

# Globalización y gobernabilidad global

DIRK MESSNER

**Los procesos de globalización económica, social y cultural, así como el sistema ecológico universal, plantean difíciles retos a los Estados-nación y a la política internacional. Por un lado, la incongruencia de una política organizada sobre la territorialidad del Estado, problemas transfronterizos (p. ej., el cambio climático, la migración mundial) y sistemas funcionales (p. ej., los mercados financieros globales, internet), y por otro cambiantes estructuras de poder entre actores mundiales (al menos potencialmente) móviles (empresas, dueños del capital, expertos, científicos) y actores inmóviles (gobiernos, sindicatos, partidos, administraciones municipales) colocan a las instituciones de la política bajo la presión de la globalización. En el debate sobre la gobernabilidad global, que hasta ahora transcurre mayormente en el ámbito de los países OCDE, se buscan respuestas de la política a los desafíos de la globalización.**

**L**a globalización no es un fenómeno nuevo. Ya en el siglo II antes de Jesucristo la «ruta de la seda» creó los primeros lazos culturales y económicos entre la antigua Europa y Asia, pero solo un puñado de personas que transportaban algunos bienes para un número limitado de consumidores pudo aprovechar ese nexo intercontinental. Siglos más tarde, en 1847, Marx y Engels describían visionariamente la dinámica global de expansión de la economía de mercado que apenas estaba dando sus primeros pasos:

La necesidad de un mercado cada vez más extenso para sus productos persigue a la burguesía en todo el globo terrestre. En todas partes tiene que anidarse, cultivarse en todas partes, establecer relaciones en todas partes. Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía estructuró la producción y el consumo de todas las naciones en forma cosmopolita. ... Antiguísimas industrias nacionales fueron destruidas y otras se destruyen a diario. Las des-

---

DIRK MESSNER: politólogo y economista; director académico del Instituto de Paz y Desarrollo, Universidad de Duisburg, Alemania.

**Nota:** Dado que aborda una temática directamente envuelta en el episodio, cabe aclarar que este artículo fue escrito antes del atentado contra las Torres Gemelas (Nueva York) y el Pentágono (Washington), en septiembre de 2001 [NE].

**Palabras clave:** Estados, ONGs, sistema internacional, globalización, gobernabilidad global.

plazan nuevas industrias, cuya introducción se convierte en una cuestión vital para todas las naciones civilizadas, industrias que ya no procesan materias primas nacionales, sino de regiones distantes, y cuyas manufacturas se consumen no solo en el propio país, sino en todas partes del mundo a la vez. Nuevas necesidades que solo pueden satisfacer los productos de los países y climas más remotos reemplazan las viejas necesidades, satisfechas con productos nacionales. Un comercio universal, una dependencia universal de las naciones entre sí, reemplaza la vieja independencia económica y autonomía local y nacional. Y así como en lo material, también en la producción intelectual. Los productos intelectuales de las naciones se convierten en patrimonio general.

La globalización, cuyas consecuencias colocan hoy en día el orden de los Estados-nación frente a espinosos desafíos<sup>1</sup>, tiene, pues, raíces antiguas y diversas, pero se diferencia cualitativamente de lo que fue en sus inicios: «La globalización contemporánea es más rápida, más barata y más profunda» (Keohane/Nye 2000, p. 8). Las redes mundiales en expansión, en donde se mueven el capital, las mercancías, las informaciones, las ideas, los conocimientos, los individuos o incluso cosas ecológicamente relevantes (como la lluvia ácida o el CO<sub>2</sub>), se traducen en un tejido cada vez más tupido de interdependencias globales. La aceleración de la globalización y la densificación de las interdependencias transfronterizas globales conducen a un «encogimiento del mundo» (Brown et al., p. 273). De la «globalización rala» de la época del «camino de la seda» y del capitalismo temprano nació una «globalización densa». Los procesos de globalización tocan tangencialmente no solo a las empresas que actúan en el plano internacional o a minorías privilegiadas, sino también la vida de un número creciente de individuos alrededor del globo terráqueo. El empleo, la prosperidad, la seguridad social, las comunicaciones, la situación mundial, la educación —es decir, múltiples aspectos del medio ambiente social en el que se mueven las personas y del que dependen sus expectativas de vida— reciben cada vez más la influencia de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que no se detienen ante las fronteras, y que los Estados-nación solo pueden manejar y configurar en forma limitada individualmente (Beisheim et al.; Hauchler et al.). A causa de la «globalización densa» las diferentes estructuras y redes universales influyen unas en otras, se compenetran, y surgen efectos en cadena que también pueden desembocar en riesgos sistémicos globales. Las inestabilidades de los mercados financieros globales, el problema del clima mundial o el agravamiento interconectado de la pobreza, el sida, la desintegración social, la decadencia de los Estados, la migración y los conflictos que traspasan las fronteras, son ejemplos de riesgos sistémicos con potenciales efectos de bumerán en el plano mundial. En el siglo XXI, vencer los problemas mundiales está en el orden del día, pues solo así seguirán siendo manejables los conflictos internacionales.

La globalización no es solamente un fenómeno económico. Las redes económicas causan interdependencias sociales y ecológicas que se traducen en reacciones políticas, lo que a su vez desencadena nuevos procesos sociales y

1. Dirk Messner y Claudio Maggi están preparando actualmente una publicación sobre el tema de la gobernabilidad, en la cual participan sobre todo autores latinoamericanos: *Global Governance desde una perspectiva latinoamericana*, que en breve será editada por Nueva Sociedad.

económicos que trascienden fronteras. Por ejemplo, las inversiones directas de empresas multinacionales en países con normas ambientales débiles pueden acelerar procesos de degradación ecológica, y éstos traen a la escena agrupaciones ambientalistas y ONGs del Norte y el Sur que en los países en desarrollo afectados protestan ante organizaciones internacionales o contra sus gobiernos nacionales, recurriendo a la ayuda de los sistemas de comunicación. Tales procesos pueden desembocar en convenios internacionales o globales que podrían ayudar a reducir la contaminación ambiental, pero que también podrían desencadenar efectos no deseados ni buscados (p. ej., un empeoramiento de las relaciones comerciales entre países en desarrollo y países industrializados, la emigración de empresas, etc.). Las dinámicas y dimensiones transfronterizas de muchos sistemas funcionales de la sociedad (p. ej., la economía, el medio ambiente, la jurisprudencia, la ciencia, la milicia), las interdependencias internacionales y transnacionales, los múltiples planos interconectados de la política, desde la local hasta la global, la uniformación de estándares, normas, valores y modelos de regulación, los procesos regionales de integración así como la constitución de actores que participan en el ámbito global (consorcios mundiales como Daimler-Chrysler; ONGs como Greenpeace), conducen a formaciones estructurales para las que el concepto de «sistemas internacionales» resulta insuficiente. Es claro que en muchas áreas las sociedades nacionales ya no representan el «sistema más amplio de la convivencia humana». Hay que estar de acuerdo con Czempiel (1993, pp. 106-107) cuando escribe que el mundo «todavía no es ninguna sociedad mundial, pero ya no es tampoco un mundo de Estados».

### **La lógica de la política internacional y global**

En sus reflexiones sobre los elementos de una «política pública global», Reinicke desarrolla convincentemente las transformaciones cualitativas que implica la globalización para la arquitectura y la dinámica de la política. Lo hace apoyándose en el contexto de una diferenciación entre «soberanía interna» y «externa», así como en una descripción precisa de la transición de un sistema internacional caracterizado por «interdependencias complejas» (Keohane/Nye 1977) a la lógica de la globalización (Reinicke, pp. 52-74). Este libro es recomendable sobre todo para quienes consideran que la globalización es una quimera, y la discusión al respecto es «vino viejo en bota nueva». Reinicke describe la soberanía interna y externa como conceptos complementarios. La soberanía externa alude a relaciones entre los Estados dentro del sistema internacional; la interna se circunscribe a las relaciones del Estado con los actores sociales y la economía dentro del territorio nacional. En referencia a Max Weber, el autor plantea que

la soberanía interna se refiere a la formulación, ejecución y mantenimiento de un orden legal, económico, político y social que permita a los individuos coexistir pacíficamente e interactuar en un ambiente relativamente predecible ... a gobierno y sociedad. En términos operativos, la soberanía interna ... significa la capacidad de un gobierno para formular, poner en ejecución y manejar la política pública. ... Una amenaza a la soberanía operativa interna de un país implica una amenaza a su capacidad de conducir la política pública (pp. 56-57).

El concepto de soberanía externa está unido a la descripción de la relación entre los Estados en un sistema internacional que no posee ni una instancia central ni un monopolio de poder, y que por lo tanto se distingue por la anarquía. En ese contexto, los Estados se orientan a defender su independencia, es decir su soberanía externa, y a cuidar de su seguridad hasta donde sea posible. En la teoría de las relaciones internacionales, desde los años 70 la percepción de que cada vez existen más interconexiones económicas, políticas, sociales y militares entre los Estados lleva a la discusión del concepto de «interdependencia» entre naciones (Kaiser; Keohane/Nye 1977), y por lo general la interdependencia se entiende como una «relación cara de romper» (Waltz). Keohane/Nye (1977) señalaron un cambio cualitativo en el sistema internacional con su concepto de «interdependencia compleja». Los Estados-nación, formalmente independientes, están unidos mediante un número creciente de canales y, por lo tanto, son cada vez más dependientes (interdependientes) y más vinculables entre sí, sobre todo en lo que respecta al dilema de la seguridad en un mundo anárquico sin monopolio del poder. Reinicke (p. 5) resume así el debate sobre la interdependencia: «Cuando se examina y se mide la interdependencia, las unidades a estudiar son Estados-nación soberanos, circunscritos territorialmente. La interdependencia internacional denota así una condición de sensibilidad y vulnerabilidad recíprocas en el sistema internacional. Desde la perspectiva de cada Estado, la fuente de la sensibilidad y vulnerabilidad es externa». Los elementos centrales del debate en torno de la «interdependencia compleja» son por consiguiente los Estados-nación (como los actores espectadores), la raíz de factores tanto «internos» (relaciones interestatales cambiantes en el sistema *internacional*) como «externos» (que aumentan la vulnerabilidad de los Estados y su interdependencia). Desde esa perspectiva, el incremento de la «interdependencia compleja» en el sistema *internacional* plantea un desafío para la soberanía *externa* de los Estados-nación.

Las escuelas de relaciones internacionales evalúan en formas diferentes las consecuencias de la interdependencia en progreso. En opinión de la escuela realista, y básicamente también de la neorrealista (Waltz), la conducta de los Estados-nación y la formación de «intereses nacionales» puede derivarse de la *estructura* del sistema internacional, cuya dinámica —incluso en las condiciones de interdependencias crecientes— está determinada por la ausencia de una instancia central. La anarquía del sistema internacional se traduce en competencia y conflictividad en las relaciones interestatales, y limita estructuralmente la capacidad de cooperación entre las naciones así como la oportunidad de reconocer intereses comunes. Como consecuencia, los Estados solo pueden defender su soberanía externa a través de la «competencia adversativa» (Reinicke, p. 61). La escuela liberal (Czempiel 1993; Oye) comparte el parecer de que el sistema internacional está marcado por la anarquía, y por lo tanto por la competencia entre los Estados. Sin embargo, los autores destacan que —particularmente a causa de la «interdependencia compleja»— en el *proceso* de la mayor interacción entre los Estados y en circunstancias específicas pueden surgir la cooperación y las relaciones recíprocas

(Axelrod). Desde esta perspectiva, los Estados pueden conservar mejor su soberanía externa encuadrando la competencia en las relaciones interestatales dentro de los regímenes internacionales o los sistemas de negociación multilaterales. La «competencia cooperadora» (Reinicke, p. 61) es aquí la clave para manejar las relaciones de interdependencia internacionales<sup>2</sup>.

La globalización, que Reinicke percibe primariamente en lo económico –con lo cual en mi opinión (1999) la contrae, aunque justificadamente en lo que concierne a la dinámica central del desarrollo–, trasciende el patrón de la «interdependencia compleja». En este caso el acento no recae en primera instancia sobre la densificación de las relaciones *interestatales*, sino sobre las «estructuras transfronterizas» que hacen que las nacionales y «externas» se crucen, encajen unas en otras y se mezclen, debilitando la clara separación entre lo interno y lo externo. En segundo lugar, «como dinámica económica, ... la globalización difiere de la interdependencia en que subsume o *absorbe en su propia estructura institucional* las actividades económicas que antes tenían lugar *entre* los mercados nacionales, es decir, entre distintas unidades económicas y políticas» (Reinicke, p. 63; énfasis mío). La globalización integra espacios económicos, desacoplándolos –no completamente pero sí en áreas parciales– del radio de acción de la política estatal-nacional. Este proceso debilita la soberanía *interna* de las naciones, ciertamente no en sentido legal, jurídico, pero sí en el operativo. Mientras que en el marco de la «interdependencia compleja» el punto álgido es la soberanía externa, es decir el manejo de las relaciones interestatales y sobre todo el restablecimiento de la seguridad en un sistema internacional anárquico, en la era del globalismo en un número creciente de campos políticos (p. ej., la política fiscal, social, ambiental) los Estados-nación ya no están en capacidad de resolver solos los problemas nacionales e imponer intereses públicos, pues determinados recursos vitales de control están repartidos fuera de sus fronteras y la competencia entre centros de producción limita las posibilidades de acción de los gobiernos nacionales. Desde esta perspectiva, con referencia a los intereses centrales de los Estados (y no «solo» insistiendo –como de costumbre– en los crecientes problemas globales) se puede inferir un alegato convincente en favor de la gobernabilidad global. En el centro está el argumento de que hay que aunar las «soberanías (internas) divididas» de los Estados-nación (Messner 1998; Messner/Nuscheler 1997), ya que solo así pueden restablecerse la capacidad de acción de la política y las soberanías internas: «El único camino para que los gobiernos alcancen ... la soberanía interna es aunando y por tanto compartiendo sus soberanías internas en aquellos sectores donde la globalización ha debilitado la eficacia y eficiencia de esa soberanía en el plano nacional» (Reinicke, p. 71). Para moverse en esa dirección, los Estados-nación tienen que construir organizaciones multi y supranacionales en las relaciones interestata-

2. Es importante el señalamiento de que las interdependencias pueden ser tan fuertes que «lastiman» a los actores, pero también pueden ser tan leves que solo se «sienten» (Czempiel 1999, p. 46). Además existen relaciones simétricas de interdependencia que favorecen directamente la cooperación, y patrones asimétricos de interdependencia que la dificultan (Messner 1998, pp. 217-218).

les, así como formas de cooperación en su interacción con el mundo social, «en una escala y profundidad nunca vistas» (ibíd., p. 70) —*solo así* puede detenerse la erosión de la soberanía interna de los Estados. De esa forma la cuestión de la soberanía de los Estados se convierte en objeto del desarrollo y del diseño de la política global. Al igual que en el debate sobre la interdependencia compleja, reaparece entonces la pregunta sobre las posibilidades de establecer relaciones cooperativas en la era del globalismo o en el contexto de la arquitectura de la gobernabilidad global.

**Del patrón organizativo de la «competencia cooperativa» a la «cooperación competitiva».** Lo decisivo ahora es que en la transición del régimen de la interdependencia a la globalización, cambió fundamentalmente el patrón básico de la política internacional. En las condiciones de la interdependencia, realistas y liberales concordaban en que la anarquía del sistema internacional fomenta la competencia entre los Estados como un medio para defender su *soberanía externa*. Mientras los (neo)realistas consideraban probable la «competencia adversativa», o sea la inestabilidad y conflictividad constantes debido a los esfuerzos de los Estados para ampliar sus espacios de acción a costa de otros, los liberales seguían viendo márgenes para la «competencia cooperativa». Pero en las condiciones de la globalización, la *soberanía interna* no puede asegurarse en el contexto de una competencia conflictiva entre Estados-nación (competencia adversativa), sino solamente a través de la cooperación entre ellos (y con actores del ámbito social). La capacidad de cooperación en el sistema internacional o bien la arquitectura de la gobernabilidad global se convierte así fundamentalmente en la capacidad de los Estados-nación para reproducir su soberanía interna y externa, su autonomía, su legitimación e identidad. La capacidad de ejercicio de los Estados-nación individuales solo puede asegurarse colectivamente. De este modo se emplaza de arriba a abajo el enunciado básico y clásico de las teorías de las relaciones internacionales:

Así como la competencia fue base del compromiso de los Estados en el sistema internacional bajo la interdependencia, así la necesidad de cooperación motiva su conducta [más preciso sería decir *debería motivar*] en las condiciones de la globalización. ... El mismo razonamiento que llevó a los neorrealistas a caracterizar el sistema internacional como competitivo (la soberanía interna no puede lograrse en condiciones de anarquía en el plano doméstico, y por consiguiente la anarquía debe «exportarse») lleva ahora a la conclusión de que el sistema internacional debería ser cooperativo, porque una dimensión central, la identidad del Estado, solo puede lograrse colectivamente (Reinicke, p. 72).

Mientras la «competencia cooperativa» sugiere el patrón de interacción de relaciones interestatales en el contexto de la interdependencia compleja, la fórmula para el control político de la globalización se trastoca en «cooperación competitiva» en virtud de las transformaciones estructurales ya esbozadas. La competencia no se remite al resultado de la interacción o modelo organizativo fundamental, sino a los métodos o el proceso que sustenta un orden cooperativo. En las condiciones de la «cooperación competitiva», la «competencia» debe entenderse entonces como un proceso mancomunado de negociación, búsqueda y aprendizaje por actores con intereses divergentes y al mismo tiempo interdependientes. En el transcurso de tal proceso deben admitirse y

someterse a prueba ideas enteramente diferentes para la solución de problemas (competencia de ideas), pero en última instancia el proceso debe basarse en acuerdos y regímenes cooperativos que hagan posible la seguridad de la soberanía interna de los Estados y la atención de problemas globales. El patrón de organización cooperativo es así la base para poder tratar el fenómeno de las soberanías divididas. La competencia de ideas es el método para producir la mayor cantidad posible de iniciativas de solución e innovaciones sociales. Reinicke no es tan ingenuo como para pensar que la formación de un orden global cooperativo es algo automático (p. 1), pero ofrece un excelente razonamiento para el necesario adiós a una estrategia de política exterior hegemónica y dirigida a la imposición y defensa unilateral de «intereses nacionales» frente a otros Estados. Ese razonamiento debería motivar también a (neo)realistas convencidos (y previsores) a realizar una revisión crítica de su argumentación –sobre todo porque Reinicke aplica sus tropos estructurales a las nuevas realidades y con esto llega a un resultado diametralmente opuesto a los enunciados centrales y clásicos de los (neo)realistas. Naturalmente, la cooperación puede fracasar, pero la dinámica de desarrollo de la globalización impone directamente un patrón de interacción cooperativo en la arquitectura de la gobernabilidad global, en primer lugar porque en un número creciente de esferas de problemas las estrategias conflictivas están decididamente condenadas al fracaso, y en segundo lugar porque es inminente una amplia erosión de la soberanía estatal. El futuro de los Estados-nación, su soberanía interna y externa, dependen de su capacidad de cooperación y de la formación de un modelo cooperativo básico en la arquitectura de la gobernabilidad global.

No en último lugar, hay motivos para un optimismo de base funcional en cuanto a las posibilidades de desarrollo de la cooperación si tomamos en consideración los trabajos de Axelrod sobre la formación evolutiva de la confianza y la cooperación. Es cuando menos interesante que en una disertación reciente el realista empedernido Samuel Huntington haya señalado que Estados Unidos debe aprender a comportarse en forma colaboradora en la política global si no quiere perder capacidad negociadora a mediano plazo. Richard N. Haas, director asistente de la Brookings Institution, subraya la idea del cambio de rumbo del sistema internacional en dirección de una «sociedad internacional»:

Por lo tanto, el objetivo adecuado para la política exterior estadounidense es estimular una multipolaridad caracterizada por la cooperación y la concertación, antes que por la competencia y el conflicto. En un mundo tal, el orden no se restringiría a una paz basada en un equilibrio de poder o en el miedo a una escalada, se fundamentaría en un acuerdo más amplio sobre propósitos y problemas globales (p. 38).

### **Trayectorias de conflicto en la sociedad mundial interconectada**

En un mundo cada vez más densamente interconectado, los procesos de construcción de estructuras van acompañados de nuevas trayectorias de conflicto que pueden llevar a la desintegración social. Se perfilan cuatro importantes coyunturas de problemas:

– Conflictos sociopolíticos. El mercado de trabajo global conduce a una dura competencia mundial entre trabajadores no calificados. Esto afecta principalmente a individuos con poca formación en los países industrializados, cuyos ingresos son cada vez menores en comparación con los de trabajadores mejor calificados de muchos países OCDE. En el Norte surge una nueva desigualdad, al mismo tiempo, las exigencias de la economía mundial sobrepasan la capacidad de muchas economías del Sur y de algunas sociedades en transformación. En Africa y Asia del Sur, países completos podrían convertirse en «catástrofes sociales mundiales». Que las tendencias al entrelazamiento global ayuden a eliminar tensiones y disparidades o conduzcan a una mayor fragmentación, conflictos o incluso a un nuevo proteccionismo, es algo que va a depender del desarrollo de mecanismos eficaces de equilibrio social en el sistema global. Los países industrializados deben desarrollar una política social hacia adentro y hacia afuera. Hacia adentro para conciliar los rechazos internos causados por la globalización; hacia afuera para moderar los conflictos globales.

