

Incertidumbre y conflicto en un mundo convulso. En búsqueda de la agenda del desarrollo, segundo semestre de 2016

Uncertainty and conflict in a troubled world. Seeking the Development Agenda, second half of 2016

JUAN PABLO PRADO LALLANDE *



PALABRAS CLAVE

Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; Guerras; Cooperación internacional para el desarrollo.

RESUMEN De mayo a octubre del año 2016 la incertidumbre y el conflicto condicionaron los alcances de la agenda global del desarrollo, haciendo compleja su identificación en el escenario internacional. Guerra y catástrofes de origen natural y humano e incluso procesos de auscultación electoral en varios países se impusieron con respecto al espíritu de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en su primer año de vigencia. Este artículo pasa lista a los sucesos de mayor peso e impacto, ya sea en contra o a favor del desarrollo mundial durante el periodo de tiempo señalado, tomando como referente los ejercicios de cooperación internacional realizados para atender a tal propósito.

KEYWORDS

2030 Sustainable Development Agenda; Wars; International development cooperation.

ABSTRACT From May to October 2016 uncertainty and conflict have conditioned the scope of the global development agenda making difficult its identification in the international arena. Wars, natural and social catastrophes and even electoral processes in different countries imposed with respect to the spirit of the 2030 Sustainable Development Agenda during its first year of operation. This article aims to analyze the most relevant events that fostered or affected the development agenda during the designated time period, taking as main reference international cooperation exercises.

* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Puebla, México.

MOTS CLÉS

L'Agenda 2030 pour le développement durable; Guerres; Coopération internationale pour le développement.

RÉSUMÉ

Depuis Mai jusqu'à Octobre 2016 l'incertitude et de conflit ont conditionné les objectifs du programme de développement mondial, ce qui rend complexe son identification dans l'arène internationale. La guerre et les catastrophes d'origine naturelle ou humaine et même les processus d'auscultation électoraux ont été imposées dans plusieurs pays par rapport à l'esprit de l'Agenda 2030 pour le développement durable dans sa première année de fonctionnement. Cet article énumère les événements de plus de poids et de l'impact, soit contre ou en faveur du développement mondial au cours de la période désignée, en prenant comme référence des exercices de coopération internationale faits pour servir à cette fin.

Introducción

De mayo a octubre de 2016 el mundo atravesó por un convulso contexto de violencia, expoliación de múltiples colectivos humanos, así como de tendencias y referéndums contrarios a la unidad, la integración y la paz, estrechando el camino del desarrollo en el mundo. La guerra en Siria, las olas de refugiados, la animadversión en su contra, el terrorismo, el voto por el NO al Acuerdo de Paz en Colombia, entre muchos otros asuntos distorsionaron la proyección de aspiraciones y compromisos en materia de desarrollo. Sin embargo, a pesar de este convulso contexto de incertidumbre, también se identifican acciones de cooperación internacional como la entrada en vigor del Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Este artículo revisa los sucesos de mayor peso e impacto, ya sea en contra o a favor del desarrollo global en el segundo semestre de 2016, tomando como referente los ejercicios de cooperación internacional para atender a tal propósito.

Entre cónclaves, informes e indicadores mundiales del desarrollo

El 22 de septiembre de 2016, durante el Debate General del 71 periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba expresó:

Las estadísticas no podrían ser más elocuentes: El 80% de la población mundial posee solo el 6% de la riqueza, mientras que el 1% más rico disfruta de la mitad del patrimonio del planeta. No menos de 795 millones de personas padecen hambre crónica y 18.000 niños mueren diariamente a causa de la pobreza. Más de

660 millones utilizan agua no potable y 780 millones de adultos y 103 millones de jóvenes son analfabetos. Lo más probable es que no hayan conocido nunca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que de saberlo apenas crean en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Persiste el abismo entre nuestras deliberaciones y las realidades de los pueblos (General Assembly of the United Nations, 2016).

