

Johannes Krassnitzer

Coordinador internacional, PNUD – Iniciativa ART

Durante más de cuatrocientos años, los estados nación han sido el sujeto legítimo de la gobernanza global, y no sin logros innegables, como la Organización de las Naciones Unidas o la Unión Europea. Hoy, la creciente complejidad de los retos globales hace que para los gobiernos nacionales sea imposible abordarlos en solitario. Los actuales mecanismos de gobernanza global necesitan anteponer flexibilidad a rigidez, plantearse aplicar medidas voluntarias por encima de normas vinculantes, y privilegiar las asociaciones sobre las acciones individuales. Teniendo presentes las deficiencias de la democracia, tanto reales como percibidas, así como un contexto geopolítico en constante evolución, es indispensable que los mecanismos de gobernanza global se adapten de manera constante reajustando sus planteamientos a las soluciones y desarrollen nuevas herramientas y medidas para abordar los problemas.

Últimamente se están aplicando, cada vez con mayor frecuencia, formas de gobierno basadas en redes, ya que permiten mayor flexibilidad y participación en los procesos generales de gestión pública. Estos mecanismos flexibles, en el caso de la gobernanza global, deberán no obstante someterse a una rígida transparencia política democrática. Es necesario que los distintos ámbitos de gobernanza (local, subnacional, nacional, regional, global) respalden mutuamente la democratización de la toma de decisiones en todos los niveles. Por tanto, deberán diseñarse de modo tal que sean sensibles a las demandas de la sociedad y conceptualizarse como una forma de alianza organizativa en la que los agentes de la política estén vinculados entre sí en calidad de coproductores, con el fin de identificar y compartir intereses comunes. Esto genera sinergias basadas en la confianza, los conocimientos compartidos, la reciprocidad y la mutualidad. Este proceso permitirá, por un lado, la aparición de más espacios de conexión intersectorial (ya sea a nivel individual o de grupo); por otro, que se informe a los ciudadanos y se promueva la participación activa en la gestión pública, lo que tendrá importantes consecuencias sobre la definición de las políticas y su ejecución y, en definitiva, sobre el desarrollo.

En 2015 la comunidad internacional definió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con alcance universal, y está actualmente en proceso de adaptar los respectivos mecanismos de gobernanza global. El principio de universalidad, de reciente introducción, junto con el enfoque de la Agenda 2030 hacia los mecanismos de gobernanza a varios niveles, obliga a todos los países y territorios a desarrollar los ODS y a trabajar de forma conjunta como asociación global para la consecución de los objetivos. Esto supone un auténtico cambio de paradigma, además de una oportunidad para replantear los sistemas de gobernanza, incluidos los de la cooperación para el desarrollo: desde la cooperación para el desarrollo tradicional, en la que los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) prestaban ayuda a los países en desarrollo, a la inclusión de nuevas potencias emergentes y, lo que es más importante, al giro hacia un enfoque de gobernanza en red que trascienda los distintos niveles así como las antiguamente válidas categorizaciones de los agentes del desarrollo. Los gobiernos locales y regionales y, en concreto sus redes (en todas sus manifestaciones), aparecen como uno de los más importantes nuevos agentes. Esto supone un avance significativo desde los tradicionales proyectos de cooperación descentralizada hacia una nueva forma de cooperación integrada y en red, en la que la lógica y los principios de la cooperación para el desarrollo se sustituirán por un sistema basado en las redes de cooperación que trascienda a agentes, niveles y sectores. La acción de municipios y regiones no reemplazará el papel de los estados nación en el seno de la Agenda 2030, pero puede contribuir a superar la prisión conceptual de las relaciones internacionales y los sistemas de gobernanza centrados exclusivamente en estos.

La Agenda 2030 supone un intento de fortalecer el multilateralismo en un mundo en el que la «multipolaridad sin multilateralismo» se estila cada vez más. Por su carácter civilizador, universal e indivisible, sitúa la dignidad humana y la igualdad en su núcleo de prioridades y, en consecuencia, exige la más amplia participación de todos los agentes, incluidos los estados, la sociedad civil y el sector privado. Las instituciones públicas a todos los niveles son esenciales en su ejecución, ya que formulan, aplican, supervisan y examinan las políticas y las leyes que dan vida a los ODS; en la misma línea, los parlamentos (tanto nacionales como locales) tienen también una función esencial: no solo tienen la potestad de legislar para aplicar los ODS, además ejercen la función del control presupuestario y de fiscalizar la función ejecutiva. Los sistemas de gobernanza de acompañamiento (quizá, sistemas de gobernanza «glocal») aún se están concretando, proceso en el que las redes de los gobiernos locales y regionales asumen una función catalizadora.