– Conflictos ecológicos de distribución. El consumo mundial de medio ambiente sigue en aumento. Como en este caso se trata de un bien común, y en atención a la limitada renovabilidad de los recursos, su aprovechamiento requiere de convenios globales sobre quién puede reclamar cuánto. Por esa razón, en el orden del día internacional destacan complicados conflictos ecológicos de distribución, tal como ha quedado en evidencia en el transcurso de las negociaciones de los últimos años en torno del clima.

– Conflictos ético-morales. El acelerado progreso tecnológico suscita nuevos interrogantes éticos en muchas áreas, e impone la necesidad de reglamentaciones sectoriales. Sin embargo, debido a la movilidad de las empresas y de las instituciones de investigación, muchas veces las iniciativas jurídicas de los Estados-nación caen en el vacío. Por lo tanto, los discursos sobre las oportunidades y riesgos de la tecnología genética, la medicina de transplantes o el diagnóstico de preimplantación, así como la búsqueda de reglamentaciones eficaces en esos campos éticamente espinosos, deben organizarse en formas que trasciendan las fronteras.

– Un mundo y varias visiones del mundo: trayectorias de conflicto entre ganadores, perdedores y competidores. El fin de la polaridad Este/Oeste favoreció la universalización de importantes paradigmas sociales (como los derechos humanos, la democracia, la economía de mercado). La globalización opera en la misma dirección, pero por otra parte también provoca la formación de cosmovisiones totalmente diferentes en ganadores y perdedores, y entre los competidores en los procesos mundiales de cambio radical. Y esas formas de ver el mundo reflejan potenciales trayectorias de conflicto en la incipiente sociedad mundial:

1. En los países occidentales a menudo se da por sentado una creciente «occidentalización del mundo», y EEUU incluso se elogia como la «nación indis-

pensable» (Madeleine Albright) de la que («al final de la Historia») todos tienen que aprender para poder sobrevivir en el mundo global.

2. En Asia, sobre todo antes de la crisis de 1997, se hablaba de los países industrializados occidentales como «nuevos países en decadencia». Allí se invocó «el siglo del Pacífico», y aunque la crisis asiática puso una sordina a ese contraproyecto a la modernidad occidental, existe una búsqueda constante de respuestas autónomas a la globalización (p. ej., en el debate sobre «valores asiáticos» o también en deliberaciones para fundar un fondo monetario asiático como contrapartida al poder del FMI).

3. Barber desarrolló otro escenario polarizado de la evolución mundial, donde los rivales son la «yihad» y «McWorld». La yihad simboliza el atavismo antioccidental en el nuevo espíritu de clan que anima a los fundamentalistas militantes. Para Barber, McWorld representa la integración global a través del mercado, y de mundos culturales y de consumo unificados. Muchas veces la yihad y McWorld ejercen gran influencia en los mismos países; son tendencias paralelas que actúan en direcciones opuestas, pero ambas corroen instituciones democráticas y generan una «democracia sin ciudadanos».

4. Rufin pinta una nueva bipolaridad radical con el surgimiento de un «nuevo *limes*» entre las regiones civilizadas del Norte y los empobrecidos, abrumados por la globalización, incivilizados y violentos países del Sur. Puesto que para Rufin el Sur es mayormente insignificante desde el punto de vista económico, el Norte debe tratar de protegerse del «mundo bárbaro» usando métodos militares, y desacoplarse del potencial de catástrofe del Sur.

Estas divergentes visiones del mundo no reflejan tanto circunstancias reales como «sentimientos de vencedor», divorciados de la realidad, de pretendidos «ganadores» de la globalización, y temores a la globalización en los actores reducidos a la periferia en el mundo entero. Ilustran que sin esfuerzos masivos para intensificar el intercambio cultural mundial, y sin estrategias eficaces para reducir la cantidad de perdedores de la modernización y la globalización en la sociedad mundial, el mundo del siglo XXI podría caracterizarse por conflictos transfronterizos, similares a guerras civiles.

## Elementos estructurales de la nueva política mundial

En el comienzo del siglo XXI, y contra el telón de fondo de las dinámicas de globalización esbozadas, se perfila una nueva «política mundial» que se distingue por las tendencias de desarrollo y los nuevos elementos estructurales que se describen a continuación.

**Cambio sustancial en la soberanía.** Los procesos de globalización conducen a una «desfronterización» o «desnacionalización» de los Estados y la sociedad mundial, y en consecuencia a un cambio sustancial en la soberanía (Beisheim et al.), horadada por esferas cada vez más extensas y densas de interdependen-



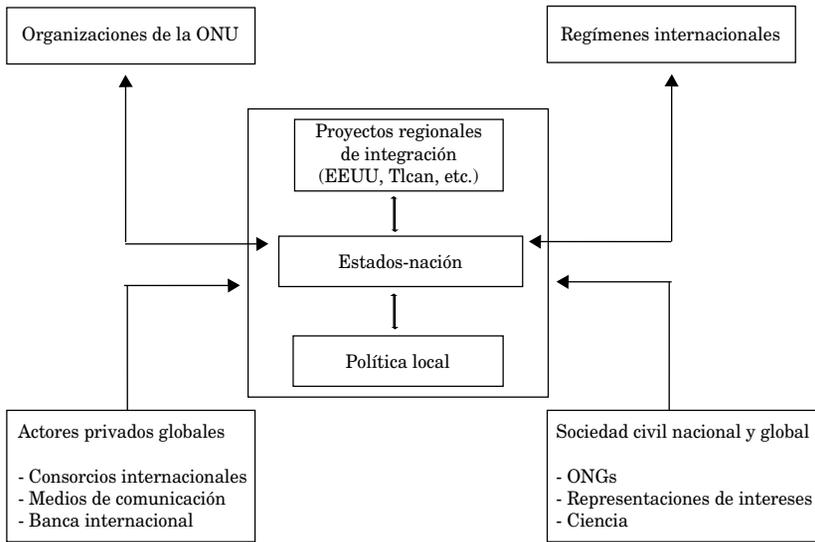
cias e interacciones transnacionales. Es cierto que en el derecho internacional público la soberanía sigue siendo el principio constitutivo de la estatalidad, pero en la realidad de las relaciones internacionales es un anacronismo. Los Estados no tienen libertad ilimitada de acción ni hacia adentro ni hacia afuera, como en el *Leviathan* de Hobbes. Hoy vuelve al centro del debate la pregunta sobre cómo pueden actuar los Estados-nación en espacios sin fronteras y conservar su capacidad para configurar la política y solucionar los problemas. Los Estados deben contentarse con una «soberanía dividida» que no les quita el monopolio de la autoridad y la fuerza hacia adentro, pero les exige renuncias a la soberanía hacia afuera para poder abordar colectivamente los problemas de la interdependencia. Eso es válido también para el campo de la política de seguridad, ese componente medular de la política del poder y los intereses de los Estados-nación. Ciertamente todavía no tenemos un monopolio de la autoridad y la fuerza personificado en las Naciones Unidas, pero sí un monopolio de legitimación y autorización para el empleo de la fuerza en el Consejo de Seguridad de la ONU, monopolio que fue cuestionado de hecho, pero todavía no de principio, durante la intervención no autorizada de la OTAN en Kosovo. En la política de derechos humanos y la política del desarrollo desde hace tiempo se practica la «cultura de la injerencia». Existe una situación de tensión entre la prohibición de intervenir en asuntos internos, codificada en el artículo 2.7 de la Carta de la ONU, y el artículo 2.3, que compromete a la comunidad de Estados a fomentar y proteger los derechos humanos.

**Cambio en el papel de los Estados-nación.** Los Estados siguen siendo los protagonistas de la política internacional. Solamente ellos pueden imponer el derecho de gentes y tienen la última palabra en todas las cuestiones de controversia, siempre que no se hayan sometido a mecanismos de decisión supranacionales (como es el caso de los Estados de la UE), pero ya no pueden mandar a capricho como en el Congreso de Viena ni dirigir campos de política que los procesos de globalización sustraen a sus controles individuales. Ya no son leviatanes todopoderosos y con competencias ilimitadas, aunque todavía no están condenados a la impotencia ni llegaron al fin de su derecho a existir, como sugieren los títulos de algunos libros. Sin embargo su papel en la política mundial está cambiando (Messner 1998).

Los Estados-nación siguen siendo competentes en cuanto a decisiones de autoridad, el cumplimiento de las iniciativas tomadas en el plano internacional y la coordinación de los diversos grupos de actores en el ámbito nacional e internacional (v. gráfico), por lo tanto su incorporación al sistema de «soberanías divididas» no representa una renuncia a la determinación de la política, sino más bien una condición para garantizar la capacidad de configurar y conducir la política en las condiciones de la globalización. El tradicional modelo de «bola de billar» de la política internacional, que todavía marca las percepciones del mundo de Estados, hace tiempo fue sustituido por un modelo de telaraña de múltiples conexiones más allá de la diplomacia entre las naciones. Las relaciones internacionales en los espacios transnacionales abar-

Gráfico

**Esferas de acción y actores en la arquitectura de la gobernabilidad global**



**Fuente:** representación propia.

can mucho más y son mucho más multifacéticas que la labor de los Estados. El Estado-nación sigue siendo la columna fundamental de la arquitectura del buen gobierno global, pero sin otros pilares de apoyo ni apuntalamientos interconectados con la economía y la sociedad mundiales, pierde capacidad de acción. Czempiel (1993) veía la «transformación radical de la política mundial» no solo en cambios del mundo de Estados provocados por el fin del conflicto Este/Oeste, sino también en esta transformación estructural de la política.

Queda una pregunta cardinal: considerando que importantes decisiones salieron del área de competencia de los Estados-nación y fueron transferidas a burocracias internacionales, ¿cómo puede resolverse el problema de la democracia y la legitimación? El remedio no puede provenir ni de la inserción de ONGs en los mecanismos de consulta ni de una «democratización» de organizaciones internacionales que se agota en una representación de Estados más amplia. Las propuestas de colocar «representaciones populares» al lado de las asambleas de representantes de Estado enfrentan problemas de organización y eficiencia. Por todo eso la democratización del multilateralismo sigue siendo un problema central del buen gobierno global.

**La presión del multilateralismo.** Los desafíos de los problemas globales obligan a los Estados a una solidificación de la cooperación internacional, de la que no puede prescindir tampoco un hegemon en un «mundo unipolar»: podría po-

ner toda la energía de su plenitud de poderes en el unilateralismo, pero no puede renunciar totalmente a la cooperación internacional y la distribución de las cargas. Bajo la presión de la «sociedad global del riesgo», el pasado siglo xx se convirtió en «el siglo de la organización y el régimen internacionales» (Schwarz, p. 31). Como lo ilustra el gráfico 1, se multiplicó la cantidad de organizaciones internacionales que actúan como nuevos actores de la política internacional y que como entes intergubernamentales (OIGs) organizan por encargo de los Estados la cooperación internacional o autorreglamentación horizontal.

Los regímenes internacionales se convirtieron en importantes instrumentos de regulación de problemas transfronterizos, y en un nuevo centro de gravedad en la teoría de las relaciones internacionales. En estos regímenes los Estados se ponen de acuerdo sobre reglamentaciones obligatorias y duraderas en virtud de intereses y metas comunes, pero sobre todo a causa de la presión de los problemas que no es posible superar mediante la acción estatal individual. Estos regímenes pueden tener solamente un alcance regional—como, p. ej., el régimen del Rin o del Báltico—o un alcance global—como el régimen comercial de la Organización Mundial de Comercio.

Hasta las superpotencias entran en tales regímenes, porque de otra manera no pueden solucionar los problemas globales que repercuten en ellas. La turbulencia en los mercados financieros internacionales después de la crisis asiática indujo a políticos, financieros, banqueros e incluso grandes especuladores occidentales del tipo de George Soros, a reflexionar sobre la necesidad de un orden financiero internacional. La presión de los problemas, no esta teoría o la otra, provoca esos cambios de orientación.

**¿Organización de la política mundial?** Con frecuencia la gobernabilidad global se interpreta como más multilateralismo, es decir como una densificación de la cooperación internacional en organizaciones internacionales. La publicación *Global Governance* puso de manifiesto esa apreciación en su subtítulo «A Review of Multilateralism and International Organizations» [Una revisión del multilateralismo y las organizaciones internacionales]. El concepto de la Comisión para la Gobernabilidad Global, un buen gobierno mundial entendido como «política de orden internacional», da un trascendente paso más allá. Partiendo de la experiencia de que en muchas áreas de política el Estado tiene que contar con la cooperación de grupos de la sociedad, localiza en el concurso de actores estatales y no estatales en todos los campos de acción, el rasgo esencial, cualitativamente nuevo, de la gobernabilidad global. La Comisión destaca sobre todo la importancia creciente de las corporaciones multinacionales, de los consorcios informativos que cruzan el espacio sobre las fronteras a través de las telecomunicaciones globales, y de las redes de ONGs organizadas cada vez más en forma transnacional. El decisivo papel de esas ONGs en la configuración de la Conferencia Mundial de los años 90, la activa actuación de las organizaciones de derechos humanos en la política correspondiente, el rol de las campañas mundiales emprendidas por ONGs en la aprobación del conve-

nio internacional contra las minas terrestres, y el eficaz ejercicio de influencia de grupos ecologistas en la política ambiental internacional hacen que nos preguntemos si ya ha ocurrido una «ongización de la política mundial» y si estas organizaciones ingresaron al círculo de sujetos del derecho internacional público. El secretario general de la ONU, Kofi Annan, habló de una «revolución silenciosa» tras los bastidores del mundo de Estados; Jessica Mathews, presidenta del influyente Carnegie Endowment for International Peace, veía un «desplazamiento de poder» en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Para los estatistas empedernidos de los ministerios de asuntos exteriores y para «realistas» de la disciplina académica de las relaciones internacionales, el «montón variopinto» de las ONGs sigue constituyendo un potencial factor de interferencia, molesto, ruidoso, pero finalmente también impotente, en el exclusivo campo de acción y competencia de Estados y diplomáticos. Por otro lado, ya hay todo un género de literatura que estiliza las ONGs como fermento de la sociedad global y fuente de la juventud de la política mundial. Habermas espera una reestructuración democrática del mundo proveniente no de los Estados sino de movimientos ciudadanos en todo el mundo. La evaluación del papel de estas organizaciones en las relaciones internacionales oscila entre una romantización acrítica, que en ocasiones estimula también en las ONGs un aprecio excesivo de sus facultades, y el menosprecio despectivo. Ninguno de los dos extremos juzga su papel con imparcialidad.

Es importante discriminar las áreas de política en las que actúan de preferencia las ONGs. Gracias a sus urdimbres transnacionales, en las políticas de derechos humanos, medio ambiente y desarrollo han logrado colocar a los Estados bajo la presión de la legitimación y la acción. La dramaturgia de las últimas conferencias mundiales mostró que ya no están relegadas a una esquina en las negociaciones internacionales, sino incorporadas en parte a las delegaciones gubernamentales. Allí se presentó un fragmento de buen gobierno global (Messner/Nuscheler 1996), en cambio en la política exterior y en la política de seguridad tienen un papel más bien marginal. Sin embargo, también ahí los Estados muchas veces recurren a sus servicios, por ejemplo en la prevención de conflictos, la mediación y la ayuda humanitaria.

Un «nuevo orden mundial» no va a surgir de una «ongización de la política mundial», sino mediante una legitimación y «civilización» de las relaciones internacionales conducidas por los Estados, pero las ONGs constituyen una fuerza motriz y de cambio porque contraponen a la «globalización desde arriba» una «globalización desde abajo». A través de su intervención en favor de bienes públicos globales (*global public goods*) fomentan el desarrollo de una ética mundial que constituye el fundamento normativo del buen gobierno mundial.

### **Perspectivas de los proyectos de gobernabilidad global**

Qué fisonomía va a tener la futura configuración política, social e institucional de la sociedad mundial es algo que aún no se ha determinado. El mundo se

muestra *de facto* cada vez más como un hábitat colectivo de los humanos que impone regulaciones obligatorias para todos orientadas a los derechos humanos y la justicia social. Sin embargo, hasta ahora las instituciones políticas, institucionales, jurídicas y morales de las sociedades permanecen detenidas en la «época de los Estados-nación», de manera que todavía no se consigue un recinto de los procesos dinámicos propios de la globalización. Richard Falk subraya con razón que hasta ahora nos hemos ocupado primordialmente de un «globalismo orientado al mercado», y el mayor desafío está en cambiar de rumbo en dirección de un «globalismo orientado a la gente».

También en el bando de los «globalistas» se distinguen planteamientos diferentes. En primer lugar está el grupo (cada vez más pequeño) de quienes piensan en la naciente sociedad mundial como un Estado-nación agrandado. «La gobernabilidad global está haciendo en el plano internacional lo que los gobiernos hacen en casa», escribe Finkelstein, exteriorizando que considera necesaria la formación progresiva de una suerte de gobierno mundial (gobierno global) para la conformación de la globalización. Sin embargo, tal institución centralista sufriría siempre una carencia de legitimación política y con seguridad no se podría esperar que tuviera respuestas viables para los desafíos complejos.

En segundo lugar hay una pluralidad de autores que ven en una ONU reformada el actor protagónico de la inserción de la globalización: el Consejo Mundial de Seguridad como cuasi-gobierno; la Asamblea de la ONU como equivalente de los parlamentos nacionales; el FMI como banco central mundial; una autoridad ambientalista de la ONU como ministerio global del medio ambiente, etc. También este planteo sigue una perspectiva centralista, y por lo tanto fuera de la realidad, y además adolece de una estrechez estatista, pues se encapricha con la ONU como única y exclusiva expresión del mundo de Estados, relegando el movimiento de actores privados (como la economía, las ONGs, la ciencia).

En tercer lugar, algunos representantes de la escuela realista también perciben plenamente la necesidad de conducción política de los desarrollos globales. Sin embargo, en este caso los actores principales serían el poder hegemónico de EEUU o de otras superpotencias, a las que se exhorta a imponer soluciones globales de problemas a sus condiciones (Brzezinski). En cuarto lugar, un grupo creciente de autores considera necesario un proyecto de gobernabilidad global cooperativa para la conformación e inserción institucional de la globalización, a fin de aprender a manejar interdependencias complejas y «soberanías divididas» en un mundo cada vez más interconectado<sup>3</sup>.

**Características de un proyecto de gobernabilidad global.** La perspectiva de la gobernabilidad global cooperativa parte de las nuevas condiciones básicas

3. V. Commission on Global Governance; Hauchler et al.; Kaul et al.; Messner/Nuscheler 1997; Reinicke; Young; Zürn.

de un mundo globalizado, y en ese contexto formula demandas al diseño de la política. Siete características distinguen una arquitectura viable de gobernabilidad global:

1. La arquitectura de la gobernabilidad global es policéntrica, porque el mundo de Estados, el mundo de las regiones y las culturas lo es, y cualquier intento de ignorar ese policentrismo estaría condenado al fracaso. La pregunta decisiva es cómo superar los bloqueos para el comercio cooperativo causados por la disparidad de poder en el sistema de Estados. Esto concierne también a la relación transatlántica: actualmente la única potencia mundial restante, EEUU, se orienta cada vez más a un «unilateralismo global» y al concepto del «hegemón benevolente», «actuando como si éste fuera un mundo unipolar» (Huntington, p. 40). La negativa de EEUU a percibir las realidades políticas mundiales y la dinámica de la globalización, a limitar su hegemonía y aprender a cooperar globalmente, coincide hasta ahora con la incapacidad de la UE (y de otros actores políticos) para colocar al lado de EEUU un poder comparable y tomar iniciativas de política mundial.

2. La gobernabilidad global depende de diversas formas y planos internacionales de coordinación, cooperación y toma de decisión colectiva. Las organizaciones internacionales se hacen cargo de esa función coordinadora y colaboran en la formación de puntos de vista globales. Los regímenes traducen la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias. De los rezagos de iniciativas sectoriales puede desarrollarse progresivamente un tapiz de estructuras de cooperación.

3. La gobernabilidad global no se restringe a más multilateralismo en el plano global. Muchos problemas requieren respuestas políticas en diferentes esferas de acción, desde locales hasta globales. Hay medidas de protección del clima que es preciso convenir internacionalmente, trasladar al plano nacional y ejecutar localmente. La Agenda 21 aprobada por la Conferencia de Río contiene una «Agenda 21 local», que puso en marcha muchas iniciativas comunales en el mundo entero para una mayor sostenibilidad en diversas áreas de la existencia.

4. La gobernabilidad global convierte definitivamente la percepción tradicional de la soberanía en una reliquia anacrónica de un mundo de Estados que hace tiempo dejó de existir. El imperativo de la cooperación exige renuncias a la soberanía que los efectos de la globalización ya habían impuesto. Para ser capaces de cooperar, también las grandes potencias deben conformarse con «soberanías divididas» que –como lo muestra el ejemplo de la UE– pueden originar no una pérdida, sino una ganancia de capacidad de acción y solución de problemas y mayor peso político mundial.

5. La gobernabilidad global exige una reorganización del aparato gubernamental e innovaciones institucionales, porque todas las esferas de la política –también la política interna, que se ocupa de la seguridad nacional, la políti-

ca de inmigración y la de asilo— están insertadas en contextos globales. Es necesario reunir competencias sectoriales aisladas en redes normativas eficientes, pero también reorientar las esferas de la política individuales. Por ejemplo, la política de desarrollo debe, en primer lugar, coordinarse más internacionalmente, y segundo llevarla de una política puntual de proyecto a una política estructural global que someta todas las esferas de la política a los imperativos de la sostenibilidad y la capacidad de cooperación. Surge sin duda un mayor esfuerzo de coordinación, pero éste promete una ganancia en coherencia.