Si bien es cierto que el representante caribeño no hizo mención a asuntos como los derechos humanos, la democracia y las (i)responsabilidades del sur nacionales e internacionales en múltiples asuntos de su competencia, su planteamiento es esclarecedor y contundente respecto al complejo panorama en que la Agenda 2030 da sus primeros pasos.

En este sentido, el 19 de julio Ban Ki-Moon, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el marco del Foro Político de Alto Nivel de Desarrollo Sostenible (HLPF, por sus siglas en inglés)¹, participó en el lanzamiento del primer Reporte de Seguimiento a los ODS². En su intervención, el actual líder de Naciones Unidas recuerda que esta agenda “no solamente busca erradicar la pobreza extrema, sino integrar y equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económico, social y ambiental— en una visión global e integral” (Naciones Unidas, 2016: 2).

Si bien es cierto que la lista de los indicadores de los ODS continúa sujeta a ajustes y perfeccionamiento, es plausible que las 56 páginas de este Informe conformen un precedente respecto a la previsible forma en que se medirán sus logros. El asunto es que, en esta primera versión, el Informe recurre a datos estadísticos cuyos años de referencia para comparar su evolución respecto al año 2016 varía de forma significativa, en función a los objetivos y metas analizados. Por ejemplo, en cuanto al ODS 1 (pobreza), el periodo sujeto a revisión es 2002-2012; ODS 2 (hambre), 2000-2002 y 2014-2016 y 2015; ODS 3 (vida sana), 1990-2015; ODS 4 (educación) 2008-2012, por mencionar algunos ejemplos. Habrá que dar tiempo para que los indicadores definitivos se identifiquen a efecto de que la metodología, con base en la cual se harán las subsiguientes revisiones, se defina con mayor precisión.

Y continuando en materia de informes, es importante señalar que el 18 de julio, también en el marco de la HLPF, el Consejo Económico y Social dispuso el establecimiento de un grupo de científicos independiente que elaborará el Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, cuya periodicidad será cuatrienal, señalando su “carácter complementario del Informe sobre los ODS” (CESCO, 2016: 10).

1 La principal plataforma que da seguimiento a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2 Cuya versión en español se encuentra disponible en http://unstats.un.org/sdgs/report/2016/The%20Sustainable%20Development%20Goals%20Report%202016_Spanish.pdf

Yendo más a fondo respecto a más novedosas propuestas en cuanto a indicadores relacionados con el desarrollo que se desprenden tras la entrada en vigor de la Agenda 2030, vale la pena recordar la propuesta por parte de la OCDE en cuanto al “Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible” (TOSSD, por sus siglas en inglés). Este nuevo rubro de financiación, cuyo primer reporte dedicado a este respecto se pretende salga a la luz en 2018, pueden entenderse como un enorme saco de recursos globales en donde la OCDE incluye a fuentes tan diversas como a la AOD, recursos para financiar bienes públicos globales, montos que se complementan con recursos privados, recursos provenientes de la cooperación Sur-Sur y triangular, así como por parte de otros oferentes emergentes, entre otras fuentes³. La idea central de este nuevo indicador es que se componga de cuantías monetarias provenientes prácticamente de cualquier lugar del mundo y actor internacional que de alguna manera contribuyan al cumplimiento de los ODS y otros propósitos afines.

En síntesis, TOSSD, cuya metodología según un documento de la OCDE, que se publicó en junio de este año, no discrimina en cuanto al instrumento financiero utilizado, nivel de concesionalidad o fuentes (bilaterales o multilaterales) y pretende consistir en un “estándar estadístico global” de recursos públicos dedicados al desarrollo (OECD, 2016: 7-8).

Sin embargo, habrá que advertir que el concepto de TOSSD⁴, aún en construcción, puede leerse como una forma de servir a los intereses de la OCDE para poder apropiarse y liderar un nuevo (a todas luces vago y en demasía amplio) indicador de financiación al desarrollo.

