



Gobernanza global: El papel estratégico de las ONGD

**Jornadas la eficacia del desarrollo y las ONGD: renovando nuestro papel
Plataforma 2015+
17-18 de mayo de 2011**

José Antonio Sanahuja
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)
sanahuja@cps.ucm.es

Universidad Complutense
Campus de Somosaguas
28223 Madrid





¿Un mundo unipolar o multipolar?

Debates y controversias

Fin de la guerra fría y guerra del Golfo (1990-91): del “momento unipolar”...

“It has been assumed that the old bipolar world would beget a multipolar world with power dispersed to new centers in Japan, Germany (and/or “Europe”), China and a diminished Soviet Union/Russia. [This is] mistaken. The immediate post-Cold War world is not multipolar. It is unipolar. The center of world power is an unchallenged superpower, the United States, attended by its Western allies.”

Charles Krauthamer, “The Unipolar Moment. America and the World”, *Foreign Affairs*, 1990

... al paréntesis de la era Clinton (*The reluctant sheriff*, Richard Haas) al 11-S y la “era unipolar” (Krauthamer) o el “nuevo siglo americano” (PNAC, R. Kagan)

“The unipolar moment has become the unipolar era (...) The new unilateralism argues explicitly and unashamedly for maintaining unipolarity, for sustaining America’s unrivaled dominance for the foreseeable future (...) The future of the unipolar era hinges on whether America is governed by those who wish to retain, augment and use unipolarity to advance not just American but global ends, or whether America is governed by those who wish to give it up—either by allowing unipolarity to decay as they retreat to Fortress America, or by passing on the burden by gradually transferring power to multilateral institutions as heirs to American hegemony”

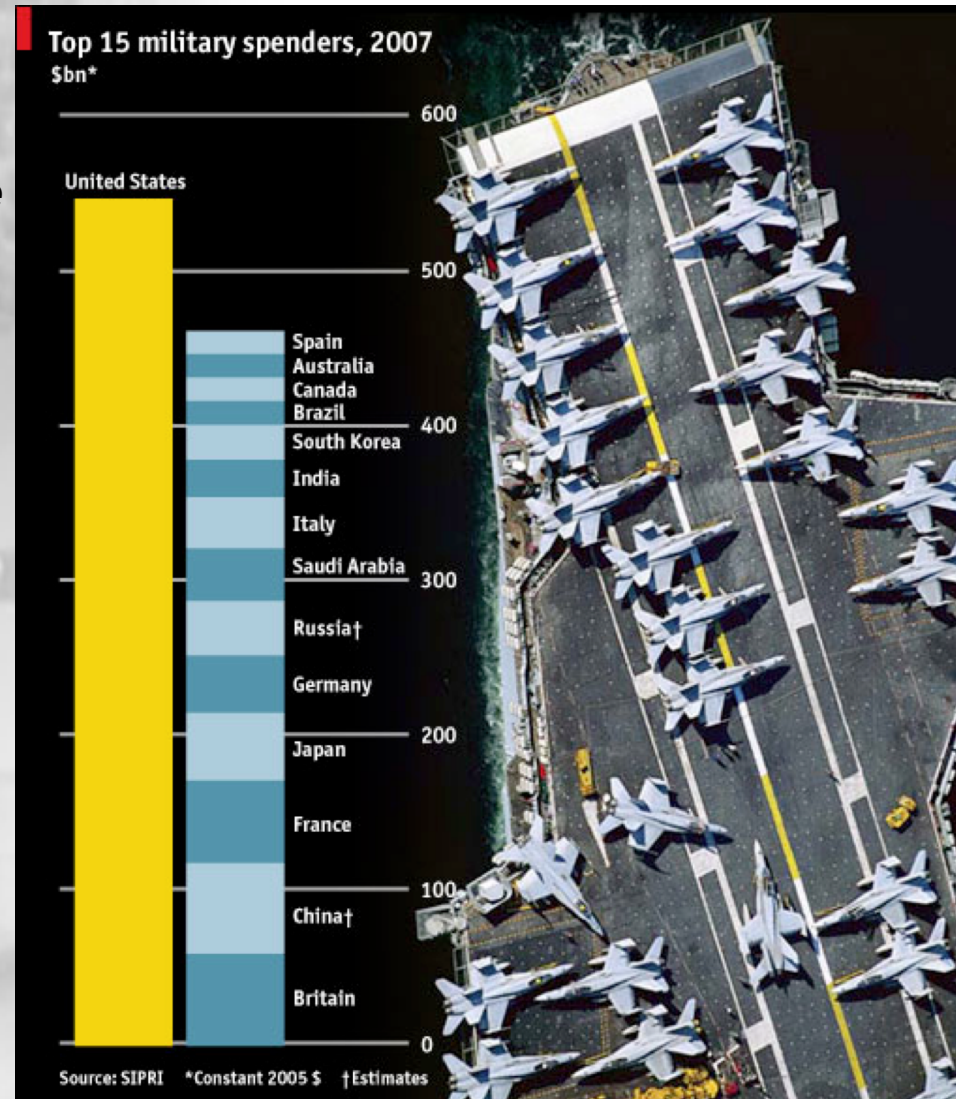
Charles Krauthamer, “The Unipolar Moment Revisited”, *The National Interest*, 2002