6. La gobernabilidad global no es, por lo tanto, un proyecto en el que únicamente participan los gobiernos o las organizaciones internacionales. En muchos casos estos recurren a los conocimientos prácticos y la colaboración de actores privados, es decir a una *public-private partnership* que nace de la necesidad de incorporar actores sociales a la solución de los problemas globales. La política tiene crecientemente lugar en estructuras en red horizontales y verticales. En campos de la política individuales (medio ambiente, derechos humanos y desarrollo), las ONGs conservan una función consultora, correctiva y de participación en el diseño.

7. La gobernabilidad global tiene como condición lo que Kant pedía ya en sus primeros tres artículos cruciales para la paz perpetua: primero una paz garantizada a largo plazo solo puede surgir en y entre Estados organizados constitucionalmente; segundo, la política mundial ciertamente no necesita ningún Estado mundial rector, sino la fuerza reguladora de un derecho de gentes obligatorio; tercero, la naciente sociedad mundial debe construirse sobre una «constitución cosmopolita» con «derechos cosmopolitas», es decir, sobre el fundamento común de los derechos humanos universales.

### **¿Buen gobierno de las superpotencias vs. buen gobierno global?**

El proyecto de la gobernabilidad global enfrenta una doble objeción: que sirve solamente a intereses hegemónicos, que se imponen también en organizaciones y regímenes internacionales, o que extingue el factor poder y por lo tanto, en vista de las verdaderas relaciones de poder en la política mundial, en el mejor de los casos sería una utopía concreta para un mundo de mañana. Los «realistas» en la política y en la ciencia le dan al proyecto muy pocas posibilidades de realizarse. Como consecuencia de la globalización reconocen más bien situaciones de competencia agudizada, contiendas de desregulación y conflictos comerciales en la geoeconomía.

En la transición al siglo XXI, la gobernabilidad global es aún un proyecto frágil. El hecho de que la administración Bush se aparte de un «multilateralismo seguro de sí» y se vuelva hacia una política hegemónica unilateralista, la tendencia al desmontaje del sistema de la ONU, que constituye el pilar de la arquitectura de la gobernabilidad global, y la inseguridad sobre el futuro papel de la castrada superpotencia Rusia y de la incipiente gran potencia

China, que como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU anuncian pretensiones de liderazgo político-mundial, caracterizan las graves tendencias de la política mundial en este fin de siglo.

Desde hace tiempo se habla con mayor frecuencia de un «nuevo desorden mundial» que de un «nuevo orden mundial», en donde la actuación de los Estados debería estar determinada por el derecho internacional y una cultura de la cooperación, y no por el poder. Actualmente la «governabilidad de superpotencia» pareciera prevalecer sobre la gobernabilidad global. Sin embargo, también hay hechos que llevan a pensar que la gobernabilidad global no es una ilusión: la instalación de una serie de regímenes que profundizan la cooperación internacional en diversos campos de la política; la creación de un tribunal penal internacional para sancionar los delitos contra la humanidad; la formación de una sociedad civil internacional («sociedad de ciudadanos») que no deja la política a discreción de los Estados; y las conferencias mundiales que buscan soluciones cooperativas para los problemas mundiales más apremiantes. Esos avances, así como el progreso en la protección de los derechos humanos o el desarrollo de una «governabilidad oceánica» para el aprovechamiento sostenible de los recursos del mar, no se aprecian lo suficiente.

Veremos un perfeccionamiento social y ecológico del régimen comercial de la OMC y un régimen financiero para someter el «capitalismo de casino», porque la presión de los problemas obligará a los «actores globales» a regular la dinámica sin control de la globalización. Pero esos avances son apenas pequeños pasos en el camino hacia la gobernabilidad global. El realismo político prohíbe especular sobre la posibilidad de impulsar el proyecto sin, o incluso contra, el hegemon político mundial. Más realista es esperar que la presión de los problemas lo obligue también a él a regresar al multilateralismo, porque teniendo como base la «sobreextensión imperial» no puede solucionar en solitario o en unión con la OTAN o el G-8 el asunto de la gobernabilidad, que se ha convertido en el problema central del mundo de Estados. Ni siquiera el «realista» Huntington pudo encontrar una alternativa al multilateralismo para la «superpotencia solitaria».

La gobernabilidad global no es ningún proyecto romántico para «un solo mundo», sino una respuesta realista a los retos de la globalización y de los «riesgos globales». Por consiguiente, no son los que insisten en más cooperación y en que se supere la política hegemónica contraria a la unión los que están alejados de la realidad, sino los defensores del *statu quo*, quienes se apoyan en una efímera posición de poder. La gobernabilidad global es un proyecto revolucionario que solo puede desarrollarse paso a paso. A pesar de los bloqueos, al comienzo de este siglo las condiciones para un nuevo orden mundial son mejores que las que había en la época de la fundación de la Sociedad de las Naciones o de la ONU. La «era del globalismo» ha comenzado.

**Bibliografía**

- Annan, Kofi: «The Quiet Revolution» en *Global Governance* vol. 4(2), 1998, pp. 123-138.
- Axelrod, Robert: *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, 1984.
- Barber, Benjamin: *Coca Cola und heiliger Krieg. Wie Kapitalismus und Fundamentalismus Demokratie und Freiheit abschaffen*, Múnich, 1996.
- Beisheim, Marianne et al.: *Im Zeitalter der Globalisierung?*, Baden-Baden, 1999.
- Brown, David L. et al.: «Globalization, NGOs and Multisectorial Relations» en Joseph S. Nye y John D. Donahue (eds.): *Governance in a Globalizing World*, Cambridge, 2000, pp. 271-297.
- Brzezinski, Zbigniew: *Die einzige Weltmacht*, Francfort, 1998.
- Commission on Global Governance: *Our Global Neighbourhood*, Oxford, 1995.
- Czempiel, Ernst-Otto: *Weltpolitik im Umbruch*, 2ª ed. revisada, Múnich, 1993.
- Czempiel, Ernst-Otto: *Kluge Macht, Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, Múnich, 1999.
- Haas, Richard N.: «What to Do with American Primacy?» en *Foreign Affairs* N° 5, 1999, pp. 37-49.
- Habermas, Jürgen: *Die postnationale Konstellation*, Francfort, 1999.
- Hauchler, Ingomar, Dirk Messner y Franz Nuscheler (eds.): *Globale Trends 2002*, Francfort, 2001.
- Held, David et al.: *Global Transformation*, Stanford, 1999.
- Huntington, Samuel P.: «The Lonely Superpower» en *Foreign Affairs* N° 2, 1999, pp. 35-49.
- Kaiser, Karl: «Interdependenz und Autonomie: Die Bundesrepublik und Großbritannien in einer multinationalen Umwelt» en K. Kaiser y Roger Morgan (eds.): *Strukturwandel der Außenpolitik in Großbritannien und der Bundesrepublik*, Múnich, 1970.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (eds.): *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, 1999.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye Jr.: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, 1977.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye Jr.: «Introduction: Governance in a Globalizing World» en J.S. Nye y John D. Donahue (eds.): *Governance in a Globalizing World*, Cambridge, 2000, pp. 1-44.
- Mathews, Jessica: «The Power Shift» en *Foreign Affairs* N° 1, 1997, pp. 50-66.
- Messner, Dirk: «Strukturen und Trends in der Weltgesellschaft» en I. Hauchler et al. (eds.): *Globale Trends 2000*, 1999, pp. 45-76.
- Messner, Dirk y F. Nuscheler (eds.): *Weltkonferenzen und Weltberichte*, Bonn, 1996.
- Messner, Dirk y F. Nuscheler: «Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert» en Dieter Senghaas (ed.): *Frieden machen*, Francfort, 1997, pp. 337-362.
- Oye, Kenneth A.: *Cooperation under Anarchy*, Princeton, 1986.
- Reinicke, Wolfgang H.: *Global Public Policy, Governing without Government?*, Washington, 1998.
- Rufin, Jean-Christophe: *Die neuen Barbaren. Der Nord-Süd-Konflikt nach dem Ende des Kaltes Krieges*, Múnich, 1996.
- Schwarz, Hans-Peter: «Die neue Weltpolitik am Ende des 20. Jahrhunderts- Rückkehr den Anfängen vor 1914?» en K. Kaiser y H.-P. Schwarz (eds.): *Die neue Weltpolitik*, 1995.
- Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*, Addison, 1979.
- Young, Oran R.: «Rights, Rules, and Resources in World Affairs» en O.R. Young (ed.): *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, Londres, 1997, pp. 1-26.
- Zürn, Michael: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Francfort, 1998.

# Globalifóbicos vs. globalitarios

## Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente

ANDRÉS SERBIN

**A partir de la emergencia del llamado «multilateralismo complejo» y de las reacciones antiglobalización, este artículo analiza el rol de los actores no estatales en la actual dinámica de la globalización, focalizando su atención sobre la sociedad civil y los movimientos sociales transnacionales y su cristalización en el marco de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. En función de este eje, se subraya la consolidación de una sociedad civil transnacional como actor relevante en el sistema internacional, con un entramado derivado de sus debilidades, fortalezas, estrategias, agendas y estructuras organizativas. Luego del análisis de una sociedad civil regional emergente, se consideran los principales desafíos que enfrentan las incipientes sociedades civiles regionales en el marco de los actuales procesos de regionalización en curso.**

**E**n tiempos recientes las manifestaciones de Seattle, Melbourne, Washington, Praga, Génova colocaron en la primera plana mediática<sup>1</sup> las movilizaciones antiglobalización y una emergente sociedad civil global que, en forma creciente, parece ir adquiriendo una influencia sobre el sistema internacional. Por otra parte, en Windsor, Québec y Puerto Alegre similares manifestaciones y concentraciones como las del Foro Social Mundial han

---

ANDRÉS SERBIN: presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales - Cries, Managua; y del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos - Invesp, Caracas.

1. Como señala Sartori, la diferencia de los movimientos antiglobalización con las situaciones de violencia y masacres que se producen en otros lugares (como es el caso de Ruanda o Sudán) está dada por la televisión, por un lado, que pone en un primer plano y en forma inmediata el hecho en sí, y por el otro, por la capacidad de convocatoria coyuntural de internet (Sartori).

**Palabras clave:** globalización, movimientos sociales, sociedad civil, América Latina y el Caribe.

puesto en evidencia que nuestra región y el hemisferio no son inmunes a estos fenómenos y a las diversas formas de resistencia promovidas por los llamados «descontentos con la globalización».

El desarrollo de estos procesos, tanto en el ámbito global como hemisférico, demuestra una vez más la progresiva presencia en el sistema internacional de una serie de actores no estatales con una amplia incidencia sobre los asuntos y temas internacionales, en el marco de un incipiente «multilateralismo complejo» (Cox 1997; O'Brien et al.)<sup>2</sup> de acuerdo con los especialistas, o de la «nueva diplomacia» según los funcionarios internacionales (Annan)<sup>3</sup>, articulados al desarrollo de la globalización. Esta presencia, además, se vuelve particularmente relevante cuando una multiplicidad de actores internacionales plantea la necesidad de profundizar, en el marco de los actuales procesos de globalización, en el desarrollo de una gobernanza<sup>4</sup> global o cuestionan los presupuestos básicos tanto del proceso como de la distribución desigual de sus eventuales beneficios. Sin embargo, independientemente de su composición y desarrollo, la diversidad de actores que emerge en el sistema internacional no afecta la esencia de la globalización sino que le da una nueva configuración al proceso de acumulación de capital en el ámbito global y a las resistencias al mismo, con el despliegue de un conjunto de fuerzas heterogéneas y frecuentemente en colisión que hacen a la dinámica del mundo global. A la vez, pone en juego una diversidad de enfoques y actitudes ante la globalización y da lugar al despliegue de una diversidad de estrategias para adaptarse o resistir a ella. En este contexto, los actores no estatales que aparecen en primer plano, no son solo las corporaciones trans y multinacionales, ni la banca privada, ni siquiera las instituciones financieras internacionales –protagónicos gestores de la nueva arquitectura de poder mundial asociada al desarrollo del capitalismo en esta fase globalizadora en conjunto con la persis-

---

2. Cox se refiere a un nuevo multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a una escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo (Cox 1997, p. XXXVII). Desde esta perspectiva, O'Brien et al. plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo caracterizado por cinco rasgos distintivos: 1) modificaciones institucionales variadas de las instituciones públicas internacionales en respuesta a los actores de la sociedad civil; 2) la mayoría de los participantes en este proceso están divididos por motivaciones y propósitos en conflicto; 3) como resultado las formas emergentes tienen características ambiguas en la actualidad; 4) el multilateralismo complejo que así se genera tiende a tener impactos diferenciales sobre los Estados, de acuerdo con su situación preexistente en el sistema internacional, de tal manera que refuerza el rol de los Estados más poderosos y debilita el de los menos desarrollados; y 5) amplía la agenda de políticas internacionales al incluir temas sociales (pp. 5-6).

3. Cit. por Edwards 2001, p. 1.

4. El término gobernanza o buen gobierno, afín al inglés *governance*, se ajusta mejor a este proceso de multilateralismo complejo que el de gobernabilidad, básicamente referido a cómo ejercen el poder y la autoridad los Estados. En el nuevo contexto internacional, la gobernanza del sistema internacional depende de una multitud de actores y no solo de los Estados y genera nuevos problemas en el análisis del poder y la autoridad en el ámbito global. A los efectos de facilitar la lectura del texto, y sin abundar en este debate, utilizamos el término gobernanza como equivalente a buen gobierno. [NE: los interesados en aclarar la dispersión terminológica derivada de las adaptaciones de *governance*, pueden consultar esta y otras páginas de Unión Latina: <<http://www.unilat.org/dtil/termilat/env1012.htm>>.]

tencia (así sea redefinida) de los Estados—, sino un conjunto de organizaciones y movimientos que configuren un nuevo referente internacional bajo la ambigua y poco definida figura de una sociedad civil global.

El debate acerca de la configuración de esta sociedad civil global parece darse en la actualidad en torno de la relevancia y de las características de las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGIs), por un lado, y de los movimientos sociales globales (MSG), por otro, como sus componentes principales (Edwards; O'Brien et al.; Higgot et al.). El énfasis en un componente u otro implica, a su vez, distintas concepciones y enfoques acerca de la globalización y de su rol en su desarrollo, difícilmente integrables entre sí, pero que trataremos de esbozar esquemáticamente. De hecho, diferentes enfoques en la interpretación de la globalización implican a su vez diferentes visiones en la altamente compleja comprensión de la dinámica del poder y de la autoridad en las relaciones internacionales y de la posibilidad de introducir formas de gobernanza global (Serbin 2000). El eje de la discusión, sin embargo, gira en torno de la compatibilidad del desarrollo del capitalismo global con el desarrollo y la ampliación de formas de democracia liberal en el gobierno global del planeta.

En este marco, el presente artículo intenta esbozar algunas preguntas y algunas consideraciones alrededor de tres temas vinculados con la emergencia de este fenómeno. En primer lugar, algunas consideraciones esquemáticas de carácter conceptual, sobre este nuevo actor emergente —la sociedad civil global— y la resistencia a la globalización en sus actuales formas y modalidades. En segundo lugar, un breve análisis de su génesis, desarrollo y evolución reciente en el contexto de nuestro hemisferio. Y en tercer lugar, una serie de consideraciones acerca de sus debilidades y fortalezas en función de su desarrollo futuro. Asimismo es importante señalar que abunda la literatura actual sobre el desarrollo, la composición y las orientaciones conceptuales y doctrinarias de la sociedad civil global en ciernes, pero que este artículo enfatiza fundamentalmente el entramado dinámico de vínculos y nexos que la distingue, y la estructura, en términos de agendas, composición y estrategias, que asume.

### **¿Existe una sociedad civil global?**

Más allá de la exposición mediática de los movimientos *globalifóbicos*, es evidente que en las últimas décadas se ha producido una expansión y una proliferación de organizaciones y redes sin fines de lucro o de poder que promueven, con base en distintos países y con actividades en el ámbito transnacional, una serie de causas vinculadas con el bienestar general de la humanidad y de su hábitat planetario y que, en épocas más recientes, han llevado a un primer plano diversas temáticas globales que van más allá de las preocupaciones y reivindicaciones locales o nacionales. Entre ellas ocupa crecientemente un lugar primordial el cuestionamiento a las modalidades actuales de la globalización y de diversos efectos correlativos de la misma, tanto en el plano eminentemente económico como social y político.

Las redes y movimientos transnacionales preceden en mucho a la actual etapa de globalización y se comienzan a desarrollar desde mediados del siglo XIX, con una proliferación de organizaciones económicas, profesionales o solidarias que básicamente responden a una visión universalista, individualizada y racionalista<sup>5</sup>. Baste citar a la Cruz Roja Internacional o a los Boy Scouts para ilustrar este punto. Muchas surgen motivadas y promovidas en función de causas solidarias o profesionales, sin aspirar a una incidencia directa sobre los asuntos mundiales pero con la expectativa de modificar aspectos importantes de la cultura mundial y contribuir a los bienes comunes de la humanidad (Boli/Thomas). Estas y otras redes y organizaciones transnacionales no siempre han ocupado el espacio mediático de una manera tan visible como las movilizaciones citadas al principio de este artículo, desarrollando en general un trabajo consistente pero de bajo perfil en el ámbito internacional, pero en un contexto internacional distinto.

El nuevo panorama, sin embargo, signado por el desarrollo de una serie de procesos de globalización, implica, fundamentalmente, una novedosa articulación entre las fuerzas sociales en torno de renovadas formas de acumulación del capital y de las resistencias que engendran, dando lugar, asimismo, a nuevas formas de articulación de organizaciones y redes transnacionales. Este entramado de organizaciones y redes solidarias y sin fines de lucro y de movimientos de diverso tipo ha ido conformando en la actualidad una incipiente sociedad civil transnacional, que no se limita a las ONGIs y configura un amplio espectro de asociaciones e instituciones en el ámbito mundial, del cual aquellas son, como señala una publicación, tan «solo la punta del iceberg», probablemente más visible y expuesta, pero que encubre un espectro mucho más amplio de redes y organizaciones transnacionales forjando efectivamente los elementos de una sociedad civil global. Muchas son las interrogantes, sin embargo, acerca de la sostenibilidad futura tanto de las redes y organizaciones más visibles, como, en menor medida, de las más silenciosas. Esta sostenibilidad depende en un grado significativo de la visibilidad que les permita cumplir con sus objetivos y mandatos respectivos que, a su vez, se encuentra asociada con su capacidad de recaudación de fondos, pero también de la capacidad y eficacia con que los cumplen, de las estrategias que desarrollan y de las estructuras que permiten sustentarlas, del grado de transparencia y democratización que logren internamente, y de la legitimidad y representación con que sean percibidas, tanto por la opinión pública en general, como por los gobiernos, los organismos internacionales, las firmas y corporaciones y, en particular por los propios interlocutores, socios y competidores de la sociedad civil. No obstante, en los últimos años las actividades de las ONGIs han logrado, por un lado, una visibilidad sin precedentes para aquellas organizaciones que focalizan sus campañas y sus prioridades sobre diversos aspectos sociales y políticos en la promoción o defensa de *bienes públicos globales* (erradicación de la pobreza y la desigualdad, defensa

5. Como señalan Boli/Thomas (p. 63), desde 1850 «más de 35.000 organizaciones privadas, no lucrativas con un foco internacional han debutado en el escenario internacional».

del medio ambiente, equidad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos) y, por otro, una innegable aunque incipiente influencia en la dinámica del sistema internacional, como lo ilustra la suspensión del Acuerdo de Inversiones Mutuas (AMI) por la OCDE, o el retiro de algunos productos del mercado mundial por parte de corporaciones transnacionales. En este contexto, la articulación entre alta exposición y visibilidad mediática en un mundo altamente informatizado y comunicado, y la capacidad efectiva de influir sobre los actores más relevantes de la dinámica internacional, parece haber sido fundamental para proyectar a esta sociedad civil global en ciernes y, en particular a sus componentes más visibles y, en algunos casos, más estridentes. Esta sociedad civil global incipiente se caracteriza tanto por su heterogeneidad y fragmentación, como por estar inserta en un sistema internacional multicéntrico que, a diferencia de las sociedades civiles domésticas, no tiene por referencia a un Estado. Por otra parte, como acertadamente señalan algunos autores, en realidad es más transnacional que global, en tanto su entramado no alcanza a cubrir la totalidad de la dinámica globalizadora y se articula sobre diversos tejidos sociales transnacionales.

En este marco, como bien señala Edwards, la sociedad civil global «no es una cosa», sino un escenario complejo de diversas organizaciones, movimientos y actores que no necesariamente constituyen una fuerza uniforme y homogénea en los asuntos internacionales y que presentan tensiones, clivajes y contradicciones internas evidentes. No obstante, pese a su heterogeneidad y fragmentación y a la diversidad de estrategias que impulsan, conforman un referente no estatal crecientemente presente en la dinámica de la globalización, a tal punto que, en la última década, instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han reformulado sus propias políticas de relación con la sociedad civil para una mayor legitimación de sus agendas<sup>6</sup>, proceso que cuenta con el importante antecedente de la presencia de ONGs en el Consejo Económico y Social (Ecosoc) y ante otras agencias de las Naciones Unidas en décadas previas. Este reconocimiento progresivo ha tenido, tal vez, su mejor ilustración en las iniciativas de ayuda a diversas poblaciones, tanto las afectadas por conflictos y situaciones de extrema pobreza como por desastres naturales, donde las acciones, generalmente lentas, de las organizaciones intergubernamentales han tenido que articularse, de una manera compleja y a veces poco efectiva, con la capacidad de movilización y acción de numerosas ONGs, tanto en Cambodia o Bosnia como en Centroamérica o Ruanda, por solo citar algunos ejemplos, pero también se ilustra con el crecimiento exponencial de las manifestaciones antiglobalización que citábamos al principio.