Como es evidente la Agenda 2030 está generando un cúmulo de objetivos, indicadores e informes que esperamos contribuya a la gobernanza global del desarrollo y que por el contrario no distraiga las tareas propias de su instrumentación.

3 Una propuesta en este sentido es recursos para promover exportaciones, alivio de la deuda e incluso costos administrativos de los donantes y recursos de los bancos regionales de desarrollo, etc.

4 Actualmente, la definición de los TOSSD incluye “... todos los flujos de recursos con apoyo oficial para promover el desarrollo sostenible en los países en vías de desarrollo y para apoyar a los facilitadores de desarrollo o frente a los desafíos globales a nivel regional o global” (OECD, 2016b). Al momento actual se mantiene en vilo la posibilidad de que este acumulado de cifras incluya datos tan disímiles entre sí como recursos para promover exportaciones, alivio de la deuda, costos administrativos de los donantes en términos de cooperación internacional, recursos provenientes de los bancos regionales de desarrollo, etc. (ibídem).

Naciones Unidas, G-7 migrantes y refugiados. La inercia de la diplomacia por conferencia ante la peor crisis humanitaria tras la Segunda Guerra Mundial

En otros temas de competencia de las Naciones Unidas, el 23 y 24 de mayo de 2016 se realizó en Estambul, Turquía (país que asiste a más de 2 millones de refugiados sirios e iraquíes), la Cumbre Mundial Humanitaria. Su propósito fue incentivar a los países, organizaciones y asociaciones en general a atender la actual —y peor crisis global en este ámbito— desde la Segunda Guerra Mundial.

El encuentro no podría ser más pertinente: según Naciones Unidas el número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial, cuyo monto en 2015 ascendió a más de 244 millones. A este respecto, se contabilizan aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre las cuales más de 21 millones son refugiados, 3 millones solicitan asilo y más de 40 millones corresponden a desplazados internos (Asamblea General, 2016: 2). Sin embargo, el impacto de dicho encuentro en la agenda del desarrollo no fue evidente.

A pesar de que el RESUMEN de la Presidencia de la Cumbre hizo alarde a que “en sus 70 años de existencia, las Naciones Unidas nunca habían organizado una reunión de esta magnitud, con la participación de tantos interesados”⁵ (Cumbre Humanitaria Mundial, 2016) es significativo que, con excepción de Alemania, ninguno de los líderes del G-7 ni de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU concurrieron a esta ciudad europeo-asiática, lo cual debilitó los acuerdos alcanzados (Inter Press Service, 2016).

El asunto es decepcionante dado a que la propia ONU señala que en la actualidad más de 120 millones de personas requieren asistencia humanitaria en diversas partes del mundo. Más allá de ello, la debilidad de los compromisos asumidos y el ambivalente papel de Turquía en este tema vulneraron los acuerdos necesarios para afrontar este desafío. Sobre esto último vale la pena recordar el acuerdo entre Ankara y la Unión Europea (UE) para que a cambio de 3.000 millones de euros a este país y la supresión de visa comunitaria a los ciudadanos turcos, el régimen del presidente Erdogan impida el paso de los refugiados a Europa. Esto muestra que no existe voluntad política por parte de actores clave en este problema para resolver las causas y consecuencias que atentan en contra de la vida e integridad de estas personas. El asunto es relevante dado a que Turquía amenaza con permitir a los refugiados en su territorio trasladarse hacia Grecia en caso de no recibir dichos apoyos desde Europa, mientras que Bruselas exige a Erdogan suprimir su ley antiterrorista para erogar la cabalidad los incentivos prometidos.