¿Un mundo unipolar o multipolar? Hegemonía y capacidades militares

“¿Reforma del Consejo de Seguridad?. En realidad, el Consejo de Seguridad debería tener solo un miembro: Estados Unidos, porque ese es el reflejo de la verdadera distribución del poder en el mundo.”

John Bolton, ex - embajador de Estados Unidos ante la ONU, 2005





¿Un mundo multipolar?: la nueva visión convencional

El retorno del “declinismo” y el *imperial overstretch* (Paul Kennedy): fracaso militar en las guerras asimétricas, problemas fiscales, endeudamiento sin fin y caída del dólar





Un mundo multipolar: la nueva visión convencional

El descrédito del proyecto neoconservador de “securitización” (Wæver, Buzan, de Wilde) de las relaciones internacionales, *“primero fue la guerra contra el fascismo; después, contra el comunismo; ahora contra el terrorismo”* (Cheney)

Team America. World Police,
Trey Parker
(dir.),
Paramount
Pictures, 2004





Hacia un mundo multipolar: la visión convencional

¿Y el resto de la OCDE?:

- La UE y su “irrelevancia autoinfligida”: entre la “falta de narrativa”, el ensimismamiento institucional, los intereses nacionales, y la crisis del euro.
- Japón: una década de crisis y una demografía en declive





Hacia un mundo multipolar: la visión convencional

The rise of the others y el post-american world

(Fareed Zakaria, 2008): el ascenso de los países emergentes





Hacia un mundo multipolar: la visión convencional

- Multipolar no es multilateral... La crisis del multilateralismo en un mundo multipolar



Serios problemas de representatividad y legitimidad (“multilateralismo hegemónico”)

Proliferación de organismos, solapamiento de mandatos, y descoordinación “sistémica”

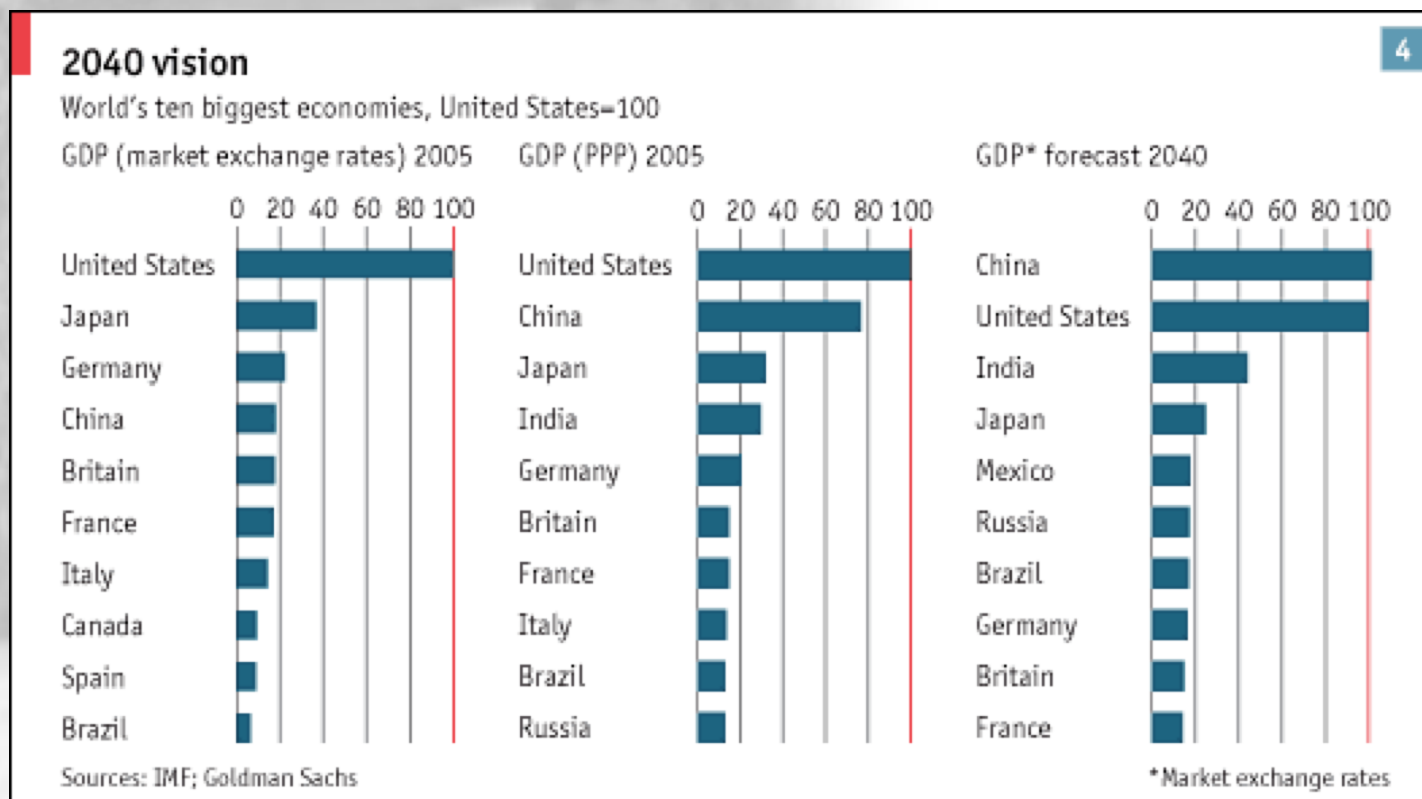
Intergubernamentalismo y carácter subsidiario de los OIG: carecen de las competencias y los recursos para la acción multilateral eficaz