Sin embargo, el amplio panorama de redes y ONGs presentes en el ámbito internacional y que se asoman con frecuencia a los medios de comunicación globales, no refleja a cabalidad la complejidad y heterogeneidad de este entramado. La heterogeneidad y diversidad de la incipiente sociedad civil glo-

6. Y según algunos analistas, de la cooptación de las organizaciones de la sociedad civil.

bal se expresa tanto en su composición, donde convergen ONGs del Norte y del Sur, movimientos sociales transnacionales de viejo (sindicatos y partidos políticos) y nuevo cuño (ecologistas, feministas, movimientos étnicos), asociaciones y organizaciones solidarias, asociaciones profesionales y *think tanks*, movimientos cooperativos, como en las agendas temáticas, con la priorización de temas específicos y globales (pobreza, desarrollo, derechos humanos, equidad de género, medio ambiente, transparencia y corrupción, como los temas más visibles en la actualidad), y en las diferentes estrategias de incidencia que impulsan. En líneas generales, entre las ONGs –la parte más visible hasta la recién emergente sociedad civil global–, la tendencia predominante es a promover una visión universalista y de «voluntarismo racionalista» en torno de valores universales que, con frecuencia, refleja las preocupaciones y aspiraciones de sectores de las sociedades industrializadas y no siempre toma en cuenta las particularidades culturales de las sociedades del Sur, asumiendo, sin embargo, la representación de sus intereses, tanto en términos de los pobres en general como de algunos países pobres en particular. En este contexto, la capacidad financiera y la experiencia acumulada de las organizaciones y movimientos del Norte industrializado, con frecuencia han definido agendas que son «exportadas» al Sur, priorizando temáticas globales que no siempre se encuentran en el horizonte cognitivo y de demandas locales y que con frecuencia responden a un tratamiento conceptual y metodológico occidental, sin mencionar las diferenciaciones que se establecen al seleccionar recipiendarios, socios o contrapartes, de acuerdo con el lenguaje de las diversas ONGs y agencias de cooperación del Norte.

Por otra parte, mientras que los movimientos sociales de viejo cuño pueden seguir lineamientos similares en el marco de concepciones de poder más específicas, los nuevos movimientos sociales transnacionales tienden a combinar elementos de las ONGs, en cuanto a sus formas organizativas, definición de objetivos y agendas, modalidades de financiamiento y de incidencia, con estrategias de cambio que cuestionan algunos de los presupuestos básicos de la globalización en diversas áreas<sup>7</sup>. Este proceso ha generado un extenso debate sobre si sus objetivos, en general, apuntan asimismo a la lucha por el poder, desde la perspectiva de sus propios miembros y de grupos vinculados, dando lugar a nuevas formas de hacer política en el ámbito transnacional con el propósito de introducir cambios sustanciales o si comparten una visión

---

7. Como señalan O'Brien et al., los movimientos sociales son «un subconjunto de numerosos actores que operan en el ámbito de la sociedad civil. Son grupos de gente con un interés común que se agrupan para la búsqueda de una transformación de largo alcance de la sociedad. Su poder se basa en la movilización popular para influir a los que detentan el poder económico y político», y su visión es más amplia que la de los grupos de presión que, como las ONGs, buscan transformaciones de menor escala. En este sentido, un movimiento social es aquel que opera en el ámbito global y, a la vez, en el espacio local, nacional e internacional y como acotan, «el término movimiento social global se refiere a grupos de gente en todo el mundo trabajando en un plano transmundial en busca de un cambio de largo alcance» (ibíd.), en donde el adjetivo global implica que la sociedad civil y los movimientos sociales son más diferenciados y menos cohesivos que sus contrapartes domésticas, entre otras razones porque su relación con los Estados es más ambivalente y difusa.

no política y meramente solidaria con las ONGs. Estos «clivajes» internos en el seno de la emergente sociedad civil global –entre movimientos sociales internacionales y transnacionales de viejo y nuevo cuño y ONGs; entre prioridades temáticas, metodologías y estrategias diversas; y entre los enfoques del Norte y del Sur– hacen a la dificultad de identificar una sociedad civil global homogénea como algo más que un conjunto inorgánico de redes y movimientos sociales transnacionales, y abren una serie de interrogantes sobre su devenir, recientemente expuestos en la literatura y el debate respectivos entre académicos, funcionarios y *practitioners* de la misma, en especial, cuando se abordan, en el marco internacional, los desafíos de una gobernanza global en el contexto ampliamente democrático y participativo de una ciudadanía global. El proceso de toma de decisiones en el ámbito internacional, reducido a una serie de funcionarios y representantes que con frecuencia pueden ignorar o distorsionar sus mandatos específicos y que no cuentan con controles de la sociedad civil, genera un «déficit democrático» reiteradamente mencionado en las críticas ciudadanas a la dinámica de los organismos y foros globales y regionales que, eventualmente, afecta las posibilidades de desarrollo de esta gobernanza internacional. En este marco, la participación ciudadana está orientada fundamentalmente a establecer mecanismos correctores o a resolver este déficit a través del activismo de las organizaciones ciudadanas para el desarrollo de campañas dirigidas a promover agendas específicas o mecanismos de consulta, asesoría, participación y monitoreo más efectivos por parte de la ciudadanía. Los planteos básicos en este contexto están referidos a los derechos civiles y políticos de «ejercer derechos» de una emergente ciudadanía global o regional, con el fin de corregir las distorsiones que surgen en el intento de desarrollar la democracia en el ámbito global.

Pero el déficit democrático, particularmente (pero no solamente) en las sociedades del Sur, se encuentra asociado a lo que eufemísticamente se denomina un «déficit social», en tanto no solo son limitados o conculcados los derechos ciudadanos de participación en la toma de decisiones, sino también los derechos sociales y económicos de amplios sectores de la población, afectados por los programas de ajuste y el impacto de la globalización asociados al discurso legitimador del «Consenso de Washington». En este sentido, el cuestionamiento de muchos de los sectores y movimientos globalifóbicos va más allá de la crítica de un *establishment* globalitario que se impone con la actual arquitectura de poder mundial y que no abre espacios a la participación ciudadana a pesar de sus invocaciones democráticas, y apunta más bien a cuestionar las desigualdades y la pobreza crecientes que genera la globalización<sup>8</sup> en esta etapa de desarrollo del capitalismo.

La diferenciación entre la priorización del cuestionamiento del déficit democrático, inherente a la globalización y a los procesos de integración regional

---

8. Como apunta de manera acertada Amartya Sen, el tema central en estos casos, directa o indirectamente, es la desigualdad que caracteriza al proceso de globalización, tanto entre las naciones como dentro de ellas (*Clarín*, 24/7/01, Buenos Aires, p. 19).

y subregional, y la articulación de este cuestionamiento con la crítica al carácter excluyente y no igualitario que acompaña a la exclusión social y los efectos perversos de la globalización (en particular la injusta distribución de oportunidades y beneficios) están, con frecuencia, en la raíz de las diferencias entre ONGs y movimientos sociales, entre sus metodologías y estrategias de incidencia, y en especial en la formulación e implementación de sus presupuestos ideológicos y doctrinarios, sus agendas y sus objetivos y prioridades, pero también conllevan una convergencia implícita en torno de los rasgos eminentemente inequitativos, ya sea en el plano político o en el económico-social, de la globalización en su modalidad actual, y una común decisión de combatirlos en función de los intereses de los ciudadanos del planeta y de la humanidad en su conjunto.

En la actualidad, la metodología de incidencia de las ONGIs y de algunos movimientos sociales transnacionales, con una alta exposición mediática y una elevada visibilidad no disociada de sus estrategias de recaudación de fondos, ha convertido a estas organizaciones en la quintaesencia de la sociedad civil global, básicamente para la implementación de estrategias de incidencia sobre los actores protagónicos de la estructura de poder que se apoyan en el cabildeo en el ámbito internacional, la elección de causas y temas que conciten la atención y la movilización de la opinión pública, de los medios y de los fondos de la población mundial con mayores recursos, y el desarrollo de redes de comunicación e intercambio de información y contactos significativamente facilitados en la coyuntura actual por la misma informática y el desarrollo de las comunicaciones y del transporte.

Esta metodología, originada en las ONGs de los países industrializados y desarrollada en el marco de sociedades civiles domésticas consolidadas y dinámicas, se canaliza, no obstante, en el ámbito global, a través de dos estrategias principales: por un lado, una de carácter predominantemente participatorio y cuyo referente es la acción ciudadana en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas a través de la interlocución, presión e influencia sobre los gobiernos de diferentes grupos de presión y, por otro, una confrontacional generalmente promovida por diversos movimientos sociales que cuestionan tanto el rol de los gobiernos (en particular en relación con los actores del mercado) como las características actuales de la globalización. En algunas circunstancias ambas estrategias pueden combinarse, utilizando a la vez la movilización y el cabildeo pero, en general, tienden a identificar dos vertientes diferenciadas de la acción de los diversos actores que configuran la sociedad civil global, y a referir a contextos y culturas políticas diferentes.

En este sentido, a la par de una creciente visibilidad e incidencia de diversos sectores de la sociedad civil global en los foros y ámbitos internacionales, surgen interrogantes sobre su representatividad y legitimidad, por contraste con gobiernos democráticamente electos y sus funcionarios y representantes en el ámbito internacional en el marco de un mandato electoral de sus propias poblaciones. Con frecuencia ni los donantes que proveen fondos a las

organizaciones, ni siquiera los propios miembros de ellas o de sus juntas directivas, desarrollan mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que contribuyan a legitimarlas. No obstante, es paradójico que otros actores no estatales, como las corporaciones transnacionales, más allá de rendir cuentas a sus accionistas, difícilmente sean requeridas de las mismas modalidades de representatividad que las organizaciones de la sociedad civil, en particular en el marco de los procesos de integración regional basados en acuerdos de libre comercio.

En este contexto, y a los efectos del análisis de la sociedad civil global, es útil tener en cuenta la distinción entre una representación entendida como un mandato o una delegación de las bases para ser representadas ante la sociedad o los poderes públicos, y una representación como resultante «de la sintonía del foro (u organización en particular) con las aspiraciones de la sociedad y con los problemas que les afectan» (Chiriboga 2001b, p. 88). Mientras que la primera modalidad se vincula con el rol de partidos políticos y sindicatos y su eventual expresión en la conformación, a través de procesos electorales, de gobiernos, la segunda caracteriza a las ONGs y organizaciones de la sociedad civil en general. En este sentido, no siempre estas organizaciones son «representativas» por haber sido electas por diferentes sectores de la población para cumplir un mandato, sino que asumen un rol en la influencia sobre los asuntos públicos en función de su compromiso voluntario con la defensa y promoción de algún bien público.

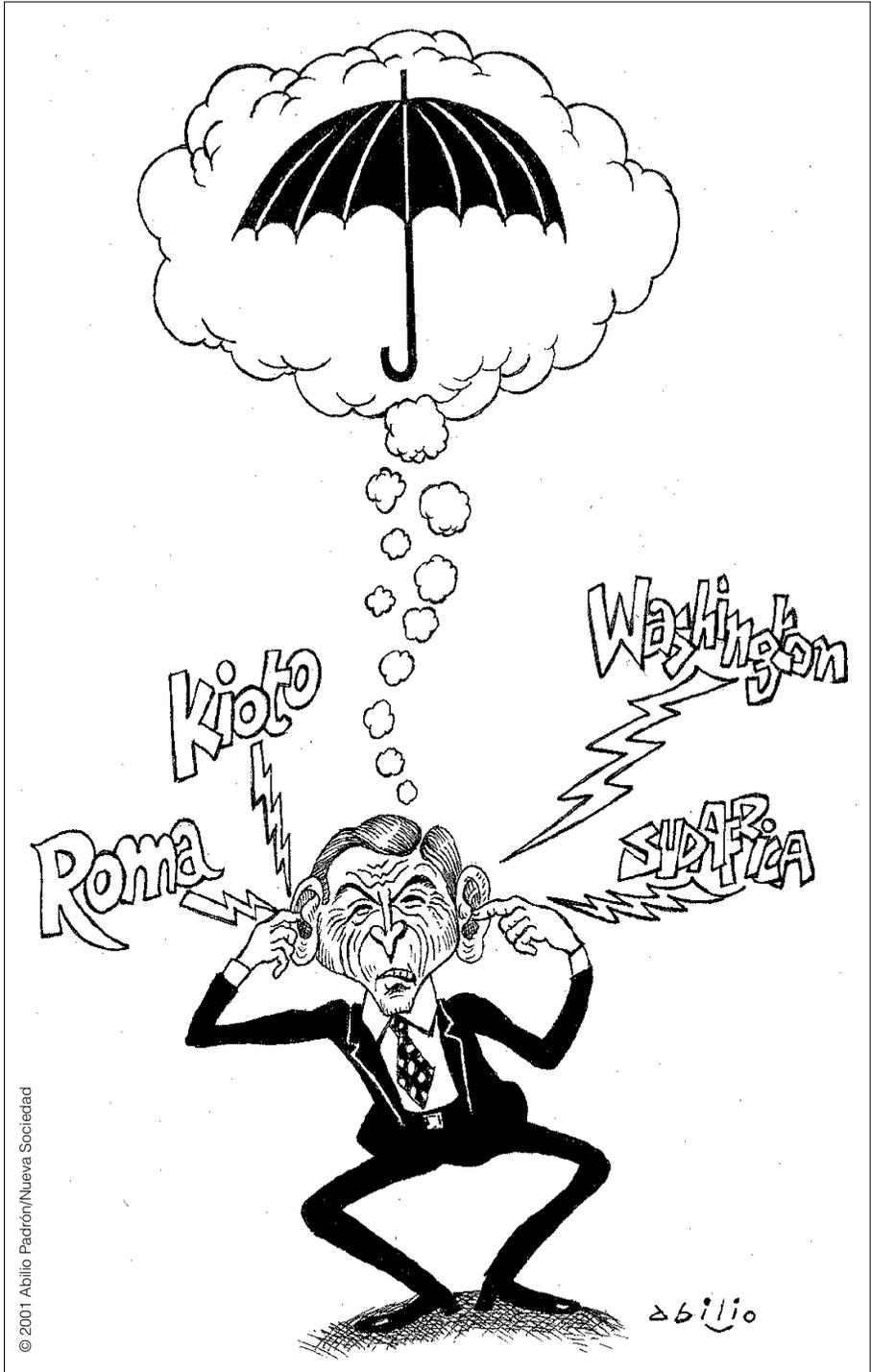
La representatividad de estas redes y movimientos transnacionales se ve especialmente cuestionada dentro de las nuevas complejidades de la articulación entre diversos ámbitos de interacción del sistema internacional. En este marco, la dificultad de articular demandas locales, nacionales, regionales y globales se asocia, asimismo, con las dificultades de desarrollar agendas consistentes con los intereses y prioridades de los sectores más activos en cada uno de estos ámbitos. Adicionalmente, afecta asimismo la capacidad de incidencia sobre organismos internacionales, regionales, nacionales y locales.

No obstante, y pese a los propósitos básicamente altruistas de los diversos sectores que configuran la sociedad civil global, las preguntas éticas sobre la representatividad y la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil transnacional quedan en pie, más que nada en función de sus dinámicas internas: ¿representan efectivamente a los ciudadanos o a los pobres u a otros sectores que dicen representar?; ¿aplican en su seno las mismas demandas de información, transparencia y rendición de cuentas que exigen a los otros actores?; ¿establecen mecanismos efectivos de monitoreo de la participación democrática y equitativa en su seno?; ¿monitorean y evalúan efectivamente la eficiencia y transparencia de los fondos que recaudan?; ¿generan mecanismos participatorios de debate democrático en el seno de su membresía sobre los temas y agendas que establecen y priorizan?; ¿contribuyen a una mayor democratización y a la eliminación de las desigualdades que caracterizan al sistema internacional en el actual proceso de globalización? (Clark). Estas in-

terrogantes, válidas para la dinámica interna de las organizaciones de la sociedad civil, sean ONGs o movimientos sociales, se vinculan asimismo con sus particulares formas de articulación con el cambiante y complejo mundo globalizado, tanto en términos de la definición de sus objetivos, prioridades y agendas, como de las estrategias impulsadas para dar cumplimiento a ellos, en el marco de un entorno internacional de alta complejidad, diversidad y acelerado cambio.

La heterogeneidad del campo de la sociedad civil global choca con la realidad de un sistema internacional complejo, de múltiples actores, ámbitos y niveles de interacción, particularmente en el marco del proceso de globalización que, frente a los clivajes y contradicciones internas de la sociedad civil transnacional abre interrogantes sobre su efectiva capacidad de desarrollar una incidencia y una presencia sostenible en el mundo global. Muchos analistas se preguntan si la visibilidad e incidencia de algunas ONGs y de los movimientos sociales transnacionales actuales puede mantenerse como una fuerza de peso en la dinámica internacional. La pregunta no está desvinculada de las interrogantes enunciadas más arriba, fundamentalmente en función de la propia consolidación, eventual institucionalización, consistente representatividad y legitimidad y mayor transparencia de las mismas organizaciones que la configuran. Esta interrogante ha dado lugar en los últimos años a una serie de cambios internos en las organizaciones y redes emergentes de la sociedad civil global, con el desarrollo de más profundos mecanismos de democratización y rendición de cuentas internas, con comités de monitoreo de la gestión, la transparencia y la eficacia de sus acciones e iniciativas, y con un mayor seguimiento de la opinión pública de sus controles internos tanto para el manejo de fondos como el de programas, campañas y estrategias diversas. En este marco, Gaventa resume muy bien algunos de los desafíos que abre esta pregunta a la sociedad civil global en sus diversos componentes, a partir de las lecciones que haya podido aprender en los últimos años:

- a) La necesidad de que la acción ciudadana implique y pueda abarcar una diversidad de enfoques y de resultados, lo cual significa asumir su diversidad sin afectar las comunalidades propias, especialmente en función de poder lidiar con los conflictos que emerjan en su seno, en particular teniendo en cuenta su heterogeneidad y complejidad.
- b) El reconocimiento de que la acción a desarrollar debe darse en diferentes ámbitos –local, nacional e internacional– que han de estar articulados por alianzas verticales efectivas que contribuyan al aprendizaje de trabajar a través de fronteras geográficas, culturales y políticas y que, eventualmente, ayuden a superar los obstáculos en la relación entre Norte y Sur.
- c) La necesidad de reforzar estos vínculos «verticales» por medio de redes y alianzas horizontales que, a su vez, estén fuertemente arraigadas en el ámbito local.



© 2001 Abilio Padrón/Nueva Sociedad

d) El reforzamiento y la consolidación de la acción ciudadana a través de modalidades participativas de investigación, con una capacidad sólida sofisticada de análisis de políticas, y permanente aprendizaje organizacional.

e) La atención y seguimiento permanentes de las formas internas de gobernanza democrática de las organizaciones para que sean efectivamente participativas, transparentes y *accountable* (pp. 280-284).

### ¿Existe una sociedad civil regional en América Latina y el Caribe?

La década de los 90 ha sido prolífica, en América Latina y el Caribe, en el desarrollo de redes regionales y subregionales de diversas organizaciones de la sociedad civil. Hemos analizado algunos de estos procesos en otros trabajos<sup>9</sup>, al punto de argumentar a favor de la emergencia de una incipiente sociedad civil regional, particularmente en el área del Gran Caribe, pero eventualmente ampliable al conjunto de América Latina y el Caribe. Más allá de que los procesos de regionalización en nuestro hemisferio puedan llevar la impronta predominante de acuerdos de libre comercio, orientados por el discurso legitimador en boga y articulados, como complemento o como reacción, a los procesos de globalización, una serie de elementos hacen pensar que, efectivamente, estamos asistiendo al desarrollo regional de un fenómeno similar, con sus particularidades pero no necesariamente disociado de la génesis de una sociedad civil global. En este sentido, tanto las orientaciones doctrinarias y conceptuales como las agendas, estructuras y estrategias de las organizaciones y movimientos que configuran una incipiente sociedad civil regional, tienden, de una manera similar a la sociedad civil global, a estar condicionadas por los enfoques y percepciones no solo de la globalización, sino también de los procesos de regionalización.

En nuestra región, el surgimiento de las ONGs ha estado fuertemente asociado, en las décadas del 60 y del 70, a una serie de rasgos muy definidos. Por un lado, su surgimiento a partir de organizaciones de bases, frecuentemente vinculadas con la Iglesia Católica, les ha conferido históricamente un fuerte sentido de misión, una tendencia a privilegiar la superioridad moral de sus iniciativas, y el desarrollo de diagnósticos esquemáticos y de respuestas similares a los problemas de pobreza, desigualdad y represión, especialmente en el marco de los regímenes militares que asolaron entonces al continente. (Wils, p. 13). Estos orígenes, con frecuencia asociados a un alto grado de politización e ideologización, han condicionado su evolución en tiempos recientes y su transformación y ampliación en redes nacionales y regionales. Muchas ONGs han tenido dificultades en adaptarse a los nuevos tiempos e introducir cambios significativos en sus objetivos y estrategias, ampliando su mar-

---

9. Tanto el Invesp y la Cries, en la región del Gran Caribe, y otros organismos como el Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir) y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal), más en el ámbito andino y del Cono Sur, han producido abundantes estudios y contribuciones a este respecto.

gen de acción e incorporándose a programas de más amplio alcance promovidos por gobiernos y organizaciones internacionales, no obstante el hecho que desde sus inicios los fondos para sus operaciones tuvieron, en general, un origen externo. En este marco, la transición desde actitudes y estrategias confrontacionales desarrolladas en las primeras décadas a estrategias participativas en marcos democráticos tampoco ha sido fácil, en particular tomando en cuenta la desconfianza frente al Estado y sus organismos presente en épocas anteriores y, en especial, durante los regímenes militares. La combinación de un alto sentido de misión con la dificultad de ampliar sus enfoques e iniciativas a una escala mayor que la comunal o local, se articuló, adicionalmente, a componentes propios de las culturas políticas latinoamericanas caracterizadas por un alto grado de liderazgo personalizado, clientelismo y corporativismo que, con frecuencia, siguen vigentes tanto en las ONGs como en los movimientos sociales emergentes en la región, afectando seriamente su institucionalización y su capacidad de gestión e incidencia.