Para finalizar con este tema, el 19 de septiembre, en la sede estadounidense de la ONU, se llevó a cabo una reunión entre Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo resultado es la

5 Se registraron más de 9.000 asistentes.

declaración política “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”. Si bien se considera que este nuevo encuentro se traslapó con respecto al arriba referido en la otrora capital otomana, en sus 28 páginas, lo que destaca es el compromiso (no vinculante) en el sentido de garantizar “... que se dé a todas las personas que llegan a nuestros países, en particular las que formen parte de grandes movimientos, ya sean refugiados o migrantes, una acogida rápida, respetuosa, humana y digna” (Asamblea General, 2016). Es evidente que más que declaraciones propias de la diplomacia, se requieren acciones contundentes, obligatorias y verificables que este tipo de actos propios de la diplomacia por conferencia no suelen aportar.

Para terminar con asuntos dedicados a Naciones Unidas, el 5 de octubre el Consejo de Seguridad recomendó a la Asamblea General designar al portugués Antonio Guterres como el próximo secretario general de este organismo. De nueva cuenta se escapa la oportunidad de que una mujer o persona que represente de manera más fiel a los intereses globales, conduzca el devenir de las urgentes reformas que esta plataforma universal requiere para promover paz, seguridad y desarrollo.

Los líderes del G-7 se reunieron del 26 al 27 de mayo en Ise-Shima (Japón). Aunque como ya se señaló prácticamente ningún de estos siete gobernantes asistieron a la cita humanitaria en Estambul, la declaración final del encuentro reza que “el G7 reconoce que la actual escalada de migrantes y refugiados requiere de una respuesta global”. Asimismo, el comunicado indica de manera contundente es que “el crecimiento global es la prioridad más urgente (de este selectivo y no representativo mecanismo de gobernanza global)” (G-7, 2016: 2), lo que da cuenta de las preferencias de acción exterior por parte de los gobiernos de los países más poderosos del planeta.

En materia de desarrollo, además de respaldar a la Agenda 2030, los signatarios “reiteran su compromiso en materia de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), como la meta de conferir el 0,7% en este rubro en proporción a su PIB y a reducir la tendencia de reducción de su AOD a los países menos adelantados” (*op. cit.*: 30-31), esto último con miras a revertir la tendencia opuesta que se registra en los últimos años.

Abriendo brecha a la agenda del desarrollo

Para pasar a mejores noticias en donde organismos multilaterales consiguen atender demandas sociales, el 30 de mayo se anunció que las Cámaras Africanas Extraordinarias, creadas a iniciativa de la Unión Africana, sentenciaron a cadena perpetua a Hissène Habré. Este personaje, quien gobernó Chad entre 1982 y 1990, fue objeto de dicho castigo dado a que durante este tiempo se estima que cerca de 40.000 personas fueron asesinadas o murieron en los distintos centros de detención gubernamentales. La principal implicación de este suceso es que —por primera vez— se apresó, sentenció y castiga a un exdictador, lo cual genera un precedente para casos similares, son solo en África, sino en el mundo entero.

Por otro lado, y como es costumbre en la agenda del desarrollo, la Comisión Europea informó que los países de la UE solo han cubierto 4% de los recursos prometidos a África a ser otorgados mediante diversos esquemas de cooperación por más de 60.000 millones de euros hasta el año 2020. Más allá de la cuantía en sí misma, el asunto de fondo subyace en las condiciones europeas impuestas a sus respectivos receptores africanos, en términos de exigirles que limiten el paso de migrantes hacia el Norte a cambio de este tipo de ayudas.

La democracia se impone a la integración, los derechos humanos y la paz

En el transcurso de este semestre se llevaron a cabo tres referéndums en Reino Unido, Hungría y Colombia. Los resultados en la citada ínsula afectan la cohesión de la UE, en el segundo caso pretendieron lastimar a los derechos humanos de los migrantes y en cuanto al país andino irrumpieron con el proceso de paz colombiano.

El 23 de junio el Reino Unido, mediante plebiscito, se decantó por la retirada de ese país insular de la UE, proceso conocido como *brexit*. Aunque la denuncia formal del acuerdo de Adhesión de 1973 iniciará en próximos meses, impera la incertidumbre respecto a las múltiples repercusiones internas, regionales e internacionales de la decisión de la mayoría de los británicos tras este ejercicio democrático.