Hacia un mundo multipolar: la visión convencional

Las dos explicaciones clave: el proceso de convergencia económica y el aumento de la capacidad militar de los “BRIC” (Goldman Sachs)

El *decoupling* de los países emergentes, que han sorteado mejor la crisis y están en fase de recuperación y crecimiento





El debate sobre el poder: crítica de las presunciones de la visión convencional

- Visión convencional: es eminentemente “**actorcéntrica**” y “**estadocéntrica**” : no tiene suficientemente en cuenta a los actores no estatales y descuida las interdependencias cada vez más intensas efecto de la globalización.
- Visión del poder como **capacidad material y de organización**, en esencia tamaño y escala: de la población, del PIB, del gasto de defensa, aunque también cuentan las instituciones políticas y la voluntad colectiva.
- Visión limitada al **poder relacional**: el que se ejerce para inducir un comportamiento, por acción u omisión, cuando existe un conflicto de intereses, descuidando el poder estructural: es decir, los marcos de acción que definen *ex – ante* las opciones disponibles para el poder relacional.
- Función estructurante de la desigual distribución de capacidades: define la estructura del sistema internacional en términos de **polaridad** (unipolar, bipolar o multipolar) y de **equilibrios de poder** (realismo y neorrealismo)



Las fuentes, naturaleza y pautas de distribución del poder: hacia nuevas ontologías

- **Superar el “nacionalismo metodológico”** (Ulrich Beck):
 - La utilización del Estado-nación / Estado territorial como categoría analítica o “lente”, y como unidad básica de análisis, lo que obstaculiza la adecuada comprensión de los procesos de transnacionalización/desterritorialización generados por la globalización, al fragmentar y desconectar (analíticamente) lo que la globalización ha conectado e integrado.
 - El “Nacionalismo metodológico” lleva a construir la definición de las identidades, las preferencias y los intereses sobre las bases del poder “nacional” y el Estado territorial, lo que a su vez define las prácticas sociales (el interés nacional como guía de la política internacional).