En este contexto, el salto al desarrollo de redes regionales y subregionales orientadas a lidiar tanto con aspectos de la integración regional o subregional como con los efectos de los programas de ajuste de la década del 80 y de la globalización en general, no ha sido fácil. Es necesario matizar esta afirmación de acuerdo con las diferencias entre los diversos contextos regionales. Mientras que en América del Sur la promoción de redes más amplias no pudo quedar disociado, en el contexto de los procesos de redemocratización, de los derechos humanos y políticos de la ciudadanía, en Centroamérica y el Caribe este desarrollo se vinculó de una manera tal vez más definida, con la consolidación de la paz y de la democracia pero también con la promoción del desarrollo económico-social y la lucha por la erradicación de la pobreza. A este cuadro cabe agregar que las dificultades para cambiar a una visión más amplia de los condicionamientos estructurales de muchos de los problemas de las sociedades latinoamericanas y del Caribe, han estado fuertemente signadas por el parroquialismo y la dificultad de desarrollar perspectivas regionales y/o globales en amplios sectores de la población.

Por otra parte, la expansión de redes y ONGs regionales en América Latina y el Caribe ha estado marcada, en los últimos años, por una serie de condicionamientos externos, particularmente en lo que a agendas y a fondos se refiere. En este sentido, el rol de las agencias de cooperación y de las ONGs del Norte con frecuencia ha condicionado el desarrollo de las ONGs en cuanto a sus prioridades, estructura organizativa y estrategias<sup>10</sup>, de la misma manera que, más recientemente, lo han hecho los organismos multilaterales

---

10. Es interesante mencionar al respecto un caso recientemente documentado por el investigador holandés Kees Bieckard, quien revisó la creación y promoción de la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (Asocode), por parte de la Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo (Novib), y su abandono una vez que la agenda y las prioridades de la Novib fueron cambiadas.

que, como el BM y el BID, en la última década han comenzado a promover programas con la sociedad civil. Como resultado, el surgimiento y desarrollo de una incipiente sociedad civil regional o subregional, en las diferentes regiones del área y más allá de la uniformidad lingüística y cultural, ha adolecido de una serie de marcadas dificultades, tanto endógenas como exógenas. Hemos analizado en otros trabajos cómo estas redes incipientes se han desarrollado, «desde arriba» o «desde abajo», en contextos como el del Cono Sur, los países andinos, Centroamérica y el Caribe (Jácome; Serbin; Yanes). Sin embargo, una serie de factores endógenos de la región han contribuido a su actual expansión y desarrollo. Por un lado, la aceleración y profundización (cuando no la ampliación) de los procesos de integración regional y subregional desde la década del 80 al calor de la proliferación de acuerdos de libre comercio articulados a las nuevas estrategias de crecimiento económico promovidas por el Consenso de Washington y, por otro, la dinámica extracomercial (política y social) generada por el proceso de creación del ALCA.

Estos procesos endógenos, propios de la región y del hemisferio, se han ido articulando a otros exógenos, tales como las negociaciones de Lomé con la UE y las de la OMC, siempre dentro de una dimensión eminentemente económica y comercial que, sin embargo, ha concitado la reacción de amplios sectores de la población, en convergencia pero no siempre vinculados a los procesos de reacción antiglobalización en el ámbito mundial.

Un breve panorama de las iniciativas regionales y hemisféricas en nuestra región permite delinear algunos de los ámbitos en dónde se desarrollan redes y organizaciones con capacidad de incidencia, en un entorno cambiante. Por un lado, existen iniciativas que surgen desde la ciudadanía, tendientes a incrementar el rol participativo de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones regionales. En algunos casos, con una directa interlocución con organismos regionales, como el del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe y de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries) en relación con la Asociación de Estados del Caribe (AEC), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad del Caribe (Caricom), fundamentalmente sobre la base del impulso de una agenda de desarrollo alternativo y una estrategia de incidencia participativa, frecuentemente obstaculizada por los gobiernos respectivos o poco asumida por ellos. En otros casos con una incidencia claramente marginal, como en el del Foro Económico Social del Mercosur, donde las iniciativas intersociales tienden a desarrollarse al margen de los esquemas intergubernamentales, en los ámbitos académicos, fronterizos, comunales y municipales. Las relaciones con agencias donantes, en estos casos, son aleatorias y escuálidas, permitiendo una mayor autonomía en la confección de las agendas y de las estrategias, pero también reduciendo los márgenes de desarrollo efectivo y de incidencia.

Por otro lado, se han fomentado una serie de iniciativas en torno del ALCA y de las actividades de los organismos multilaterales, en especial el BID. En el caso del ALCA, desde la Cumbre de Miami y culminando con la reciente de

Québec, un grupo de iniciativas desarrolladas por diversas redes ha ido tomando cuerpo. Junto con las consultas a las ONGs de todo el hemisferio realizadas por la Fundación Canadiense para las Américas (Focal), el Grupo Esquel y Participa de Chile, con un carácter participativo y en búsqueda de una mayor interlocución e incidencia sobre el proceso de conformación del ALCA, y sobre las decisiones gubernamentales respectivas, se ha impulsado un movimiento más confrontacional, claramente ejemplificado con la conformación de la Alianza Social Continental y la realización de asambleas de los pueblos, paralelas a las cumbres, a través de su cuestionamiento al desarrollo de acuerdos de libre comercio, a los programas de ajuste y a una regionalización concebida según los parámetros del Consenso de Washington. Mientras que en el primer caso el financiamiento ha provenido tanto de apoyos gubernamentales como de organismos multilaterales, en el segundo las principales fuentes han sido los sindicatos, como el CUT brasileño y los sindicatos canadienses y de organizaciones como la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), y de fundaciones progresistas y organizaciones religiosas y ciudadanas.

Junto con ellas, algunas redes como la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), conformada por ONGs vinculadas más al trabajo de desarrollo de base rural, y una serie de organizaciones ciudadanas en los ámbitos nacionales –Colombia, Panamá, República Dominicana–, se han ido constituyendo una red de iniciativas en los ámbitos regional y subregional con el apoyo del BM y del BID, respectivamente. Si bien el BID no aborda directamente la problemática de la sociedad civil regional, el desarrollo de estas redes puede configurar un entramado para su articulación regional desde bases nacionales. Asimismo la OEA, a partir de una interlocución con organizaciones y redes no gubernamentales de derechos humanos, ha ido ampliando el espectro de vinculación con organizaciones de la sociedad civil orientadas por otras prioridades, en el marco de un proceso de búsqueda de fortalecimiento de la democracia.

En todas estas iniciativas se genera una orientación común de crítica y cuestionamiento, ya sea al déficit democrático presente en estos procesos, o a la exclusión y al déficit social que engendran, particularmente por la articulación entre los rasgos de la globalización «globalitaria» y tendencias similares en el desarrollo de iniciativas regionales o hemisféricas, con una creciente exclusión política y social.

Sin embargo, si bien estas redes tienden a configurarse desde distintos sectores de la sociedad civil en las Américas con el propósito de enfrentar las características actuales de la regionalización, se caracterizan asimismo por su alto grado de heterogeneidad y su complejidad organizativa y estructural. En algunos casos responden a un modelo de ONG inspirado en el Norte y desplegado en condiciones de creciente participación en temas puntuales de la ciudadanía en el ámbito nacional, en otros reflejan un desarrollo de movimiento social con aspiraciones a cambios más profundos, fuertemente marcados

por las tradiciones políticas de la región. En todos los casos, la conformación de redes responde al incremento de nodos organizacionales sobre cuya base se despliegan coordinaciones más amplias con otras organizaciones y movimientos, tanto regionales como del ámbito global. Es interesante notar la convergencia entre la Focal, el Grupo Esquel y Participa por un lado, y Common Frontiers y otras organizaciones y sindicatos de Canadá, organizaciones religiosas y ciudadanas de EEUU, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (Rmalc), el CUT brasileño y la ORIT por otro (estas últimas en el marco de la Alianza Social Continental), como la participación de las organizaciones vinculadas con estas últimas en el Foro Mundial Social en Puerto Alegre y en otras iniciativas similares (Seoane/Taddei).

La conformación de redes en sí, así sean de ONGs o de movimientos sociales diferentes, incluyendo sindicatos, organizaciones y redes sindicales, confronta, en este marco, una serie de desafíos específicos. En primer lugar, diversos retos del entorno regional y global. Por un lado, los gobiernos son poco receptivos a sus planteos, así sean llevados en un marco dialógico o confrontacional, cuestionando su legitimidad y representatividad versus la representatividad de gobiernos electos democráticamente (más allá de que éstos no se acojan a sus mandatos respectivos). Esta limitada receptividad (cuando no la franca reticencia o antagonismo de los gobiernos que perciben a ONGs y movimientos sociales como esencialmente antigubernamentales) se manifiesta por igual en la reticencia a proveer a las organizaciones de la sociedad civil de acceso a información adecuada y a las características generalmente reservadas de muchas negociaciones comerciales, como a la ausencia de fondos gubernamentales para apoyar el desarrollo de sus actividades. Por otra parte, múltiples iniciativas desde los organismos regionales y multilaterales, si bien pueden generar una asistencia económica sustantiva en el marco de proyectos y consultorías, son percibidas, por las propias organizaciones de la sociedad civil, como mecanismos de cooptación más que de reconocimiento efectivo de sus demandas. Sin embargo, y pese a la poca incidencia que puedan alcanzar, las interlocuciones con los gobiernos y agencias multilaterales redundan, evidentemente, tanto en una legitimación potencial de las demandas de estos movimientos y organizaciones como en una mayor incidencia a través de la presión y del cabildeo, una vez abiertos los canales de interlocución adecuados. No obstante, inclusive al ser abiertos estos canales, los cambios frecuentes en los interlocutores y, en especial, en sus agendas y prioridades, hacen difícil mantener una línea consistente de diálogo e interlocución en función de mandatos específicos y requieren de un alto grado de flexibilidad originando, a su vez, acusaciones de cooptación o subordinación a los propósitos gubernamentales o intergubernamentales. La frecuente persistencia de concepciones mesiánicas o ideológicas antigubernamentales o antisistémicas, heredadas de las experiencias políticas de décadas anteriores, no contribuye a la superación progresiva de estos problemas.

A su vez, gran parte de las dificultades generadas por un entorno regional y global cambiante está relacionada con los fondos para el desarrollo de las

actividades de redes de ONGs y movimientos sociales regionales. En principio, las agencias de cooperación y otras fuentes de financiamiento tienden a subestimar los alcances del trabajo regional o colocar a éste en una escala de prioridades muy secundaria, privilegiando el trabajo local o en el ámbito nacional como más efectivo y acorde a sus propias agendas, y estableciendo relaciones privilegiadas con aquellas organizaciones y redes que, efectiva o potencialmente, pueden representar estos intereses. Adicionalmente, persiste la tendencia de estas agencias a promover sus propias agendas y prioridades en los apoyos que impulsan. En este sentido, en la última década ha habido tanto un desplazamiento de las prioridades regionales —en particular en el caso de las agencias europeas y norteamericanas—, con énfasis en Europa oriental primero y en África más recientemente, como de las prioridades temáticas que, con frecuencia, varían regularmente desde la importancia asignada coyunturalmente a los desastres y cataclismos naturales y a los procesos de fortalecimiento democrático de diversas instituciones.

En este entorno internacional cambiante, la adaptación y supervivencia de muchas redes y organizaciones de la sociedad civil, en tanto requieren de fondos externos o logran una adecuada receptividad en sus propios países o regiones que genere fondos para sus actividades, sigue dependiendo significativamente de las agendas y del apoyo externo, sean éstas de las agencias de cooperación gubernamental, fundaciones u ONGs del Norte.

En segundo lugar, las redes regionales se enfrentan con una serie de desafíos internos, de cuya resolución depende su sostenibilidad y permanencia. La heterogeneidad y diversidad de los componentes de las diversas alianzas estratégicas sobre las que se basan para su articulación regional, hace difícil mantener una consistencia de visión y de misión compartidas, más allá de los principios generales que puedan posibilitar una convergencia. Con frecuencia, esta diversidad incide sobre la emergencia de tensiones y conflictos en torno de la definición y duración de los mandatos de sus membresías lo cual, a su vez, incide sobre las dificultades para desarrollar una capacidad propositiva consistente y una estructura sostenible afín al desarrollo de sus objetivos y estrategias de incidencia efectivas. La tendencia a la profesionalización e institucionalización de muchas organizaciones en los últimos años, con la pérdida consecuente del voluntariado o la militancia que caracterizaba a muchas de ellas, choca al mismo tiempo con las limitaciones financieras y las características frecuentemente personalizadas de la gestión de estas organizaciones en el contexto de la cultura política local. Estas dificultades, inherentes al trabajo de las ONGs y de los movimientos sociales en general, se articulan en el caso de las redes con una frecuente duplicación y falta de coordinación entre sus organismos miembros, la competencia por fondos y por el liderazgo respectivo, y la amplia dispersión y fragmentación de estas iniciativas. En esencia, los procesos de institucionalización de estas organizaciones chocan con frecuencia, a pesar de su génesis diferencial, con problemas similares a los que presentan las instituciones gubernamentales en los procesos de consolidación democrática en curso, replicando virtudes, pero

especialmente, vicios de las instituciones estatales y de su politización. Finalmente, en tercer lugar, un elemento que hace de parteaguas en la sostenibilidad y consistencia de las redes regionales es el de las estrategias de incidencia que desarrollan en su articulación con la dinámica gubernamental, intergubernamental y, en ocasiones, de sectores empresariales. En este sentido, la polarización, en el marco de América Latina y el Caribe, entre la tendencia participativa y confrontacional con frecuencia hace dificultosa, cuando no imposible, la articulación de iniciativas consistentes y conjuntas de incidencia ante estos interlocutores. Pese a que, como señala Chiriboga, es conveniente la combinación de ambas estrategias, con frecuencia ésta no logra articularse por las tradiciones y *backgrounds* políticos e ideológicos diversos a que responden los respectivos promotores y protagonistas, desgarrados entre una tradición contestataria y antiestatista de la izquierda latinoamericana, y las concepciones políticamente liberales de las vertientes de la participación ciudadana.

Esta problemática, junto con los desafíos políticos y financieros de un entorno regional y global cambiante, y las dificultades organizativas que arrastran una gran parte de las redes, organizaciones y movimientos que conforman a la incipiente sociedad civil regional, plantean las interrogantes cruciales acerca de su desarrollo y sostenibilidad en el contexto regional. En este marco, las preguntas sobre la legitimidad y representatividad de estas organizaciones se articulan asimismo a su capacidad de superar las dificultades financieras, de gestión y de articulación de agendas y estrategias para poder convertirse en interlocutores válidos en los procesos de integración regional y hemisférica y, eventualmente, de asumir un rol más protagónico en el ámbito global y en la promoción de una gobernanza democrática global.

### **Críticas y desafíos pendientes**

Independientemente de las estructuras que las caractericen y de las estrategias que desarrollen, las ONGs y movimientos sociales que progresivamente van conformando una incipiente sociedad civil regional, confrontan una serie de críticas a su desempeño, y una serie de desafíos para su sostenibilidad futura.

En cuanto a las críticas, abarcan un amplio espectro, particularmente en el ámbito de América Latina y el Caribe. Las principales apuntan a la ausencia de instrumentos críticos de autoevaluación, tanto de las ONGs como de los movimientos sociales globales; a los vínculos y alianzas externas y, principalmente en el caso de las ONGs, a las fuentes de financiamiento; a las relaciones generalmente tensas y conflictivas con los gobiernos y organismos intergubernamentales; a la burocratización y profesionalización de estas redes y organizaciones que termina por atentar contra sus principios democratizadores (Alternatives Sud, pp. 30-31); y a su falta de legitimidad y representatividad (Foweraker/Landman). Por otra parte, en términos de los contenidos de sus agendas, Chiriboga sintetiza las mismas en torno de las dificultades

de combinar lo económico con lo social; la falta de desarrollo de sus capacidades; y los obstáculos para articular agendas regionales (2001b, p. 100) que, evidentemente, afectan sus capacidades propositivas.

Desde esta perspectiva, los desafíos que se presentan para su sostenibilidad y desarrollo se pueden resumir en algunos retos externos y otros internos. Entre los externos se cuentan la necesidad de desarrollar una mayor interlocución con los gobiernos, tanto en el ámbito nacional como comunal y local, dejando de lado posiciones antiestatistas sin abandonar la capacidad de crítica y cuestionamiento, pero articulándolas a una mayor capacidad propositiva y al desarrollo de *policy networks* con interlocutores válidos en las distintas instancias gubernamentales e intergubernamentales; de superar las asimetrías existentes con los donantes y generar nuevas fuentes de financiamiento tanto con gobiernos como a través de recursos internos, sin condicionar sus agendas; de impulsar mayores interlocuciones con los sectores empresariales coincidiendo en torno de propuestas de desarrollo más equitativas y menos excluyentes; de desarrollar una mayor capacidad de diagnóstico y conocimiento de los entornos regional y global y capacitar a sus miembros en una mejor comprensión de estas dinámicas, particularmente en el ámbito económico; y de promover alianzas con diversas redes en los ámbitos regional y global en función de no duplicar esfuerzos ni dilapidar recursos escasos.

Por otra parte, en el plano interno, los desafíos que se presentan son: la urgencia de desarrollar una mayor capacidad propositiva sobre la base de asociaciones con *think tanks* y centros y redes de investigación tanto regionales como internacionales; la necesidad de promover mejores mecanismos que garanticen su legitimidad y representatividad a través de una eficaz articulación entre las demandas locales, nacionales y regionales; la necesidad de satisfacer la demanda de desarrollar mecanismos de mayor transparencia y eficacia en la toma de decisiones y en el manejo de fondos en el marco de las redes; la necesidad de generar condiciones para superar aspectos de las culturas políticas a que responden en aras de promover una participación democrática a todos los niveles; y la viabilidad de articular agendas posibilistas de incidencia y cambio puntual con agendas maximalistas a largo plazo y, a la vez, vincularlas con estrategias combinadas de participación crítica y de movilización.

Estos desafíos, presentados de una manera esquemática que desde luego requieren de un amplio debate para su implementación, constituyen sin embargo los principales condicionamientos para el desarrollo de una sociedad civil regional articulada al desarrollo de una sociedad civil global, más allá de las evidentes diferencias y clivajes entre sus componentes y de la ambigüedad de un concepto que, con frecuencia, mucho abarca pero que resulta útil al identificar las principales fuerzas contrahegemónicas que cuestionan o se enfrentan a las diversas manifestaciones de la globalización y, en nuestro caso particular, a sus expresiones en los procesos de integración regional y subregional.

## Bibliografía

- Alternatives SUD: *Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?*, L'Harmattan, París, 1997.
- Boli, John y George Thomas: «INGOs and the Organization of World Culture» en Paul Diehl (ed.): *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, pp. 62-87.
- Chiriboga, Manuel: «Constructing a Southern Constituency for Global Advocacy: The Experience of Latin American NGOs and the World Bank» en Edwards/Gaventa 2001a, pp. 73-85.
- Chiriboga, Manuel: «Los acuerdos regionales de integración y las ONGs» en Bruno Podestá et al. 2001b, pp. 83-103.
- Clark, John: «Ethical Globalization: The Dilemmas and Challenges of Internationalizing Civil Society» en Edwards/Gaventa, pp. 17-28.
- Cox, Robert (ed.): *The New realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Macmillan/United Nations University Press, Basingstoke, 1997.
- Cox, Robert: *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, Nueva York, 1987.
- Edwards, Michael: «Introduction» en M. Edwards y John Gaventa (eds.): *Global Citizen Action*, Lynne Rienner, Boulder, 2001.
- Edwards, Michael y John Gaventa (eds.): *Global Citizen Action*, Lynne Rienner, Boulder, 2001.
- Flasco: Serie Brief Cumbres de las Américas, N° 1, 2, 3 y 4, Flasco, Buenos Aires.
- Foweraker, Joe y Todd Landman: *Citizenship Rights and Social Movements*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Gaventa, John: «Global Citizen Action: Lessons and Challenges» en Edwards/Gaventa, pp. 275-287.
- Gills, Barry (ed.): *Globalization and the Politics of Resistance*, MacMillan, Londres, 2001.
- Higgot, Richard, Geoffrey Underhill y Andreas Bieler (eds.): *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge, Londres, 2000.
- Jácome, Francine: «El Foro Permanente de la Sociedad Civil del Gran Caribe: evaluación preliminar» en Jácome/Romero/Serbin 2000, pp. 179-187.
- Jácome, Francine: «La sociedad civil en el proceso de la III Cumbre de las Américas: ¿participación o retórica?» en Jácome et al. 2001, pp. 194-216.
- Jácome, Francine, Antonio Romero y Andrés Serbin (coords.): *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2000*, Cries / Invesp / CIEI / Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- Jácome, Francine, Antonio Romero y Andrés Serbin (coords.): *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe 2001*, Cries / Invesp / CIEI / Nueva Sociedad, Caracas, 2001.
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte y Marc Williams: *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Podestá, Bruno, Manuel Gómez Galán y Francine Jácome (coords.): *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Cefir / Cideal / Invesp, Madrid, 2001.
- Podestá, Bruno, Francine Jácome y Manuel Gómez Galán: «Sociedad civil, integración, mundialización: comentarios finales y algunas conclusiones» en Podestá et al., pp. 291-300.
- Ramírez, Socorro y Andrés Serbin: «Lo hemisférico: ¿a costa de la integración regional?», en F. Jácome et al. 2001, pp. 77-111.
- Sartori, Giovanni: «Italia ante la oleada de extrajeros ilegales» en *La Nación*, 9/8/01, Buenos Aires, p. 21.
- Seoane, José y Emilio Taddei (eds.): *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Clacso, Buenos Aires, 2001.
- Serbin, Andrés: «Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe», en Jácome et al. 2000, pp. 11-35.
- Shamsie, Yasmine: *Engaging with Civil Society. Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas*, The North-South Institute, Ottawa, 2000.
- Wils, Frits: *NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges*, Intrac, Oxford, 1995.
- Yanes, Hernán: «Redes de ONG e integración en el Gran Caribe» en Jácome et al. 2000, pp. 161-178.