En Hungría el 2 de octubre se llevó a cabo un plebiscito donde se debía responder con un “sí” o un “no” a la pregunta: “¿Quiere que la UE disponga, sin el consentimiento del Parlamento (de Hungría), sobre el asentamiento obligatorio de ciudadanos no húngaros en Hungría?”. Aunque casi el 100% de votaciones se declararon por un “no” debido a que las urnas recabaron menos del 50% de los electores, el resultado no fue oficial. Sin embargo, la mera celebración de esta consulta evidencia el ambiente de rechazo por parte de este país a los refugiados y otros tipos de migrantes, así como a las disposiciones de la UE en estos y otros temas.

Sobre el caso colombiano, tras cuatro años de negociaciones en La Habana, el 22 de junio el Gobierno de ese país y las FARC acordaron el cese de fuego bilateral y definitivo. Ello con miras a concluir más de 50 años de guerra entre ambas partes, que ha dejado cerca de 250.000 muertos, 45.000 desaparecidos y 4 millones de refugiados internos y externos. En esa oportunidad se señaló que se había llegado con éxito al acuerdo del cese definitivo al fuego y a la subsiguiente entrega de las armas.

El 18 de septiembre en Cartagena se firmó con bombo y platillo el Acuerdo de Paz, respaldado por diversos líderes de la comunidad internacional. En esa ocasión el comandante de las FARC pidió perdón “por todo el dolor que hemos podido causar”. Por su parte, el presidente Santos, entre lágrimas, hizo un llamado al país a abrir la mente para un nuevo país y les dio la bienvenida a las FARC a la democracia,

pues la idea es que se conformen en un partido político. El 21 septiembre de 2016, día internacional de la paz, en el marco del Debate General de la Asamblea de la ONU, Santos fue contundente, al aseverar que “la guerra en Colombia ha terminado”, arrancando el unánime aplauso de los asistentes.

De ahí, por ejemplo, el ofrecimiento en esa ciudad estadounidense por parte de varios donantes de 80 millones de dólares en términos de ayuda internacional para el desminado en dicho país. La oferta es significativa dado a que Colombia es el segundo del mundo (después de Afganistán) que más armas de este tipo tiene en sus tierras, mismas que desde 1990 registra más de 11.000 víctimas por estos artefactos.

Empero, el 2 de octubre, se realizó un referéndum entre los colombianos que legitimaría y concluiría con este proceso, cuya pregunta fue “¿Apoya usted el acuerdo final para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera?”. En contra de todos los pronósticos, el NO triunfó con el 50,21%, contra el 49,78% (la abstención fue del 60%). Tras conocerse los resultados, reinó la incertidumbre a nivel nacional e internacional en cuanto al futuro del proceso.

El gobierno de Santos no contempló este resultado, el cual se explica porque la parte ganadora del referéndum no confía en las FARC, en el gobierno actual ni avala la amnistía contemplada en el Acuerdo. Al momento de escribir estas líneas el presidente Santos y el expresidente Uribe (promotor por el NO), se encuentran en discusiones para vislumbrar la manera de enfrentar la situación, aunque las FARC señalan que los acuerdos firmados deben ser respetados. En esta línea de acontecimientos, el 7 de octubre se anunció que el Premio Nobel de la Paz será entregado al presidente Santos, lo que puede contribuir a aumentar la capacidad de negociación nacional del galardonado para conseguir el fin de la conflagración más antigua en América Latina.

Destrucción en Siria, huracán en Haití y esperanza ambiental

Tras múltiples negociaciones en Ginebra entre Moscú y Washington D.C., el 12 de septiembre se consiguió un alto al fuego entre las partes beligerantes en Siria. Sin embargo, a tan solo una semana después del acuerdo el régimen del presidente Bashar al-Ásad bombardeó el este de Alepo, reiniciándose con ello los enfrentamientos. El 19 de septiembre se suscitó un ataque por parte de la fuerza aérea siria y/o rusa en contra un convoy de ayuda humanitaria conformado por camiones fletados por la ONU y la Media Luna Roja con un saldo de una docena de muertos.