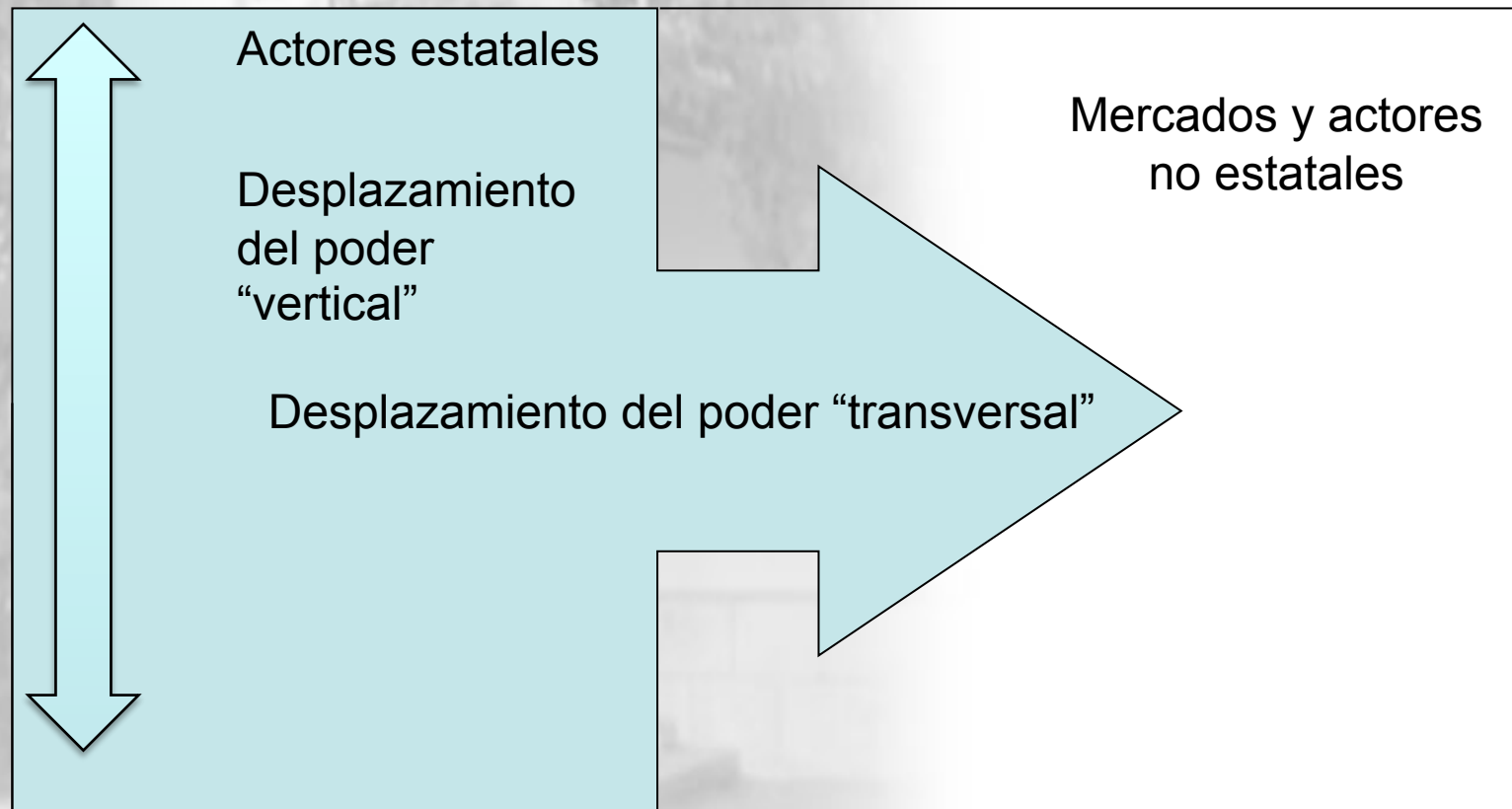
Las fuentes, naturaleza y pautas de distribución del poder: hacia nuevas ontologías

- **Dirigir la mirada a las estructuras y el poder estructural, y no solo a los actores y el poder relacional.** El poder estructural radica en el establecimiento *ex-ante* de los costes de oportunidad de cada opción estableciendo incentivos y sanciones; en asignar funciones y roles: y en definir expectativas sobre las conductas aceptables y punibles, en función de unos valores determinados.
 - *“Poder de decidir cómo se deben hacer las cosas; el poder de conformar los marcos de acción en los que los Estados se relacionan entre sí, con la gente, o con las corporaciones”* (S. Strange, *States and Markets*, 1986).



Cambio estructural y potencias emergentes

1. Identificar los principales procesos de cambio que afectan a cada estructura, en las dinámicas de globalización: transnacionalización, desterritorialización, aumento de las interdependencias, y privatización