# La globalización de los ciudadanos

El caso Attac

RODRIGO ARAYA DUJISIN

**El artículo evalúa la configuración de nuevas modalidades de asociación y activismo ciudadano basadas en la comunicación virtual. El caso de la plataforma de asociación Attac puede ser visto en el marco de la corriente antimundialización que se despliega en diferentes países. El análisis de la ciudadanía debe incorporar las nuevas formas de asociatividad. Los intercambios comunicativos impulsados por las tecnologías de información y comunicación están promoviendo una nueva morfología de sistemas sociales. Un aspecto importante se refiere a la transnacionalización de las redes sociales y al ejercicio de prácticas ciudadanas más allá del territorio que define el Estado. Tal como se globalizan los sistemas financieros, se globaliza la política y sus actores. Las identidades y el ejercicio de la ciudadanía adquieren un carácter transnacional. Esto no significa que los referentes identitarios pierdan anclaje en las realidades locales. Surge un nuevo espacio de lo político y nuevos actores. Los llamados ciudadanos globales en línea son un fenómeno emergente que probablemente se acreciente y consolide en la medida en que la globalización se despliegue en los más diversos planos.**

**T**al como se globalizan los sistemas financieros, se globaliza la política y sus actores. Las identidades y el ejercicio de la ciudadanía adquieren un carácter transnacional. No resulta sencillo fundamentar esta afirmación, pero sí es posible plantear que se observa un nuevo espacio para el ejercicio ciudadano. La porosidad de las fronteras también puede apreciarse en el surgimiento de ejes de identificación más allá de los territorios definidos por el Estado. Una manera de explicar este proceso es a través del siguiente dilema: En un aeropuerto internacional se encuentra un ciudadano sudamericano con uno estadounidense. Tienen la misma edad, ambos son profesionales.

---

RODRIGO ARAYA DUJISIN: licenciado en Antropología Social; candidato a magíster en Ciencia Política; investigador de Flacso-Chile; socio director de Ekhos I+C, Santiago.

**Palabras clave:** globalización, ciudadanía, movimientos sociales, Attac.

Los dos trabajan en empresas transnacionales o, si se quiere, son activistas en contra de ellas. En el mismo aeropuerto el ciudadano sudamericano se encuentra con un obrero de su mismo pueblo, al cual reconoce por el acento y por la cruz que, al igual que él, lleva en su pecho. La pregunta es con quién se identificará más, si con su par global o con su par nacional.

Eludiendo la respuesta de fondo, es posible sostener que los dispositivos tradicionales de construcción de identidades siguen operando. La cultura continúa siendo lo que los hombres hacen, piensan y sienten. El territorio, la lengua y la historia seguirán siendo factores fundamentales para comprender los procesos de identificación. Sin embargo, lo que sí es novedoso es la superposición de nuevas formas de identidad, transversales y transnacionales, impactadas por las comunicaciones globales. No es caprichoso pensar que dos personas que, aunque no comparten ni la lengua, ni la religión ni la historia de sus padres, sí leen el mismo diario, miran el mismo canal de TV e intercambian circuitos y redes de consumo cultural, de empleo y probablemente de valores. Este mismo dilema puede ser llevado a escala de grupos humanos. Las redes sociales cada vez se despliegan y vinculan con sus equivalentes en territorios distantes. Así como puede haber seguidores y *fans clubs* de Ricky Martin tanto en Japón como en Paraguay, hay grupos que defienden los derechos de las mujeres en Pakistán y en Suecia. El factor clave en este proceso y que marca la diferencia con las globalizaciones anteriores<sup>1</sup> radica en que los individuos y grupos hoy tienen la posibilidad de interconectar sus intereses, sus gustos y sus adversarios. Si bien Chaplin era conocido en buena parte del hemisferio occidental, no era posible que sus admiradores o detractores se comunicaran para hacerle un homenaje, para compartir información sobre su vida o para criticar sus valores. Hoy en día eso está pasando. Grupos de las más diversas características se agrupan en la red para compartir información, recursos o para coordinar acciones.

Quizás una de las imágenes más expresivas de la globalización es la analogía del sistema internacional con lo que conocemos como un Estado. Hay un poder ejecutivo que podría ser el Grupo de los Siete países más desarrollados (G-7). Hay instituciones políticas como la ONU y el Consejo de Seguridad, hay instituciones sociales como las ramas sectoriales del sistema de las Naciones Unidas, es decir Unesco, PNUD, OIT, etc. Hay organismos vinculados con la defensa y la seguridad como la OTAN, hay un sistema judicial internacional en consolidación, el Tribunal Internacional de La Haya. No estoy planteando que exista un Estado global, sino que es posible pensarlo como tal, de acuerdo con la analogía simbólica entre ambos niveles. Además hay empresas presentes en cientos de países con sus productos y con fábricas o eslabones de la producción distribuidos en los cinco continentes. Hay mercados conectados en tiempo real las 24 horas del día. Hay medios de comunicación como la TV por cable o satelital, que nos muestra lo que está sucediendo

---

1. Con globalizaciones anteriores me refiero a la del transporte por mar, aire y tierra, la globalización de las guerras mundiales, la de los mundiales de fútbol.

en los más diversos rincones del planeta en vivo y en directo. También hay una emergente sociedad civil transnacional que quiere expresar su voz. Estamos hablando de redes ciudadanas. Son reales, virtuales y mixtas. Son nuevas formas asociativas. Podemos definir las redes ciudadanas como una forma de agrupación de diferentes actores con el propósito de producir una transformación social, sea en forma de desarrollo económico, una mayor participación ciudadana, o una menor exclusión social. Se trata de incorporar la voz de la sociedad civil en las conversaciones mundiales.

### **La Cumbre Global-Social *on line*<sup>2</sup>**

El 25 de enero de 2001 fue un día particular. En las ciudades de Davos y Puerto Alegre se desarrollaron dos actividades de importancia global o, si se quiere, se discutieron asuntos que incumben a buena parte de la humanidad. En Davos tuvo lugar la cita del Foro Económico Mundial (FEM), congregando a unos 1.000 «líderes globales» ligados a empresas transnacionales, organismos internacionales, Estados e incluso uno que otro académico de talla global. En Puerto Alegre se desarrolló el primer Foro Social Mundial (FSM) reuniendo a unos 5.000 «líderes sociales» entre delegados de los 117 países presentes e invitados especiales. Líderes ligados a movimientos sociales locales, nacionales y transnacionales, agrupaciones de indígenas, campesinos, jóvenes, mujeres, entre otros. En algún momento de ese día particular se realizó un puente entre ambas reuniones. A través de una video conferencia por internet<sup>3</sup> se comunicaron los líderes globales y sociales para discutir materias relativas a la conformación de una sociedad global. Este particular evento puede ser apreciado desde distintas perspectivas. Desde el punto de vista del contenido de las materias discutidas es posible afirmar que se trató de un intercambio de opiniones sobre aspectos de interés o impacto en la mayoría del mundo. Desde Puerto Alegre se les preguntó a los contertulios en Davos sobre diversas materias, como por ejemplo acerca de la creciente brecha entre ricos y pobres y sobre los montos transferidos a los países desarrollados en concepto de deuda externa. Además se les emplazó a pronunciarse sobre la propuesta de establecer un impuesto a las transacciones financieras especulativas, más conocido como la tasa Tobin.

Partiendo de la composición y representatividad de los concurrentes, se podría sostener que es uno de los primeros cabildos globales del que se tenga razón. Si bien estaba prevista una participación oficial de Davos, buena parte de los convocados se excusaron de hacerlo por la demora de la conexión,

---

2. Reafirmo en este capítulo las ideas desarrolladas en *Ciudadanos en línea*, a ser publicado por la Organización de Estados Interamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI.

3. El Banco Mundial canceló la conferencia sobre desarrollo económico y social que se iba a celebrar en Barcelona en junio de 2001, ante el temor de que grupos opuestos a las instituciones financieras causaran incidentes. Se decidió realizarla a través de videoconferencias, transmitidas por internet. Un método que le permite aumentar el número de participantes y, a la vez, evitar las protestas de los activistas antiglobalización.

entre quienes estaban Pascal Lamy, ministro francés de Finanzas, Bill Gates (presidente de Microsoft) y Jeffrey Sachs (académico de Harvard). A pesar del contratiempo, participaron a título personal George Soros, Mark Molloch, John Ruggie, asesores de la ONU, Bjorg Edlund, presidente de la multinacional ABB —de origen sueco, presente en 100 países y con 150.000 empleados. Se podría decir que estaban el sector privado global y el sector público global. En Davos hubo representantes de la organización del FSM. Se podría decir también que allí estaba la sociedad civil global. La representación de Puerto Alegre estaba compuesta por Walden Bello (Focus on the Global South, Tailandia), Bernard Cassen (*Le Monde Diplomatique*, Francia), Diane Matte (Marcha Mundial de Mujeres), Hebe de Bonafini (Madres de Plaza de Mayo), Aminata Traore (ex-ministra de Cultura de Mali), entre otros. La comunicación de ambos mundos la organizó el sitio francés Article Z (<http://www.articlez.fr>). El FSM es una plataforma amplia y diversa que reúne organizaciones, empresas, sindicatos y movimientos sociales que van desde la protección de los animales hasta la condonación de la deuda externa del Tercer Mundo pasando por la definición de nuevas reglas para el comercio mundial y el rechazo a las políticas de ajuste propulsadas por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Están los que se oponen a la producción de organismos genéticamente modificados y los campesinos sin tierra de Brasil. Es una alianza entre el mundo social, académico y político, con apoyo de medios de comunicación y algunas empresas. ¿Qué hizo posible la convergencia de tan amplio y diverso conglomerado? En mi opinión hay al menos tres factores. Primero la globalización propiamente como tal. Es decir, la interrelación creciente entre sociedades, mercados y gobiernos. La presencia de una voz en representación de las sociedades civiles del mundo era de esperar en el actual contexto de interdependencia<sup>4</sup>. Un segundo factor que nos permite explicar esta plataforma de convergencia tiene relación con la visualización de un adversario común (el capitalismo global y sus instituciones) y una propuesta compartida (la tasa Tobin). En términos de la lógica de acción de este movimiento tiene mayor peso el adversario común que la propuesta compartida (más ligada a la elite del movimiento). Un tercer factor es la utilización de internet, específicamente el correo electrónico, para intercambiar opiniones, reclutar simpatizantes, en otras palabras, para interconectar conflictos y causas equivalentes en espacios distintos.

### **Espacios virtuales ciudadanos: de la comunidad al movimiento**

Las comunidades virtuales pueden ser observadas como un espacio social mediatizado por la tecnología. En este caso no habría mayor problema en hablar de comunidad en internet, pero surge de inmediato la pregunta por la calidad y naturaleza de la sociabilidad que posibilita la tecnología. Para analizar la naturaleza de la sociabilidad mediatizada, un grupo de investigado-

---

4. No planteo que el FSM represente la sociedad civil de todo el mundo, pero es una de las pocas plataformas transnacionales que se proponen tener una voz, como sociedad civil, en la conversación mundial.

res de la Universidad Virtual UOC realizó un estudio sobre las nuevas formas de sociabilidad (v. <http://www.uoc.es>). Esta investigación estableció un conjunto de indicadores para caracterizar las modalidades de interacción en comunidades virtuales, como por ejemplo en relación con la comunicación y la interacción: fórmulas de interconexión entre mensajes, tipos de mensajes recurrentes, función comunicativa predominante; en relación con los recursos expresivos para construir emociones<sup>5</sup>: actitudes y vínculos sociales, estilo y tono personal de los mensajes, estilo y tono general de la comunidad, creación de argot específico. Otros indicadores tienen que ver con la construcción de coordenadas de tiempo y espacio como creadoras de contexto social. En relación con las acciones sociales más recurrentes están las formas de regulación y mantenimiento del grupo, creación de normas y sanciones, fórmulas de resolución de conflictos o comportamientos disruptivos<sup>6</sup>. También se identifican elementos relacionados con la puesta en pantalla de las identidades o fórmulas de presentación, tipos e intensidad de la participación, sentimiento de pertenencia, motivación para participar y grado de satisfacción. La posibilidad de pensar la formación de comunidad entre los ciudadanos internautas debe ser tomada como una aproximación al objeto y no como un intento de extrapolar mecánicamente categorías teóricas. Es un fenómeno nuevo, y como tal está en construcción, por lo que las categorías para abordarlo son tentativas y provisionales, fundamentalmente porque aún no está clara la intensidad de la participación y cuánta sociabilidad tiene lugar en las redes electrónicas. Por otro lado está la falta de claridad en relación con las dinámicas individualistas o comunitaristas de interacción que posibilita. No está claro si el desarrollo de esta tecnología favorece la tendencia al individualismo como pauta de interacción que tiende a fragmentar sentidos y éticas o refuerza lo comunitario como pauta de interacción que afirma los valores de la coherencia grupal como rasgo identificadorio. En este debate encontramos discursos que resaltan a internet como un factor de ampliación y refuerzo de los espacios de sociabilidad y otros en donde priman las aprehensiones respecto a la escisión que puede producir con el mundo «exterior a la red» y la generación de una burbuja respecto al mundo terrenal.

Lo cierto es que existen espacios virtuales muy distintos, dando lugar a diferentes tipos de comunidades. En la actualidad se podrían clasificar los espacios virtuales en tres grandes categorías, de acuerdo con los interlocutores convocados y la naturaleza de la participación e interacción que se da en ellas. Espacios virtuales comerciales, institucionales y ciudadanos. Las comunidades virtuales de ciudadanos están orientadas a la información, comunicación y acción entre individuos y organizaciones de la sociedad civil. En esta categoría caben agrupaciones de diversa índole, como comunidades de intereses, de gustos o hobbies, donde la sensación subjetiva de pertenecer a un todo está

---

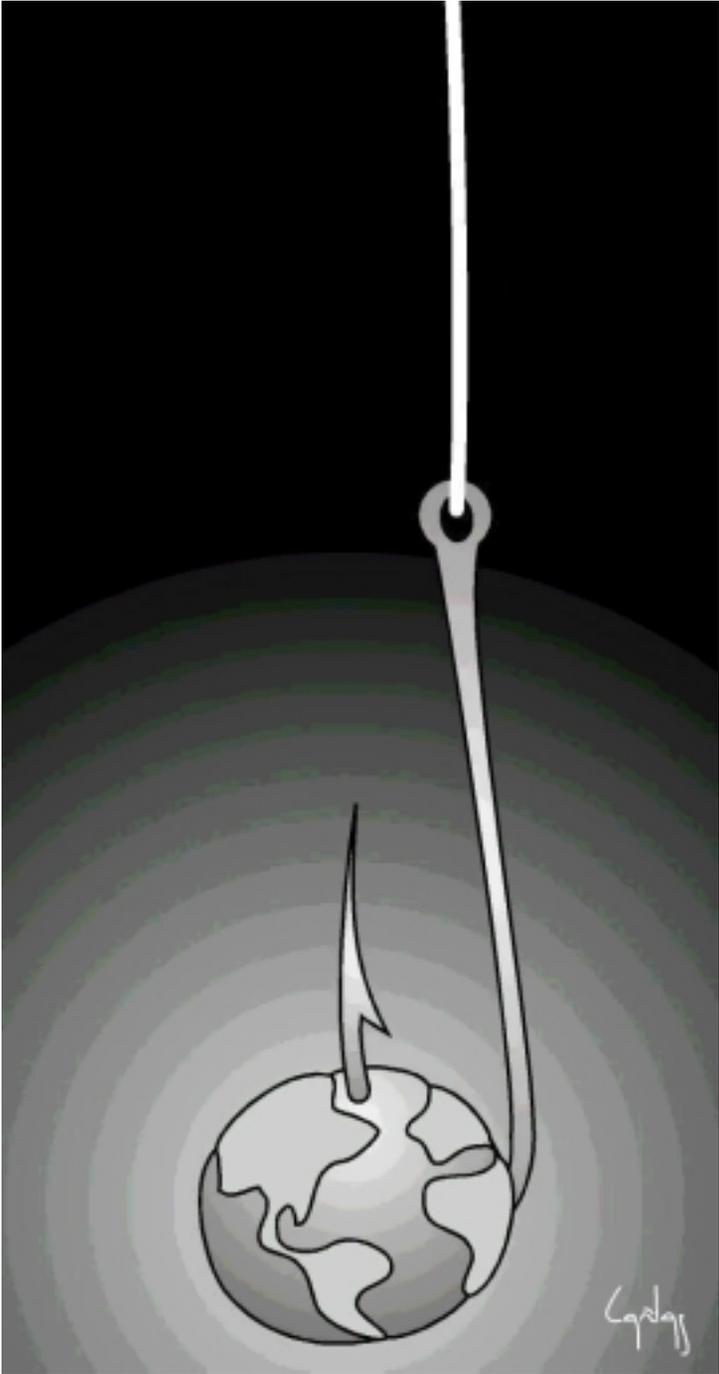
5. Existen símbolos en la red que aluden a emociones. Se les llama *emoticons*. Dentro de los más utilizados están: :-) alegre; :( triste; :-o sorprendido.

6. Como podrían ser intereses comerciales no declarados. La sanción contra los intrusos es fuerte, miles de mensajes hostiles incendian al mal ciudadano electrónico.

dada por compartir una afición, un adversario, un ideal, etc. Al igual que en la vida real, existen comunidades de este tipo donde además de la asociatividad se destaca el hecho de compartir el objetivo por desarrollar el interés, compartir información y experiencias y, en general, se constituyen en interlocutores con otras organizaciones e instituciones relacionadas con el ámbito de su interés. En esta categoría son consideradas también las comunidades académicas, de profesionales o de oficios, donde la identidad pasa por ejercer una actividad determinada y el interés por compartir información y experiencias, organizar actos, seminarios o ferias. Dentro de los espacios virtuales ciudadanos encontramos una diversa gama de movimientos y organizaciones sociales transnacionales, donde la identidad grupal o comunitaria está dada por poseer objetivos, causas o adversarios comunes. Comparten un discurso y tienen una vocación hacia la acción en el mundo real. En esta categoría de comunidades encontramos expresiones diversas, tales como pacifistas, ambientalistas, feministas, activistas en derechos humanos, por el orgullo homosexual, indigenistas, sectas, guerrillas, movimientos antiglobalización, pro defensa de los animales, etc. En términos de su cobertura pueden ser globales, nacionales o locales. Algunas poseen una estructura más formal del tipo organización, otras son menos estructuradas y se asemejan más a un movimiento, otras pueden no tener más estructura que la que internet les permite, utilizándola para difundir su mensaje y para acoger debates, diálogos, intercambios o para reclutar miembros, simpatizantes y voluntarios.

Castells<sup>7</sup> clasifica a los movimientos que dan vida a estas comunidades virtuales en términos de su definición defensiva o «anti» algo, y aquellos que son proactivos. En esta clasificación utiliza la tipología de Touraine para interpretar los movimientos sociales: según su identidad –que hace referencia a la autodefinición del movimiento–, según su adversario –hace referencia al enemigo principal del movimiento–, y según su visión o modelo social –que refiere al orden u organización social que se propone como aspiración. Dentro de este amplio abanico de organizaciones y movimientos están los que organizan campañas mundiales. Un buen ejemplo en este sentido es Médicos Sin Fronteras, que realizó una intensa campaña por internet y medios de comunicación para ejercer presión internacional sobre 39 empresas farmacéuticas que habían demandado a Sudáfrica por fabricar medicamentos genéricos para combatir el sida, sin respetar las patentes. (No está de más señalar que, en Sudáfrica, 1 de cada 5 adultos porta o desarrolla el VIH.) Hay campañas similares para detener la represión de las mujeres en Pakistán o en contra de las empresas que producen alimentos genéticamente modificados. Sin duda alguna uno de los casos paradigmáticos (además del mundialmente conocido ejemplo de los zapatistas mexicanos) en relación con la utilización de internet para ejercer presión internacional es la campaña internacional contra las minas antipersonales. Liderada por Jody Williams, premio Nobel de la Paz de 1997, en menos de cinco años consiguió que se aprobara y entrara en vigor

7. Manuel Castells: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* vol. 2, Alianza, Madrid, 1997.



© 2001 Iván Canas/Nueva Sociedad

una convención internacional. El Tratado ya ha sido firmado por 134 países y ratificado por 77. Este es un ejemplo de lo que el secretario de la ONU, Kofi Annan llama «nueva expresión del poder popular global», donde individuos y grupos aunados por intereses de derechos humanos, unidos a través de internet y apoyados por la opinión pública internacional, asocian su esfuerzo en torno de un objetivo común.