Este hecho, junto con el bombardeo del 9 de septiembre por parte de fuerzas de coalición (lideradas por Estados Unidos) en donde dejaron de existir cerca de 90 militares del ejército regular sirio, generaron un entorno en donde los combates

entre rusos y estadounidenses en la arena diplomática no dejaron de aumentar. Los desencuentros llegaron a tal grado que el 4 de octubre Estados Unidos cerró el diálogo con Rusia sobre el asunto. Tras ello Rusia vetó una iniciativa franco-española en el Consejo de Seguridad para abordar el asunto. Ello genera, de nueva cuenta, un escenario de incertidumbre cuyo principal efecto es la prolongación y profundización del conflicto en este país asiático, con las múltiples implicaciones humanitarias que ello conlleva.

En agosto de 2016 el Informe El Estado del Clima, cuya elaboración es responsabilidad de la Agencia Nacional de Océanos y Atmósfera de Estados Unidos, informó que el año 2015 batió un nuevo récord en emisión de gases de efecto invernadero e incremento global de las temperaturas, esto significa que ese año fue el más cálido desde que este indicador se contabiliza (1880). Concretamente, el aumento fue de 0,1 °C respecto al 2015, mientras que se espera que el 2016 también marque una cifra inédita al alza.

Como suele ocurrir, catástrofes naturales relacionadas con el cambio climático (como el huracán Matthew que causó cerca de 1.000 muertos en Haití) continuarán afectando a las personas más vulnerables del planeta.

Y para cerrar con noticias alentadoras, el 4 de agosto el Parlamento Europeo ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, conocido como Acuerdo de París. Gracias a ello, al contar con ratificaciones por parte de 55 naciones que suman al menos el 55% de las emisiones contaminantes a nivel mundial, este instrumento jurídico entró en vigor ese mismo día.

Consideraciones finales

Como se aprecia en este compendio, de mayo a octubre del año 2016 la incertidumbre y el conflicto condicionaron y afectaron los alcances de la agenda global del desarrollo. Guerras, catástrofes de origen natural y humano e incluso procesos de auscultación electoral en varios países se impusieron con respecto al espíritu de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en su primer año de vigencia.

Este panorama adverso complicó la identificación de ejercicios de colaboración internacional en pro del desarrollo, cuyos ejercicios más significativos de alcance global fueron sintetizados en este artículo. Como se puede apreciar tras la lectura de estas páginas, existen múltiples plataformas y estrategias para prevenir y afrontar los desafíos que inciden en la vida de los más de 7.000 millones de personas que habitamos el planeta. El reto es que estos esquemas cooperativos sean funcionales y adaptativos respecto a las necesidades añejas y latentes de comunidad internacional, evitando traslapes y, en definitiva, mediante mecanismos más audaces de cooperación internacional que superen a los aquí reseñados.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL (2016): “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, A71/L1, 13 de septiembre, Nueva York.
- CESCO (2016): “Foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible. Proyecto de declaración ministerial”, E/2016/L.24, 18 de julio, Nueva York.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2016): “Más de 3.100 migrantes han perdido la vida en el Mediterráneo este año”, 3 de agosto, México.
- GENERAL ASSEMBLY (2016): General Debate of the 71st Session, 22 de septiembre.
- KAMAL, Baher (2016): “La Cumbre Humanitaria termina en un gran fiasco”, *Inter Press Service*, 24 de mayo.
- NACIONES UNIDAS (2016): Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016, Naciones Unidas, Nueva York.
- (2016b): Cumbre Humanitaria Mundial. RESUMEN de la Presidencia de la Cumbre preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Estambul.
- OECD (2016): “TOSSD Compendium. For public consultation”, OECD, junio, París.
- (2016b): “Beyond aid: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), a statistical measure for the SDG era”, México, D. F., OECD.