Esthela. Teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un campo multidisciplinario. Trayectorias, Vol. IX, nó. 25, 2007. Universidad de Nuevo León, Nuevo León, México.
- Haslam Dominic. Networking and notworking: Beyond 2015 and partnerships. Página Web de la Plataforma Concorde en Europa. 1 de marzo de 2016. Página: <https://concordeurope.org/2016/03/01/networking-notworking-beyond-2015-partnerships/> (revisado el 26 de junio de 2017).
- Hassall Graham, Global Sustainability, policy networks for the Sustainable Development Goals. Policy Quarterly, Institute of Governance and Policy Studies, University of Wellington. Volume 13, Issue 1. February 2017. Victoria, United States
- Held David, La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita. Editorial Paidós, España, 1997.
- Held, David. Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington. Taurus Editores, 2005. México
- Held, David. Transformaciones globales. Política, economía y cultura. Oxford University Press. Inglaterra, 2002.

- Heldey Bull. Theory of International Politics. Palgrave Macmillan Limited, United States, 1979.
- Hinkelammert, Franz. Condiciones iniciales para una política de desarrollo y del medio ambiente, un enfoque a partir de los derechos concretos a la vida. Revista de Ciencias Económicas, 26. No. 1. México, 2008.
- Izcarra Palacios, S. P. Manual de Investigación cualitativa. Análisis de contenido de los datos cualitativos. Editorial Fontamara, México, 2014.
- Izraelewicz Erik , Demain, Quel Gouvernement Pour Le Monde? Reveu des deux mondes. Fevrier 2000.
- Jervis Robert. Sistem Effects: Complexity in Political and Social Life. Princeton University. 1997. United States.
- Joon Chang Ha. Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica. Editorial Cataratas.
- Keck y Sikkink, *Activistas sin fronteras: redes de defensa en política internacional*. México. Siglo XXI Editores. 2000.
- Khagram. Sanjeev y Sikkink. (2002) Restructuring world politics. Transnational social movements, networks and norms. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kooiman, Jan. Governing as Governance, London, SAGE Publicatios, 2005.
- Kooiman, Jan (coordinador). Interactive Governance and Gobernability: An introduction. the Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, Vol. 7, no. 1, 2008, Amsterdam, Holand.
- Lang, Miriam (compiladora). Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Ecuador, 2011.
- Leff Enrique. La Ecología Política en América Latina: un campo en construcción. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 17-40, jan./dez. 2003.

- López Ramírez, Mario. Informe sobre conflictos ecológicos en América Latina. Anuario REDIALC 2016, Ecología Política,
- López Vallejo Olvera Marcela. La Agenda Ambiental Mexicana ante la Gobernanza Global y Regional. Revista del Colegio de San Luis. Nueva época, año IV, número 7, junio 2014, México.
- Lucatello Simone. México y la agenda mundial de medioambiente en el escenario posterior a 2015. En México y la Agenda para el Desarrollo para Después de 2015. Revista Mexicana de Política Exterior. No. 103, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- Martínez Alier, Jaime. El ecologismo de los pobres, conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Editorial Icaria, Barcelona, España, 2004.
- Martínez, Martínez, Ignacio. La Agenda 2030, un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales. Revista Temas, ejemplar no. 254, enero 2016. Madrid, España
- Medina Núñez Ignacio (coordinador). Contextualizaciones Latinoamericanas; Miradas sobre el devenir de la región. Universidad de Guadalajara, México. 2016.
- Melucci Alberto. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. El Colegio de México, México. 2002.
- Messner Dick. Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina. Editorial Nueva Sociedad, Alemania. 2002.
- Naredo José Manuel. Raíces económicas del deterioro ecológico: Más allá de los dogmas. Siglo XXI Editores. México, 2010.
- Niestroy Ingeborg (2016) How Are We Getting Ready? The 2030 Agenda for Sustainable Development in the EU and its Member States: Analysis and Action So Far. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Germany.
- OECD, Governance in transition, Public Management Reforms in OECD Countries, Paris, 1995.

- Ocampo José Antonio (coordinador). La Gobernanza Global y Desarrollo. Editado por la CEPAL y Editorial Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina. 2015.

- Páez Vieyra, Juan Carlos. Retos de la gobernanza global en torno a los ODS. En México y la Agenda para el Desarrollo para Después de 2015. Revista Mexicana de Política Exterior. No. 103, Instituto Matías Romero, SRE, México.