Se podría sostener que un conjunto de organizaciones y movimientos, con sus particulares énfasis y prioridades, ha dado vida a una corriente mundial antiglobalización o, dicho de otro modo, a favor de otra globalización. Esta nueva morfología de ciudadanía se caracteriza principalmente por la estrecha relación entre el actuar local y global, muchas veces sin pasar por el Estado. Una importante expresión de esta corriente mundial es la protesta. A cada reunión o cumbre, una protesta. Esta modalidad de multilateralismo ciudadano es distinta a la participación organizada conocida hasta hace un tiempo. Otra cosa es presentar propuestas ciudadanas frente a los procesos de integración o en las cumbres en general, como el proceso de consulta a organizaciones de la sociedad civil que se hizo a 17 países en el marco de la III Cumbre de las Américas realizada en Québec. En este caso el objetivo es promover un diálogo Gobierno-sociedad civil y formular propuestas a los gobiernos en aquellos temas establecidos en el plan de acción de la respectiva cumbre. Como se acostumbra en la diplomacia de cumbres<sup>8</sup>, el país anfitrión propone un tema central para la cita, además de los temas habituales o de aquellos a los que se les hace cierto seguimiento. Esto se viene dando cada vez con mayor frecuencia, al igual que las cumbres paralelas, donde se relevan las dimensiones sociales de la integración. El movimiento antiglobal es claramente distinto en sus fundamentos, aunque aprovecha cada espacio ciudadano que el sistema internacional otorga. Es un movimiento radical. Su radicalidad no está dada por sus formas de expresión, que algunos medios de comunicación globales resaltan, sino por una visión que cuestiona los fundamentos del sistema internacional en construcción; la radicalidad está en las ideas que sustenta.

Esta expresión ciudadana ha sido percibida por algunos actores como una amenaza. Esta preocupación se manifestó tempranamente en Seattle con el desconcierto de las autoridades ante las protestas de noviembre de 1999, en ocasión de la Conferencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y más recientemente en la cancelación de la Conferencia sobre desarrollo económico y social que iba a realizarse en Barcelona en junio de 2001. El gobierno canadiense se propuso comprender este fenómeno, preocupado por la permanente disposición de sus ciudades para encuentros internacionales y particularmente por haber sido Québec sede de la Cumbre de las Américas en abril de 2001. Esa honda preocupación se refleja en un informe del Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad, de agosto de 2000<sup>9</sup>.

8. V. Francisco Rojas A. (ed.): *Multilateralismo, perspectivas latinoamericanas*, Flacso-Chile / Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

9. «Anti-Globalization - A Spreading Phenomenon» en <[http://www.csis-gc.ca/eng/miscdocs/200008\\_e.html](http://www.csis-gc.ca/eng/miscdocs/200008_e.html)>.

## Características del movimiento antiglobalización

El informe canadiense describe este movimiento en distintos planos. En lo ideológico señala que hay un gran abanico de expresiones, desde nociones anarquistas, inspiradas en la acción directa, pasando por la izquierda tradicional globalizada o reconvertida a nuevas causas y los movimientos contemporáneos, como el ambientalismo, el indigenismo y el feminismo. El movimiento posee tendencias y sensibilidades muy distintas, a veces hasta contradictorias<sup>10</sup>, pero con un adversario común: los organismos supranacionales a los que se acusa de servir a los países ricos en desmedro de los más pobres, de no respetar el medio ambiente, los derechos humanos y los derechos de los trabajadores. Ciertamente la heterogeneidad ha contribuido a consolidar los movimientos de protesta y las manifestaciones, pero las nuevas estrategias y tecnologías modificaron profundamente su misma naturaleza y renovaron por completo su dinámica. Inspirados en el anarquismo y en la tradición latinoamericana de protesta, practican la acción directa y utilizan una gran cantidad de nuevos métodos. La elaboración y utilización de tácticas novedosas es algo directamente ligado a las nuevas tecnologías de información y comunicación que supieron poner al servicio de sus intereses.

Internet ha tenido un impacto particularmente importante, entre otras cosas porque permitió a los organizadores planificar las manifestaciones, a veces a escala mundial, con rapidez y facilidad. Ahora los individuos y los grupos pueden fijar fechas, compartir experiencias, planear logísticas y coordinar múltiples iniciativas, lo que nunca hubieran podido realizar antes con tanta economía de tiempo. Incluso se ofrecen cursos, impartidos en red, de capacitación sobre técnicas de protestas; uso de internet, de teléfonos celulares y de cámaras de video; escalamiento de paredes; formación de cadenas humanas; labores de reconocimiento; planes para contrarrestar las estrategias policíacas. La comunicación y la coordinación vía internet dieron un nuevo aliento al movimiento. Los teléfonos celulares representan un medio de comunicación y de control bastante simple, ya que permiten a los organizadores apostar a la movilidad de los manifestantes y desplazar a los grupos de un lugar a otro, según las necesidades. Entre las nuevas tecnologías, el *software* de codificación Pretty Good Privacy es muy utilizado en los intercambios por internet del movimiento antiglobalización, que también adoptó las técnicas de comunicación elaboradas y perfeccionadas por los ecologistas. Los más informatizados practican lo que se conoce como *netstrike*, que consiste simplemente en un ingreso masivo, reiterado y simultáneo de usuarios a un determinado sitio web, hasta saturarlo y volverlo inoperante. Una de las acciones es-

---

10. Es tan amplia la corriente contra el nuevo orden global que dentro de ella podríamos considerar a los movimientos aislacionistas radicales de derecha como las milicias estadounidenses y el movimiento patriota, quienes se oponen al nuevo orden global y al Gobierno Federal de Estados Unidos, y que reclaman los derechos de los ciudadanos estadounidenses originales. Esta tendencia particular no forma parte de la plataforma social que converge en las protestas antimundialización. Tienen su agenda propia y legitiman el uso de las armas y la fuerza.

pectaculares realizadas por los ciberactivistas fue robar los números de más de 1.000 tarjetas de crédito (mediante hackeo) de los principales participantes en el Foro de Davos de 2000 como Gates, Bill Clinton y Yasser Arafat. De acuerdo con el mencionado informe canadiense, el movimiento opuesto a la globalización es económicamente autónomo. El financiamiento y el apoyo logístico son asumidos por los mismos participantes y las partes interesadas a través de donaciones. Numerosos manifestantes viajan al lugar de las movilizaciones por sus propios medios, haciéndose cargo de sus gastos. Muy a menudo comparten medios de transporte y hospedaje con otros manifestantes. Algunos reciben ayuda de grupos o individuos que comparten sus ideas. En ciertos casos una parte de los gastos corre por cuenta de organizaciones con recursos, como Direct Action Network o Alliance for Global Justice. Finalmente, quienes participan en las manifestaciones más importantes pueden contar con la ayuda financiera de sindicatos o grupos afines. El financiamiento también está asegurado por la venta de insignias, camisetas y todo tipo de objetos que promueven distintas causas.

### **El caso Attac: ciudadanos globales en línea**

Aproximadamente 150 organizaciones y movimientos sociales de todo el mundo convocaron al FSM de Puerto Alegre. Más de 4.000 delegados oficiales de 117 países estuvieron presentes, calculándose en 15.000 el total de asistentes. Recordemos que los ejes de la reunión fueron la anulación de la deuda del Tercer Mundo, el establecimiento de un impuesto a los flujos de capitales especulativos (tasa Tobin), la eliminación de los paraísos fiscales, la definición de nuevas reglas para el comercio mundial y el rechazo a las políticas de ajuste del BM y el FMI. Una de las organizaciones que lideró este encuentro fue la Asociación por una Tasa a las Transacciones Financieras Especulativas para Ayuda a los Ciudadanos, Attac.

**Breve historia de Attac.** Esta asociación nació en Francia en junio de 1998. Se autodefinió como una plataforma de convergencia de ciudadanos, asociaciones, sindicatos y medios de comunicación. La idea de la iniciativa nació de un editorial de Ignacio Ramonet, «Desarmar los mercados», aparecido en *Le Monde Diplomatique* en diciembre de 1997 y que recibió más de 4.000 cartas de lectores. Attac-Francia planteó como uno de sus objetivos contribuir a la gestación de otros movimientos similares. Así fue como nacieron los movimientos Alter Davos, Planet –Otro mundo es posible y Ginebra 2000– y Construyamos un camino hacia otro mundo. La idea era generar un movimiento internacional para el control democrático de los mercados financieros y de sus instituciones. En sus inicios se plantearon como una convergencia de las resistencias al neoliberalismo. Seis meses más tarde nace el Movimiento Internacional Attac. En diciembre de 1998 se celebró una reunión en París, a la que asistieron representantes de distintos países de África, América Latina, Asia y Europa. Se trabajó en torno de la idea de generar perspectivas de colaboración y de acciones comunes para 1999. El objetivo principal fue el lanzamiento del movimiento y así favorecer la convergencia de las diversas redes que se oponen,

cada una en su campo, a las políticas neoliberales y sus consecuencias. Por otro lado se plantearon el desafío de debatir de forma colectiva para comprender la situación internacional en rápida evolución y definir alternativas.

**Orgánica y modus operandi.** Actualmente Attac está en más de 20 países<sup>11</sup>. Posee una estructura organizacional compleja dada la amplia cobertura, la diversidad que convoca y los métodos de trabajo. Cuenta con una arquitectura de redes, es decir, es descentralizada y policéfala. Tiene nodos territoriales (nacionales) y temáticos (transversales). Cada nodo a su vez se articula con otras redes y así sucesivamente. Esta estructura se refleja en la interfaz técnica de sus sitios y en los métodos de participación. Posee una dirección de correo electrónico para las comunicaciones globales del movimiento, y está abierta solamente para quienes lo integran. Los mensajes recibidos en esta dirección se distribuyen inmediatamente al conjunto de la red, lo que garantiza rapidez de comunicación, economía de medios y transparencia. Además se facilitan las direcciones de correo electrónico de los miembros para permitir los intercambios horizontales, bilaterales o multilaterales que no competen al conjunto de la red. También hay direcciones que funcionan como enlace colectivo, es decir, dirección única en cada país o en cada red internacional conectada al movimiento. Attac ofrece un abanico de canales de información y de comunicación. Ciertas direcciones electrónicas están destinadas a permitir los intercambios más abiertos, mientras que otras están reservadas a las comunicaciones internas y existen sitios en internet con documentación en diversas lenguas<sup>12</sup>. Además de su eficacia práctica, este sistema tiene la ventaja democrática de hacer que todas las personas implicadas compartan directamente la información. De este modo internet permite la reflexión colectiva. En esta perspectiva, en diversos países se tejen vínculos con publicaciones, universidades o institutos que desean poner la investigación y el conocimiento al servicio de los movimientos sociales. No hay un secretariado central, puesto que resultaría contrario a la lógica democrática que promueven, ni medios de comunicación clásicos (papel), que demandan demasiado tiempo y son demasiado caros. En cada país los asociados con conexión a internet tienen la misión de compartir la información con los miembros no conectados. Un ejemplo de este modo de participación es el foro internacional de los ciudadanos Alter Davos, donde se proponen textos para leer (en el sitio Attac) para comentarios y discusiones en las respectivas redes. Luego tiene lugar un foro en la web, diálogo, discusión y análisis. Las opiniones van siendo acumuladas en el foro. El objetivo es llegar a concretar una propuesta de acuerdo internacional entre ciudadanos sobre las inversiones y las riquezas. Posteriormente el trabajo realizado se hace público.

11. Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Camerún, Canadá, Chile, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Marruecos, Noruega, Portugal, Rusia, Senegal, Suiza, Túnez.

12. El sitio de Attac internacional está en español, francés, inglés y alemán. Además hay documentos en ruso, noruego, holandés y otras lenguas. Se maneja una decena de idiomas en el sitio internacional. Además cada país tiene su sitio en su lengua.

Del mismo modo, el Consejo Científico de Attac tiene como objeto producir información sobre los aspectos del ámbito financiero y comunicarla con el fin de promover y conducir acciones. Los estudios buscan clarificar la adopción de posturas y alimentar los esfuerzos de aproximación a las organizaciones que constituyen la plataforma de convergencia. Es una permanente reflexión concertada y una coordinación internacional de acciones. Por ejemplo, existen grupos de trabajo sobre impuestos al mercado de divisas, blanqueo de dinero y paraísos fiscales, fondos de pensiones, entre otros. Hay un Observatorio de la Mundialización que trabaja sobre la OMC, los comités de orientación y de seguimiento de las campañas. Cada campaña conserva también su especificidad. La reforma de las instituciones internacionales está impulsada por los movimientos internacionales de solidaridad y los ecologistas. El cuestionamiento a la OMC vincula a los movimientos ecologistas con los de consumidores y las asociaciones de trabajadores y con los productores.

**De Seattle a Puerto Alegre: de la fase *anti* a la fase *pro*.** Attac tuvo una participación activa en la movilización que sorprendió al mundo en noviembre de 1999. Mientras los gobiernos de los diferentes países se reúnen en Seattle en la III Conferencia Ministerial de la OMC, más de 1.000 organizaciones, movimientos, sindicatos y asociaciones firman la declaración de la sociedad civil en contra de la Ronda del Milenio (ronda de negociación comercial global). A la vez se realizan manifestaciones callejeras que terminan por suspender la reunión oficial sin haber alcanzado acuerdos sustantivos. La sorpresa fue mayúscula ante la emergencia de una nueva voz en las instancias de toma de decisiones globales. En todas partes se comenta la sorpresiva irrupción de un movimiento con un discurso estructurado y coherente y con capacidad de acción y logística para movilizar activistas, intelectuales y organizaciones locales en todo el mundo. El objetivo era expresar la resistencia frente a la globalización neoliberal y cambiar el curso de la mundialización. Las bases del acuerdo de esta plataforma de convergencia eran la oposición a las políticas y planes de ajuste del FMI y la oposición a los intentos de acrecentar los poderes de la OMC con un nuevo impulso a las liberalizaciones. Se sostiene que estas iniciativas obligan a los gobiernos a reducir al mínimo los presupuestos de servicios sociales, contribuyen a destruir las empresas nacionales y se desarrollan privatizaciones y desnacionalizaciones para lograr los recursos exigidos por los inversores. De allí viene la conocida denominación de movimientos antiglobalización. Sin embargo, se puede sostener que es un apelativo inexacto. Si bien buena parte de la identidad del movimiento pasa por la visualización de un adversario común, con el tiempo se han ido articulando propuestas de las elites intelectuales del movimiento que han sido incorporadas por la amplia base social que reúne. Más que antiglobalización es un movimiento por otra globalización, integradora, ciudadana y transparente. En Puerto Alegre se hicieron públicas una serie de propuestas, que se orientan al establecimiento de mecanismos de regulación del sistema financiero internacional, la generación de las condiciones para la aplicación de la tasa Tobin, la coordinación internacional de políticas tributarias y la institución de estándares sociales internacionales.

**La tasa Tobin.** Se trata de una propuesta lanzada inicialmente por el economista norteamericano James Tobin, de la Universidad de Yale, quien obtuvo el premio Nobel de Economía en 1981. Consiste básicamente en fijar una pequeña tasa impositiva, del 1 por 1.000, sobre las transacciones realizadas en los mercados internacionales de divisas. De esta manera, en primer lugar sería un desincentivo a las compras y ventas que se hacen diariamente por millones con carácter de apuestas especulativas. En este sentido una compra-venta realizada en el plazo de uno o dos días, por ejemplo, tendría que superar como mínimo el 2 por 1.000 de rentabilidad esperada en esas operaciones, debido al costo de dicha tasa. Con ello se limitaría el volumen y el nivel especulativo de los mercados cambiarios. En segundo lugar, la aplicación de la tasa generaría un importante fondo de recursos financieros, que podrían destinarse a importantes fines sociales, fundamentalmente en los países menos desarrollados. En resumen, esta medida podría contribuir a una mayor estabilidad mundial de los mercados financieros internacionales, y de paso, se podrían mejorar los desequilibrios y necesidades de buena parte de la población mundial. Se estima que las operaciones diarias realizadas en los mercados de divisas superan los 1,8 billones de dólares. Ello significa que, aunque llegase a disminuir el número de estas transacciones especulativas, se podrían generar cada año entre 150.000 y 250.000 millones de dólares, recursos con los que podrían hacerse bastantes cosas en el contexto económico internacional. La suma, recaudada esencialmente en los países industrializados en los que se encuentran las grandes plazas financieras, podría utilizarse para las acciones de lucha contra las desigualdades, la promoción de la educación y de la salud pública en los países pobres, la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable. A modo de propuestas en este sentido, Attac sugiere que con estos recursos se puede aliviar o condonar la deuda externa de los países en desarrollo, la cual alcanza ahora globalmente los 2,3 billones de dólares, es decir, la previsible recaudación de un solo año de la tasa Tobin sería suficiente para pagar la deuda. Otra propuesta apunta a la creación de un seguro mundial contra catástrofes naturales, para que de una forma rápida y eficiente se puedan cubrir los efectos (al menos los económicos) de terremotos, inundaciones, huracanes, etc. Dentro de los argumentos en contra de la aplicación de esta tasa está la dificultad de establecer globalmente una medida vinculante. Se señalan las dificultades para establecer mecanismos de regulación y control. El contraargumento en este punto indica que en lo referente a la diversidad de países y los posibles escapes de esta tasa planetaria, se debe considerar que cerca de 83% del tráfico mundial de divisas está concentrado en ocho plazas financieras (Francfort, Hong Kong, Londres, Nueva York, París, Singapur, Tokio y Zúrich), lo cual relativiza el problema de la dispersión al implantar y controlar esta tasa. Además, en el caso de la adopción legal de la misma, los bancos centrales podrían penalizar (rechazando las operaciones monetarias) a aquellos países que no respeten su pago.

Un hecho significativo es la creciente discusión de esta propuesta en distintos parlamentos. A modo de ejemplo, el Parlamento Europeo debatió esta medida y arrojó una votación de 223 votos a favor y 229 en contra (con 36

abstenciones), lo que da una idea del equilibrio político en ese contexto en relación con esta propuesta. Por otra parte, el Parlamento de Canadá y el Gobierno de Finlandia han aprobado propuestas favorables al respecto. Además se ha debatido en los parlamentos de Estados Unidos, Gran Bretaña y Brasil, estando el proyecto en debate parlamentario en otros varios países. El tema está instalado. Se argumenta que esta iniciativa fiscal mundial además de incrementar la estabilidad y la eficiencia a largo plazo en el sistema económico internacional, podría servir para que muchas más personas accedan a las bondades de una sociedad global. Junto con la tasa Tobin, Attac posee otras propuestas, aunque menos concretas, respecto a la democratización del sistema de la ONU, especialmente los mecanismos de resolución que establecen embargos. Se plantea la reducción radical de los gastos en armamento, asegurando la reconversión civil de dicha industria, el mejoramiento de los sistemas de protección social, entre otras iniciativas.

### **Comentarios finales**

La corriente antiglobalización merece especial atención. Desde el levantamiento zapatista en enero de 1994 se han sucedido expresiones contrarias a la corriente hegemónica del nuevo orden global. Sin duda, un momento clave en este proceso de convergencia social internacional fue la protesta de Seattle en noviembre de 1999 por la visibilidad mundial que adquirió. Le sucedieron manifestaciones similares en Bangkok, Washington y Praga, que siguieron captando la atención de la opinión pública internacional. Un hito fundamental en este proceso lo constituyó la celebración del FSM en Puerto Alegre en enero de 2001, donde se estableció una plataforma de convergencia de las distintas causas que se oponen a la globalización tal cual hoy la conocemos. Una evidencia de la preocupación y desconcierto que está produciendo esta corriente de pensamiento y acción lo constituye la mencionada cancelación de la conferencia del BM de Barcelona en junio de 2001. El análisis de la ciudadanía debe incorporar las nuevas formas de asociatividad. Los intercambios comunicativos impulsados por las tecnologías de información y comunicación están promoviendo una nueva morfología de sistemas sociales. Uno de los aspectos importantes en este sentido, se refiere a la transnacionalización de las redes sociales y al ejercicio de prácticas ciudadanas más allá del territorio que define el Estado. Tal como se globalizan los sistemas financieros, se globaliza la política y sus actores. Las identidades y el ejercicio de la ciudadanía adquieren un carácter transnacional. Esto no significa que los referentes identitarios pierdan anclaje en las realidades locales y nacionales, se trata de una nueva morfología que está siendo fuertemente impactada por los usos de las tecnologías de la información. Surge un nuevo espacio de lo político y nuevos actores. Los llamados ciudadanos globales pueden ser observados como un fenómeno emergente que probablemente se acreciente y consolide en la medida en que la globalización se vaya desplegando en los más diversos planos. Así como hay una esfera pública global e instituciones que toman decisiones globales, surgen nuevos ciudadanos que quieren participar del diseño de una nueva sociedad.