Elementos cognitivos: identidades, valores, entendimientos intersubjetivos



Cambio estructural y potencias emergentes

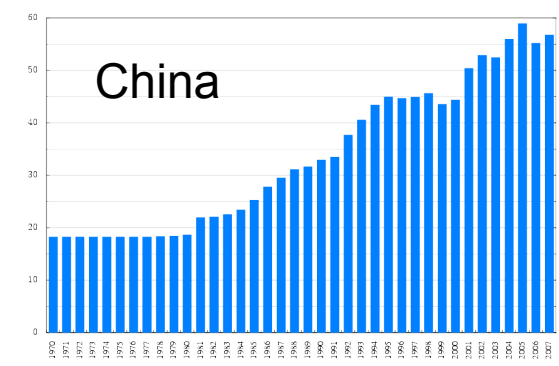
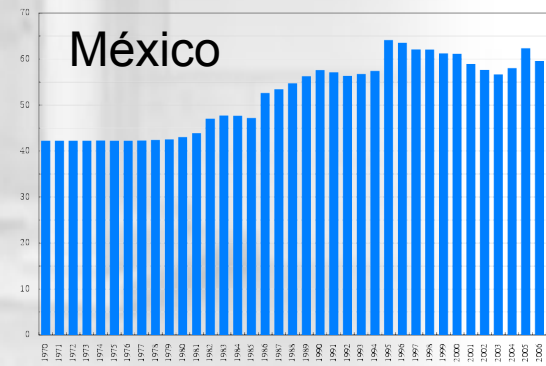
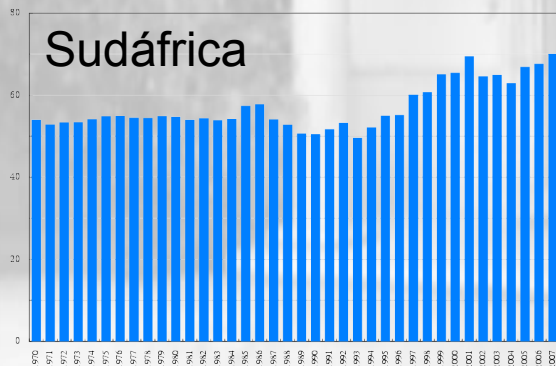
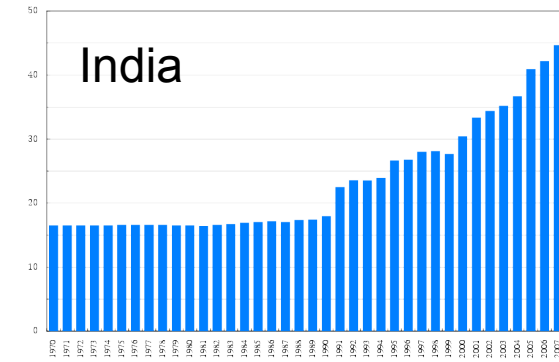
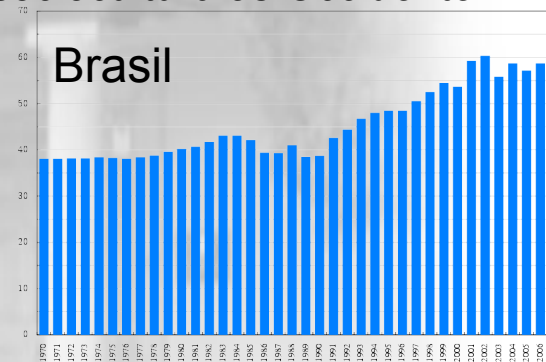
Aceleración de la globalización: KOF index on Globalization 1970-2007

Axel Dreher, Noel Gaston y Pim Martens, *Measuring Globalization-Gauging its Consequences*, 2008

- *Económica (37%). Flujos de comercio, inversión directa y de cartera, barreras al comercio y al capital*

- *Social (39%). Comunicaciones y flujos de información, uso de Internet, población de origen extranjero, presencia símbolos socioculturales Occidente*

- *Política (25%): Participación en OIG, tratados, misiones de paz, relaciones diplomáticas*