- Páez Vieyra, Juan Carlos. *La participación de las OSC mexicanas en el ámbito internacional, aportaciones para el desarrollo local*. En Teorías y debates sobre la democracia participativa en la ciencia política contemporánea, Jaime Preciado Coronado.

- Pérez Pérez, Gabriel, Valencia E., Laura. El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario. Actualidad Contable FACES Año 7 Nº 8, Enero-Junio 2004. Mérida. Venezuela.

- Prebish, Raúl. Capitalismo periférico: crisis y transformación. Fondo de Cultura Económica, México. 1981.

- Preciado Coronado, Jaime. La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. Geopolítica(s). 2010, vol. 1, núm. 1

- Preciado Coronado, Jaime (Compilador). Teorías y debates sobre la democracia participativa en la ciencia política contemporánea. Universidad de Guadalajara, México. 2015.

- Ravenhill John. Global Political Economy. Universidad de Oxford. 2008.

- Risse y Sikkink. The power of human rights; International norms and domestic change. Cambridge University Press, England. 1999.

- Rocha Alberto, Configuración política de un mundo Nuevo. Universidad de Guadalajara, México, 2003.

- Rocha Alberto. El proceso de integración de América Latina en el Siglo XXI. Universidad de Guadalajara, México, 2016.
- Ros, Jaime. La Teoría del desarrollo y la economía del crecimiento. CIDE y Fondo de Cultura Económica, México, 2004
- Rhodes, R.W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press. Estados Unidos 2008.
- Rosenau, James. "Governance without government: order and change in world politics. Cambridge, Cambridge, University Press, England. 1992.
- Sanahuja, José Antonio. De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post 2015. En Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario 2014 – 2015. Fundación Cultura de Paz. España.
- Silverman. D. (2011) Designing a Research Project. In Interpreting Qualitative Data. London: Sage.
- Svampa, Maristella (2008) *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Svampa, Maristella (2014) *Maldesarrollo, La Argentina del Extractivismo y el Despojo*. Editorial Katz Ediciones, Buenos Aires, Argentina.
- Serna de la Garza José María. Reflexiones sobre el concepto de "gobernanza global" y su impacto en el ámbito jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Serna de la Garza, José Ma. Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público. IIJ, UNAM.
- Snow, David, A. Frame alignment processes, micromobilization and movement participation. American Sociological Review, No. 51, 1986.

- Tarrow (2000) El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción política y la política. Madrid, España. Alianza.
- Tezanos, Sergio. Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo. Revista de Ciencias Sociales, Universidad de la Rioja. No. 220, 2011. España.
- Todaro, Michael P, & Stephen C. Smith: *Economic Development*, Pearson Addison Wesley, 2009.
- United Nations. Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance, 1995. Oxford University Press, 1995.
- United Nations, Global governance and global rules for development in the post-2015 era. Committee for Development policy. United Nations Publication, 2014.
- Unceta, Koldo. La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación, Vitoria, Euzkera, 2011.
- Unceta, Koldo. Decrecimiento y Buen Vivir .Paradigmas convergentes? Debates sobre el postdesarrollo en Europa y América Latina. Revista de Economía Mundial 35, 2013,
- Vallés, Joseph. M. Ciencia política, una introducción. Editorial Ariel. Madrid, España.
- Vela Peón, F. (2011). Un acto metodológico básico de la investigación social: La entrevista cualitativa. En María Luisa Tarrés. Observar, escuchar y comprender
- Villanueva Ulfgard, Rebecka. Mexico and the Post-2015 Development Agenda. Contributions and Challenges. Palgrave Macmillan. United States. 2017.
- Wallerstein, Immanuel. Análisis de Sistemas-Mundo. Una Introducción, Siglo XXI. México, 1999.
- .Wallerstein, Immanuel. Análisis de los sistemas mundiales, en La Teoría Social Hoy. Conaculta, Alianza Editorial, México, 1991.

- Waltz Kenneth. Teoría de la política internacional. Colección de Estudios Internacionales. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Weiss, Thomas. Governance, global governance, and good governance, conceptual and actual changes. Third World Quarterly. EUA, 2010.
- Xalma Cristina. Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica. 2013 -2014. Secretaría General Iberoamericana. Programa Iberoamericano para la Cooperación Sur – Sur. España, 2014.
- Yanes Pablo. Vivimos en un mundo de perfección estadística y deterioro social. Conferencia organizada por el Colegio de México. Disponible en <http://www.lja.mx/2017/05/vivimos-en-mundo-perfeccion-estadistica-deterioro-social/>

Glosario de términos:

ALOP: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo.