Se ha hablado mucho acerca de la importancia del liderazgo político de cara a convertir la Agenda 2030 en una realidad. Si queremos cambiar el sistema de gobernanza global actual –de modo que permita a los gobiernos locales y regionales y a sus redes asumir esta función catalizadora–, es importante tener en cuenta que Naciones Unidas es una asociación de estados nación; por lo que la mejor opción para promover y pilotar ese cambio será a través de sus estados miembros. Un modo de propugnar una función más estratégica para los gobiernos locales y regionales en estos nuevos mecanismos de gobernanza global (seguimos hablando de múltiples sistemas que, muy a menudo, se solapan) podría ser aprovechar el liderazgo político de aquellos estados nación con ideas semejantes. Las redes de los

gobiernos locales y regionales podrían aunar fuerzas para incidir sobre los gobiernos nacionales, complementando así sus esfuerzos directos con el sistema de Naciones Unidas.

En el ámbito de la consecución de la Agenda 2030 se han puesto en marcha diversos regímenes de gobernanza global, todos ellos pensados para contribuir en última instancia al mayor beneficio del desarrollo sostenible universal. Las agendas internacionales son de gran importancia a la hora de forjar alianzas, movilizar recursos en torno a determinados temas y plantear cuestiones para el debate internacional. Sin embargo, a la comunidad internacional le cuesta, llegado el momento, traducir estos debates en acciones concretas y armonizadas. Esta tendencia se repite también dentro de los propios gobiernos locales y regionales, así como de sus redes. La tendencia a la fragmentación y al potencial aislamiento de determinadas cuestiones podría conducir a una situación en la que se creasen distintas vías paralelas, donde las organizaciones internacionales y las fundaciones estableciesen y financiasen sus propias redes temáticas de ciudades. En consecuencia, podría resultar difícil navegar en el ecosistema internacional de redes de ciudades, no solo para las organizaciones internacionales, sino incluso para los propios gobiernos locales y regionales.

Un modo de abordar tales dificultades sería desarrollar mecanismos más flexibles y menos jerárquicos de gobernanza global para el desarrollo. Las organizaciones internacionales y las redes de ciudades deben revisar sus métodos de funcionamiento y colaboración. La gestión de un entorno basado en redes precisa todo un conjunto de competencias y capacidades independientes –y que vayan más allá– de los mecanismos jerárquicos de gobernanza previamente asumidos. Problemas de mayor complejidad precisan redes de mayor heterogeneidad y exigen un determinado nivel de capital social que dé pie a unos procesos de colaboración efectivos. Solo a través del grado necesario de confianza entre los distintos asociados, y de unos incentivos adecuadamente dirigidos a la cooperación, se podrán construir estos nuevos sistemas de gobernanza. Dos cuestiones a las que merece la pena prestar atención en el futuro.

En respuesta a estos desafíos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está revisando actualmente su forma de funcionamiento, así como su anclaje dentro del sistema global de Naciones Unidas en materia de desarrollo. Aspira a dar una respuesta más adecuada a los complejos desafíos sistémicos o estructurales en las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Para ello, el PNUD promoverá plataformas para los ODS de ámbito nacional y subnacional que crearán valor al propiciar intercambios mutuamente beneficiosos entre agentes interdependientes, mediante la utilización de las posibilidades que ofrecen las redes para detectar, desarrollar y aplicar soluciones integradas a los grandes desafíos sistémicos.

De igual manera, las redes de ciudades podrían tener que reajustar sus métodos de colaboración entre miembros, así como con sus asociados externos a fin de poder influir y, en última instancia, hacer un mejor uso de estos nuevos mecanismos de gobernanza global. Por una parte, las funciones catalizadoras de asesoramiento e incidencia respecto a las políticas internacionales deberán estar más estrechamente ligadas a las acciones y demandas de los miembros, deberán promoverse formas multilaterales de

participación en todos los niveles, así como replantearse las necesidades de segregación geográfica. Por otra, las organizaciones internacionales pueden aprender mucho de las redes de ciudades, puesto que estas ya se encuentran más cercanas a una realidad en red de lo que lo están las monolíticas organizaciones de Naciones Unidas.

Si queremos hacer frente a los cada vez más complejos desafíos globales, debemos esforzarnos en pos de una forma de participación en red, priorizando relaciones de inclusión que permitan que una amplia gama de instituciones y actores contribuyan de forma significativa con el cumplimiento de los ODS. Todos necesitamos asimilar que las acciones individuales y unilaterales o multipolares no serán capaces de hacer frente a los desafíos complejos y sistémicos del desarrollo. Hoy día disponemos de una visión compartida y de valores comunes, todos ellos recogidos en la Agenda 2030. Lo que necesitamos es una armonización más estratégica entre los agentes que conforman las redes a fin de propiciar de este modo la consecución de resultados colectivamente deseables. El PNUD, en estrecha cooperación con el sistema general de Naciones Unidas, aspira a propiciar y posibilitar estos sistemas de gobernanza en red para el desarrollo en el futuro. Las redes de gobiernos locales y regionales son socios fundamentales en este empeño.