El caso de China: indicadores de transnacionalización económica

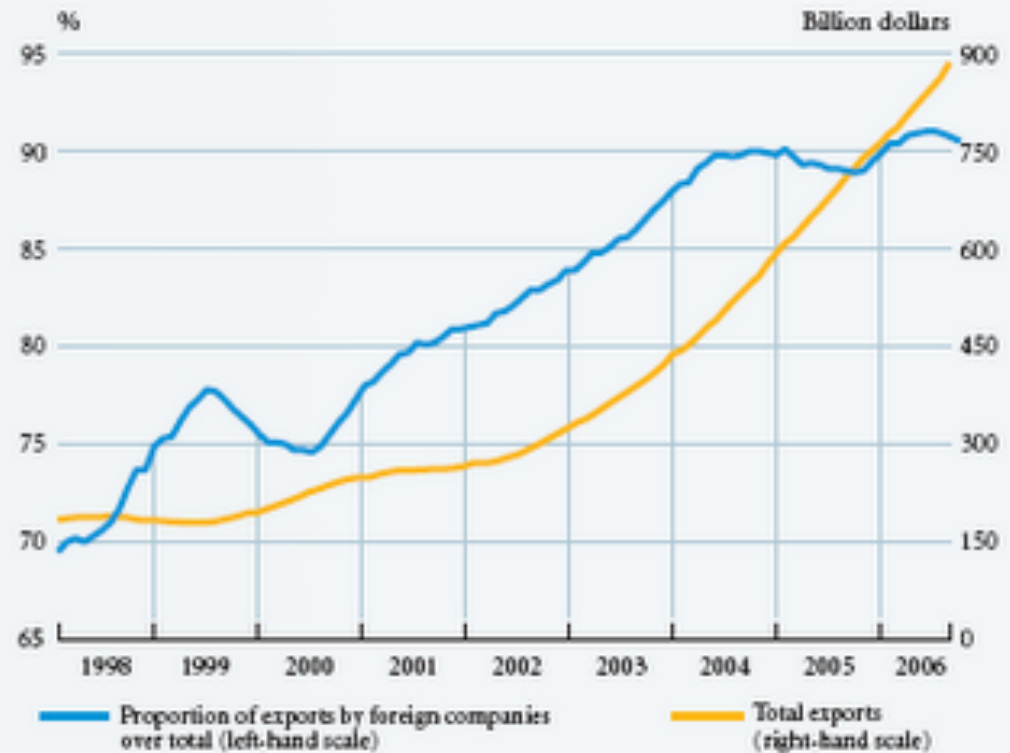
The real export shock

Chinese exports, % of GDP



Sources: UBS; Standard Chartered *Value-add

CHINA: FOREIGNERS RUN TRADE NOT THE LOCALS



SOURCE: Chinese National Statistics Office and internal figures.



Cambios en las finanzas globales

“Bretton Woods II” y los desequilibrios globales (o el “equilibrio del terror financiero”, L. Summers): las interdependencias de coste recíproco en acción