ADOC: Alianza Democrática de Organizaciones Civiles.

BID: Banco Interamericano del Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAN International: Red de Acción Climática

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

COP: Conferencia de Partes para el Cambio Climático, es una instancia *ad hoc*, emanada de la Convención de Cambio Climático que analiza las políticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y que se reúne anualmente para revisar esos procesos.

ECOSOC: Consejo Económico y Social

ETN: Empresas transnacionales

FMI: Fondo Monetario Internacional

FPDS: Foro Político para el Desarrollo Sostenible

GCAP: Global Call to Action Against Poverty

G -7. Se denomina Grupo de los siete países más poderosos del mundo (Alemania, Canadá, Francia, Estados Unidos, Italia, Japón y Reino Unido).

G -77: Se le denomina al Grupo de países en vías de desarrollo con el objeto de ayudarse mutuamente en las deliberaciones de la ONU, y se encuentran en tres continentes. Actualmente el grupo asciende a 134 países.

MERCOSUR: Proceso de integración regional de países de América del Sur. Donde se integran Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil.

OEA: Organización de Estados Americanos

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenibles

OWG: Open Working Group (Grupo de Trabajo Abierto, dentro del FPDS)

ONU: Organización de Naciones Unidas

OSC: organismos de la sociedad civil

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente de la ONU

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de la ONU

Índice de tablas

Tabla 1. Instituciones en el marco de la gobernanza ambiental.	P. 26
Tabla 2. Actores presentes alrededor de una Red Transnacional.	P. 53
Tabla 3. Condicionantes de la Política Exterior según Waltz,	P. 78
Tabla 4. Organismos Internacionales no Gubernamentales (OING) miembros de Beyond, .	P. 105
Tabla 5. Porcentaje comparado de conflictos ambientales,	P. 145
Tabla 6. Comparativo de ejes temáticos de conflictos ambientales con los ODS.	P. 148
Tabla 7. Temas pendientes de la Agenda 2030 (según Consulta FLACSO 2015)	P. 145
Tabla 8: Temas abordados por la Red Beyond y filiales en América Latina,	P. 172
Tabla 9. Correlación entre los problemas de Latinoamérica, las redes y los ODS.	P. 181

Índice de cuadros

Cuadro 1.. Comparativo de modelos del Sistema Mundo.	P. 40
Cuadro 2. Las ventajas en la era de la globalización de la información.	P. 88
Cuadro 3. Niveles de acción de la Red Beyond 2015,	P. 91
Cuadro 4. Aplicación del Modelo a la Agenda 2030.	P. 93
Cuadro 5. Redes presentes en el proceso de la Agenda 2030 a nivel global.	P. 97
Cuadro 6. Actores internacionales en torno a la Agenda 2030	P. 102

Cuadro 7. Nodos sobre la Agenda 2030 a través de twitter.	P. 103
Cuadro 8. Red Beyond y sus contrapartes en América Latina.	P. 113
Cuadro 9. Integración por ejes temáticos en la visión de la ONU.	P. 135
Cuadro 10. Ejes Temáticos de la Agenda 2030 y los instrumentos internacionales de derechos humanos.	P. 136

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible, según sus ejes temáticos,	P. 101
Gráfico 2. Principales conflictos ambientales según Ejolt,	P. 143
Gráfico 3. Principales conflictos ambientales según Gian Carlo Delgado,	P. 144
Gráfico 4. Conflictos ambientales por países de América Latina,	P. 146
Gráfico 5. Resumen de tópicos por Temas,	P. 173
Gráfico 6. Frecuencia de temas de las redes derivadas de Beyond,	P. 174
Gráfico 7. Frecuencia de los posicionamientos de las Redes Latinoamericanas,	P. 177

Índice de mapas

Mapa 1. Conflictos ambientales según Ejolt,	P. 141
Mapa 2. Conflictos ambientales según Clacso ,	P. 142
Mapa 3. Conflictos por extracción de minerales en América Latina,	P. 149
Mapa 4. Mayores casos de conflicto por Agro industria,	P. 144