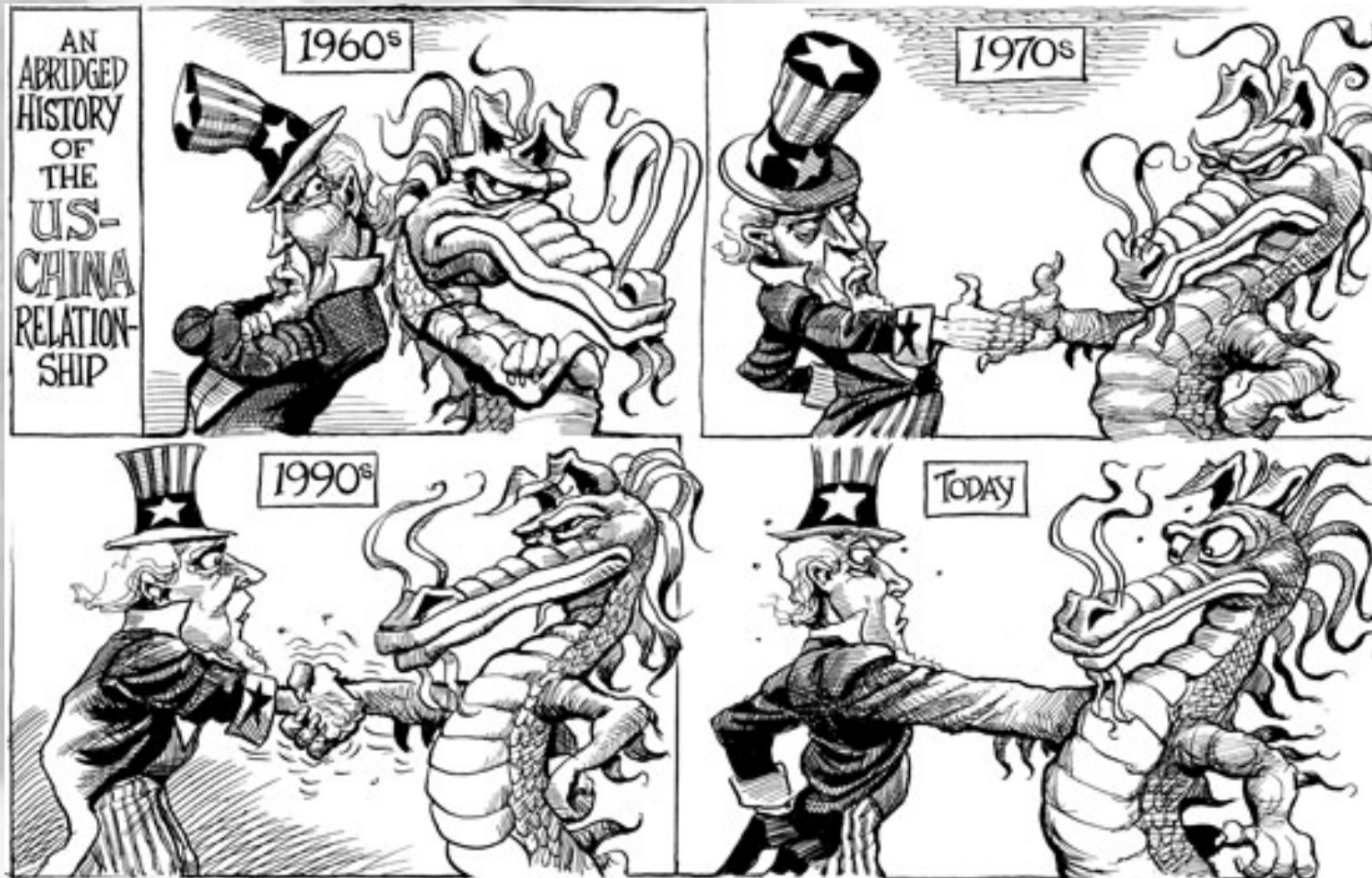


Cambio estructural y potencias emergentes

- Procesos de transnacionalización y globalización tienen un efecto paradójico en términos de poder:
 - a) **Explican en buena medida el ascenso de países emergentes** (crecimiento económico y, como consecuencia, más recursos para gasto en defensa ...)
 - b) **...pero también les sitúan en mucha mayor medida en redes de interdependencias de coste recíproco, lo que reduce su capacidad de llevar a cabo políticas autónomas** (poder = autonomía)
- El “duro despertar” de los países emergentes (y de otros) con aspiraciones de poder: **ser potencia... ya no es lo que era.**



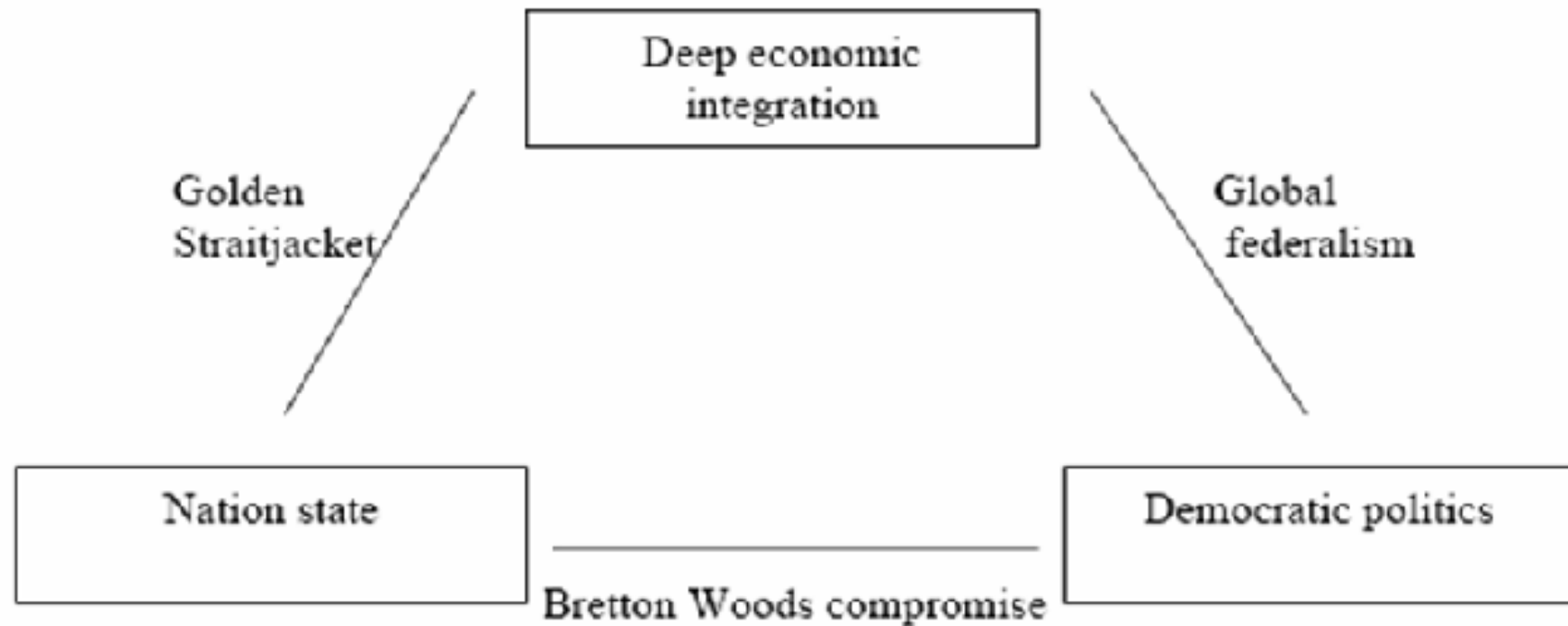
Más allá del “nacionalismo metodológico”:
¿Que es ser “potencia” (ascendente o descendente) en tiempos de globalización?





El “trilema” de Rodrik: opciones para la gobernanza global

THE POLITICAL TRILEMMA OF THE WORLD ECONOMY





Globalización y transnacionalización: desafíos de gobernanza de un mundo no polar...





Gobernanza global: riesgos y desafíos

- La búsqueda de un “lugar en el mundo” en un sistema internacional con mayores exigencias de cooperación, acción colectiva internacional, y provisión de bienes públicos globales
- ¿Un mundo multipolar?, ¿O, en realidad, “apolar”, o “no polar”? Necesidad de una mirada “post-nacional” de la política global.

“Quien en el juego global juega solo con las cartas nacionales, pierde (...) Sólo si los Estados consiguen igualar la movilidad del capital y redefinir y reorganizar sus posiciones de poder y sus jugadas podrá frenarse internacionalmente el desmoronamiento del poder y la autoridad del Estado”.

Ulrich Beck, *Poder y contrapoder en la era global*, 2004



Desafíos de la gobernanza global

- Promover “**Estados transnacionales cooperativos**” para la gestión y regulación adecuada de las interdependencias, afrontar problemas globales ... y emplear el poder “nacional” de la única manera que puede emplearse con éxito: mediante una cooperación internacional más efectiva.
- **Desarrollar una visión más “cosmopolita” de la política exterior** y renovar la cultura y las prácticas político-diplomáticas: de la *realpolitik* a un “nuevo realismo” que afronte los problemas globales; de la definición egoísta y limitada del interés nacional, a una visión amplia que lo haga compatible con intereses comunes.
- Desplegar **una actuación más intensa, asertiva y proactiva en los organismos multilaterales**, superando el clásico “multilateralismo defensivo” (defensa de la soberanía y exigencia de dinero) de los países en desarrollo.



Globalización y multilateralismo: una nueva agenda de desarrollo

- De las políticas “nacionales” de cooperación y ayuda N-S y S-S, a políticas globales de desarrollo (fiscalidad, comercio, empleo y migraciones, medio ambiente...). Ello comporta una “repolitización” y ampliación de la agenda de desarrollo, no limitada a la transferencia de recursos (¿El fin del 0,7%?) o la gestión tecnocrática (algunas agendas de “eficacia”)
- Un “**nuevo multilateralismo**” centrado en la (re)construcción de un sistema multilateral eficaz, representativo y legítimo, para asegurar la gobernanza democrática de la globalización, una adecuada provisión de bienes públicos globales, y una estrategia global eficaz para el desarrollo. Ello comporta:
 - **Normas internacionales** más fuertes, legítimas e inclusivas (debate: ¿Son los ODM y la agenda de eficacia de la ayuda “normas” internacionales emergentes que “multilateralizan” las políticas y actores nacionales y locales?)
 - Una **multilevel governance** del desarrollo —local, estatal, y supranacional— basada en el principio de subsidiariedad, con respuestas políticas y mecanismos de participación lo más próximos posible a la ciudadanía.
 - **Participación**, reconocimiento y la adecuada canalización de la voz de los actores no estatales, gobiernos no centrales o subestatales, ONG y sociedad civil organizada.



¿Una nueva forma de ser “potencia”?: desafíos para los países emergentes (y los otros)

- Globalización e interdependencia no implican necesariamente la “paz liberal”, si esta es posible y deseable. Todo cambio de poder encierra riesgos:
 - El nacionalismo como *framing* de los asuntos internacionales, debilitando la cooperación (p.e. ante la crisis económica)
 - Un ciclo que se retroalimenta de políticas exteriores más nacionalistas y asertivas (impulso de política interna, donde el nacionalismo siempre es rentable), a la que Occidente responde con desconfianza y agresividad.
 - ... que llevan a “profecías autocumplidas” que tornan la rivalidad en antagonismo: “*La mejor manera de que una potencia emergente se convierta en un enemigo, es tratarla como tal*” (J. Nye). Riesgos de políticas de “double track” (cooperación económica y competencia militar)
 - Acuerdos entre “viejas” y “nuevas” potencias que dificultan cooperación (p.e. USA y China, 40% emisiones mundiales, en cambio climático)



¿Una nueva forma de ser “potencia”?: desafíos para los países emergentes (y los otros)

- Los obstáculos:
 - Nacionalismo arraigado en la cultura política, en OCDE y países emergentes (En estos últimos, alimentada por el agravio histórico y el resentimiento por años de subordinación), que la crisis está reactivando
 - Eurocentrismo, desconfianza y rechazo por parte países de OCDE a aceptar realidad de orden mundial “post-Occidental”
 - Rechazo a reforma de OIG para mejorar su representatividad, legitimidad, y eficacia (países emergentes y actores no estatales y ONG, “voz y voto”)
- Necesidad de un mayor diálogo global/procesos de socialización de actores y sociedades para transformar en clave cosmopolita las percepciones, identidades, valores e intereses



Muchas gracias