**Bibliografía**

- Adler Lomnitz, Larissa: *Redes sociales, cultura y poder: Ensayos de antropología latinoamericana*, Flacso-México, México, 1994.
- Amuras, Marta: «Un comentario sobre la sociedad civil y la nueva agenda social internacional» en Heraldo Muñoz (comp.): *Globalización XXI, América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Aguilar, Santiago, 2000.
- Azuaje, Francisco Javier: «Abordar la superautopista desde una carretera de tierra» en *Nueva Sociedad* N° 147, Caracas, 1997.
- Baño, Rodrigo: «Participación ciudadana: elementos conceptuales» en Enrique Correa y Marcela Noé (eds.): *Nociones de una ciudadanía que crece*, Flacso-Chile, Santiago, 1998.
- Castells, Manuel: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* vols. I y II, Alianza, Madrid, 1997.
- Chudnovsky, Mariana: «Ciudadanos del mundo conectaos» en <[www.hipersociologia.org.ar/papers/chudnosp.htm](http://www.hipersociologia.org.ar/papers/chudnosp.htm)> y <[www.hipersociologia.org.ar/papers/chudnosp.htm](http://www.hipersociologia.org.ar/papers/chudnosp.htm)>.
- Delich, Francisco: «Estado, sociedad y mercado» en VVAA: *Inserción económica internacional de América Latina*, Flacso-Chile, 2000.
- Flacso-Chile: «Nuevo gobierno, desafíos de la reconciliación: Chile 1999-2000», Santiago, 2000.
- Franco, Jean: «La globalización y la crisis de lo popular» en *Nueva Sociedad* N° 149, Caracas, 1997.
- Friedman, Thomas: «The Lexus and the Olive Tree», 1999.
- García Canclini, Néstor: *Consumidores y ciudadanos, conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México, 1995.
- Garretón, Manuel Antonio: «Ciudadanía y desarrollo en tablero» en *Revista del convenio Andrés Bello* N° 52, Colombia, 1996.
- Giddens, Anthony: «Más allá de la derecha y la izquierda, una nueva política para el nuevo milenio», PNUD, Instituto Internacional de Gobernabilidad, serie Instituciones y Desarrollo, N° 2, 1998.
- Gómez, Ricardo: «Latinoamérica en el salón de los espejos de internet», CIID-Montevideo, 2000, <<http://www.idrc.ca/pan/pubhalls.htm>>
- González, Felipe: «Economía global y progreso global» en Heraldo Muñoz (comp.): *Globalización XXI, América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Aguilar, Santiago, 2000.
- Gorostiaga, Xavier: «Hacia una prospectiva participativa» en Francisco López Segrera y Daniel Filmus (eds.): *América Latina 2020*, Flacso-Argentina / Unesco, Buenos Aires, 2000.
- Ibarra, David: «El nuevo orden internacional», Aguilar, México, 1999.
- Ianni, Octavio: «El príncipe electrónico» en *Revista de Ciencias Sociales* vol. 10, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1999.
- Kennedy, Paul: «Hacia el siglo XXI», Plaza & Janes, España, 1998.
- Lara, Claudio y Coral Pey (eds.): *ALCA y ciudadanía. Participación de la sociedad civil en los procesos de negociaciones comerciales*, Flacso-Chile, Santiago, 2001.
- PNUD: *Informe sobre desarrollo humano 1999, Mundialización con rostro humano*, Mundi Prensa Libros, Madrid, 1999.
- Rojas, Francisco (ed.): *Multilateralismo, perspectivas latinoamericanas*, Flacso-Chile / Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- Rosanvallon, Pierre: «La globalización exige un nuevo contrato social», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Temas de desarrollo humano sustentable N° 4, Santiago, 2000.
- Smith, Marc y Peter Kollock: *Communities in Cyberspace*, Routledge, 2000.
- Soane, José y Emilio Tadde (eds.): *Resistencias mundiales*, Flacso, 2001.
- Soros, George: *La crisis del capitalismo global, la sociedad abierta en peligro*, Argentina, 1998.
- Waterman, Peter: «El mundo feliz de Manuel Castells» en *Nueva Sociedad* N° 157, Caracas, 1998.
- Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

# Integración y neoliberalismo en Argentina

¿ALCA o Mercosur?

DANIEL GARCÍA DELGADO

**El trabajo destaca el carácter político estratégico que tiene la construcción regional del Mercosur, y no solo técnico-comercial como lo percibe el proyecto neoliberal. Frente a lo que parece el desafío excluyente de la integración al ALCA, en realidad no habría disyunción, siendo ambas asociaciones de distinto nivel y naturaleza. Si consideramos al Mercosur como sujeto y como destino común, ambos proyectos pueden coexistir del mismo modo que las negociaciones con la UE. Pero es necesario reconocer que el ALCA representa una amenaza si el Mercosur se mantiene en su actual situación de conflicto o si evoluciona como un simple preámbulo para una integración comercial más amplia. Urge establecer los elementos de una agenda de fortalecimiento del Mercosur.**

**E**n América Latina, la regionalización en los últimos 20 años es fruto de tres procesos íntimamente vinculados: el de democratización, el de reforma del Estado y el de globalización. El primero de ellos se refiere al establecimiento, luego de una época de autoritarismos militares, de similares regímenes democráticos, entre los cuales disminuyen las hipótesis de conflicto y se favorecen condiciones de mayor acercamiento. El segundo proceso da cuenta del pasaje de la matriz estadocéntrica del Estado de bienestar (MEC) a otra signada por la apertura, la privatización y las desregulaciones; en definitiva, el mercado como principio regulador central (Cavarozzi). Finalmente, el proceso de globalización se vincula con una revolución científico-tecnológica que promueve una creciente interacción e interdependencia de todas las nacio-

---

DANIEL GARCÍA DELGADO: investigador de Flacso-Conicet.

**Nota:** Este trabajo fue realizado para el Grupo de Trabajo de Clacso sobre Integración Regional, en un encuentro realizado en Asunción sobre «Asimetrías del proceso de integración», 21-24 de mayo de 2001. @: <dgarcia@flacso.org.ar>.

**Palabras clave:** integración, política económica, neoliberalismo, Mercosur, Argentina. ||

nes entre sí, un acortamiento espacio-temporal y un debilitamiento progresivo de la distinción entre lo interno y lo internacional, así como problemas crecientes en las escalas productivas y homogeneización de los precios relativos<sup>1</sup>. En este último contexto, la regionalización aparece como producto y, a la vez, como respuesta a un proceso constitutivo de nuevos actores (grandes empresas multinacionales, creciente influencia de los organismos multilaterales y de los *mass media*) y generador de inéditos conflictos para las distintas comunidades políticas nacionales, por predominio de los mercados sobre los Estados: crisis de soberanía, de integración social y de identidad cultural.

Porque si bien la relativización de las fronteras contribuye al debilitamiento de los conflictos ideológico-militares y a la existencia de nuevas oportunidades de intercambio comercial, de cooperación y democratización, también tiene como consecuencia la fragmentación de las sociedades, el aumento de la desigualdad y el debilitamiento de los Estados y de la política frente a los mercados para el logro del bien común. De allí que sea necesario discernir, dentro de la inevitable dinámica de integración, las diversas perspectivas posibles en las que ésta puede realizarse, y de las cuales se derivan distintas modalidades, más comerciales y de orientación neoliberal o integrales, con un mayor activismo público y participación de las sociedades civiles en el proceso. En ese sentido, son modelos contrapuestos el del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) –o sea, libre comercio–, y el de la Unión Europea –como mercado común, que incorpora además representación política, moneda única, carta social, ciudadanía y órganos supranacionales.

En todo caso, se trata de destacar en este trabajo el carácter político estratégico que tiene la construcción regional y no solo exclusivamente técnico-comercial, en relación con el surgimiento de una nueva polis posindustrial y posmoderna, y como ello se procesa desde la Argentina. Y señalar que este proceso de características complejas y multidimensionales no tiene que ver sólo con los gobiernos y las empresas, o con la actividad de los expertos negociadores, sino que, de alguna manera, y a semejanza de lo que fuera la construcción de las naciones en América Latina a comienzos del siglo XIX, debe comprometer a numerosos actores por cuanto lo que de esto resulte será decisivo para el futuro bienestar de sus pueblos.

## **Integración regional y neoliberalismo**

**Las reformas de primera generación y la configuración del Mercosur.** El neoliberalismo triunfó plenamente en la Argentina de los años 90. Se lo asoció a una perspectiva fundamentalista de «todo al mercado», al pasaje del Estado benefactor al Estado «mínimo» limitado a funciones básicas, a la apertura y a la cesión de espacios de decisión a los mercados, inversores y consumidores, en una economía de oferta contrapuesta en 180 grados a lo que ha-

1. En este sentido, el Mercosur crea una base más sólida para acercarse a una situación potencial de despegue productivo (v. Schvarzer).

bía predominado desde la posguerra. Esta hegemonía del neoliberalismo tuvo dos etapas: la primera se relaciona con las denominadas reformas «de primera generación» (etapa menemista), y la segunda se inaugura con las reformas «de segunda generación» (gobierno de la Alianza).

La política de reforma del Estado fue realizada con independencia del Mercosur y, por tanto, no se consideró en aquélla incluir una política de asociaciones de empresas concesionadas o privatizadas (como podría haber sido una asociación entre YPF y Petrobras) y las que se intentaron, como la iniciativa de las empresas de fabricación de aviones de construir un producto común, en el área de defensa, no tuvieron ningún apoyo financiero, lo que facilitó su fracaso (Schvarzer).

Al llegar a la finalización de ese periodo de transición, y para suplir lo poco que se había avanzado sobre lo acordado en el Tratado de Asunción<sup>2</sup>, se inició una ronda de negociaciones, los Acuerdos de Ouro Preto (1994), que produjeron los siguientes instrumentos para acompañar el acordado arancel cero: arancel externo común, estructura institucional, salvaguardia ante terceros países, código de normas aduaneras, compromiso de política comercial ante terceros países y algunas excepciones al arancel externo y al arancel intrazonal (entre ellas, el régimen automotor).

A fines de los 90, la asimetría cambiaria provocada por la devaluación del real puso en desventaja competitiva a la economía argentina frente a la brasileña, y también descubrió otros conflictos hasta entonces latentes como consecuencia de la bonanza en la etapa inicial (asimetrías laborales, subsidios y el mayor activismo estatal en el Brasil), la falta de mecanismos de resolución de controversias y la caída de los términos de intercambio que afectó en particular a la Argentina, país que apostó a un modelo de reprimarización de sus exportaciones durante los 90. También es cierto que la disyunción entre política internacional y regional de parte de la Argentina (de fuerte alineamiento con Estados Unidos), y Brasil (de apoyo a una región con más autonomía), explican la falta de coherencia y los desencuentros de objetivos entre uno y otro país, así como también lo hacen la diferencia de base económica sobre la que cada uno de los socios mayores establecía sus objetivos estratégicos: Brasil, de potenciar su rol de actor internacional y proteger su industria y desarrollo tecnológico; Argentina, queriendo configurar una economía de servicios basada en la exportación de *commodities*.

---

2. El Tratado de Asunción de 1991 supuso la constitución de un mercado común, que consistía en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la fijación de un arancel externo y de una política comercial común frente a terceros países, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el compromiso de armonizar las legislaciones en las áreas pertinentes. Para llegar al mercado común, el Tratado estableció, entre 1991 y 1994, un «periodo de transición» con cuatro instrumentos: a) un programa para llevar los aranceles a cero; b) la coordinación de las políticas macroeconómicas en forma convergente con dicha reducción; c) un arancel externo común que incentivase la competitividad externa; y d) la adopción de acuerdos sectoriales.

**Integración y reformas de segunda generación.** Las reformas de segunda generación planteadas a partir del consenso pos-Washington, marcado por la crisis de la teoría del derrame (Klikberg), a diferencia de las de «primera generación», están asociadas al mejoramiento de las instituciones, a un manejo más eficiente del gasto social, al perfeccionamiento del mercado, a aceptar los mecanismos de regulación e información y a una mayor transparencia. La Declaración de Buenos Aires, de comienzos de 2000, se propuso implementar metas macroeconómicas comunes y fijar plazos para alcanzarlas, a partir de marzo de 2001, al estilo del acuerdo de Maastricht de la Unión Europea. Sin embargo nada de esto se logró llevar a la práctica. El «relanzamiento» fue una palabra que se llevó el viento: no solo no se profundizó la institucionalización del proceso de integración, sino que además los conflictos sectoriales se agravaron. Por otra parte, la devaluación del real continuó incentivando el conflicto y se tradujo en una agenda de negociación de carácter defensivo entre los sectores productivos de ambos países, en lugar de promover una visión de conjunto y neutral.

Sintetizando, si durante los primeros 10 años el Mercosur tuvo un comienzo promisorio, evidente en el extraordinario aumento del comercio intrarregional y de los flujos de inversiones, derivados de proceso de eliminación de tarifas, casi sin precedentes en estándares de países en desarrollo, pronto comenzó a mostrar serios déficits, relacionados con: la asimetría cambiaria (Argentina con cambio fijo, y Brasil, fluctuante); la apuesta a una independencia monetaria por parte del Brasil y, por el contrario, en Argentina a fijar la constitución de una moneda común en el dólar y en una política económica profundamente liberal; la falta de mecanismos de arbitraje para la solución de controversias, y la necesidad de apelar constantemente a los presidentes para la resolución de los conflictos derivados de las posiciones sectoriales; la falta de un derecho comunitario y de instituciones supranacionales de justicia que permitieran realizar una interpretación jurídica uniforme, un control de legalidad no sujeta a negociaciones permanentes, acentuó la falta de previsibilidad para los actores; la ausencia de un enfoque político y de una política exterior común acerca del carácter y objetivos estratégicos de la integración en el marco de la globalización.

## **El estancamiento del Mercosur y el desafío del ALCA**

**La disyuntiva emergente.** Luego de 15 meses de gestión, el balance del «relanzamiento» del Mercosur por el gobierno de Fernando de la Rúa indica que la promoción comercial no solo no ha sido profundizada, sino que los esfuerzos preexistentes han sido mutilados y mantenidos en letargo, como el PRE o la Fundación ExportAr. Asimismo, como señalan Jaguaribe y Ferrer, otros factores generadores de conflicto en el bloque son la fuerte vulnerabilidad de las economías de cada país en términos financieros, la dependencia de los organismos multilaterales, el creciente endeudamiento y el déficit permanente del sector externo.

Ahora bien, a esta crisis del bloque se le sumó la ofensiva de EEUU, con el nuevo gobierno republicano, por acelerar los tiempos de integración al ALCA, a fin de cerrar su creciente déficit comercial. Si bien el ALCA y la estrategia de las Cumbres estaban presentes en los 90, no aparecían con la fuerza que adquirieron a comienzos de 2000. Una presión que se acentúa en el marco de la crisis argentina (en lo económico, aumento explosivo del riesgo país), por el acuerdo bilateral alcanzado por Chile, y por el estancamiento del bloque, factores todos que interactúan.

**Ventajas y desventajas de la integración en el ALCA.** Para evaluar las ventajas, inconvenientes y desafíos del ALCA proponemos comparar los aspectos económico comerciales donde se afirma esta opción. La propuesta aparece como una oportunidad de apertura de los principales mercados del hemisferio norte a las exportaciones del Cono Sur<sup>3</sup>. Esto ha sucedido en el caso de México, que aunque ha logrado en los últimos tiempos un elevado crecimiento, en 2001 la tendencia es recesiva, mientras que el resto de América Latina ha permanecido estancada. El esquema se torna muy atractivo para países pequeños con bajo nivel de industrialización y de volumen de mano de obra, como Chile, y también para el nuevo *establishment* argentino, dominado por el sector financiero y de servicios privatizados, que sin embargo encuentra resistencia en sectores industriales, gremiales y políticos.

La dificultad para exportar a EEUU no se debe solo a la protección arancelaria, sino también a otros factores como la baja productividad o cierto déficit en técnicas de comercialización de los productores locales, y a las medidas de protección que penalizan, de tiempo en tiempo, algunos productos como las manufacturas de acero. Por ello es probable que un acuerdo de liberalización comercial no facilite demasiado las ventas a ese país. En este sentido, basta comparar las corrientes de comercio entre Argentina y EEUU en los últimos 30 años, en donde, en 26 oportunidades, el saldo de comercio fue negativo para Argentina. Los sectores con mayor valor agregado y con ventajas basadas en la incorporación de nuevas tecnologías son los más deficitarios. En cambio, los sectores exportadores «exitosos» se caracterizan por una baja diferenciación de productos y alta elasticidad de precios. Entre 1991 y 1999, las exportaciones totales argentinas aumentaron 93%. Las exportaciones a Brasil crecieron 280%, tres veces más, mientras que las destinadas a EEUU tuvieron apenas 11% de incremento, y las dirigidas a la Unión Europea, 20%. El mercado brasileño se convirtió en el factor más dinámico del comercio exterior. El balance comercial con el Mercosur resultó favorable, el saldo comercial promedio del comercio con Brasil fue superavitario en 1.677 millones de dólares, mientras el comercio con EEUU fue deficitario en 24.231 millones de dólares, y el intercambio con la UE fue desfavorable en 15.429 millones de dólares.

3. Para un análisis de la evolución del proceso del Alca desde la Cumbre Presidencial de Santiago de Chile, la Segunda Cumbre de presidentes realizadas en Miami en 1994, y en Santiago de Chile en 1998, de los encuentros ministeriales de San José y Toronto de noviembre de 1999, y los encuentros ministeriales de Buenos Aires y la Tercera Cumbre Presidencial de Québec en abril de 2001, v. Bouzas/Svarzman.

A la vez, el comercio de la Argentina está estancado en la provisión de bienes primarios y de bajo grado de elaboración, pero en el caso del Mercosur las exportaciones de bienes industriales tendieron a aumentar, lo cual en parte se debió a las exportaciones de automotores.

Las dificultades para exortar a EEUU tienen que ver particularmente con las barreras comerciales a las exportaciones latinoamericanas que abarcan los siguientes aspectos: a) política de importaciones, derechos antidumping y compensatorios en la versión americana no OMC y facultad de USTR para investigar y aplicar sanciones al país que actúe deslealmente y perjudique al comercio norteamericano; b) subsidios a las exportaciones, cuyo mecanismo consiste en tres aspectos: incentivos directos a los productos, créditos a mediano y largo plazo a tasa blanda y facilidades para el armado de infraestructura en otros países.

En lo jurídico-institucional, el ALCA aspira a ser muy parecido al Tlcan, en el sentido de que ambos, por la naturaleza misma del tratado, son básicamente de carácter comercial. El Tlcan es modelo del ALCA en muchos aspectos, basta ver los últimos capítulos del primero, sobre todo en lo referente a inversiones, para comprender lo que este acuerdo puede significar. Se trata de un modelo de inversiones muy duro para los países en desarrollo, porque incorpora nuevos derechos para las corporaciones y privilegios para el capital y, a la vez, impone más y más restricciones a la capacidad regulatoria de los gobiernos. Ningún gobierno tiene derecho a regular la actividad de las corporaciones, al considerarlo una «expropiación indirecta». En ese sentido, se prohíbe toda ley y/o regulación para exigir insumos locales, normas de carácter ambiental, de salud o sociales. Otorga nuevos derechos especiales a las empresas e inversores externos, incluso un trato preferencial sobre los inversores nacionales.

Para sintetizar, sería una ingenuidad y una utopía creer que la Argentina pueda negociar directamente con EEUU y obtener condiciones ventajosas de acceso para sus productos agrícolas y agroindustriales, dado que en la mayoría de los casos son los mismos que gozan de protección e incentivos en aquel país. Por otro lado, en el escenario más probable de un programa de integración con el Norte sin una cohesionada negociación del bloque mercosuriano que no incluya los temas agrarios, solo se acentuarían las asimetrías existentes sin proporcionar beneficios sustanciales en materia comercial<sup>4</sup>.

**Estado de las negociaciones y posición de los actores nacionales.** En la reunión preparatoria del ALCA de marzo de 2001, en Buenos Aires, los ministros anunciaron enero de 2005 como fecha para el término de las negociaciones, y para finales de ese año la entrada en vigor del bloque. La determinación de

4. Como señala Aníbal Jozami (p. 8), «...pareciera que, para EEUU, el objetivo central consiste en asegurarse un mercado cercano de 300 millones de consumidores potenciales –que por ahora muestran un nivel de ingreso mensuales promedio que no supera los 400 dólares– para

2005 fue una victoria para las cancillerías argentina y brasileña, que enfrentaron la oposición de EEUU y Canadá. Chile acompañó o apoyó 2005 como fecha para el término de las negociaciones. Pero antes de diciembre de 2005 el ALCA pasará por etapas intermedias fundamentales. Antes de abril de 2002 deben ser definidos los mecanismos para el debate acerca del libre acceso a los mercados, negociación que abarca el intercambio de mercaderías, servicios, compras gubernamentales e inversiones. Las negociaciones concretas acerca de la liberalización de cada producto y sector se iniciarán en mayo de 2002, lo que implica una discusión relacionada con la eliminación de barreras no arancelarias. Ahora bien: ¿cuál es la posición de los diversos actores del ámbito nacional en el nuevo escenario planteado por el desafío del ALCA?

El Gobierno argentino se encuentra en medio en una aguda crisis económica y política, donde prevalece la ambigüedad sobre la futura política regional. Esta situación había dejado al país, a comienzos de mayo, en una suerte de posición bifronte respecto del ALCA: por un lado, la del ministro de Economía, Domingo Cavallo, apuntando a la suba de aranceles de importación de bienes de consumo y a la baja de los que gravan los bienes de capital del AEC, así como a una propuesta de retrotraer el perfil de unión aduanera al de zona de libre comercio y negociar bilateralmente con EEUU; y por otro, la posición del presidente y del canciller, de mantener los acuerdos del Mercosur y por el momento no bajar el perfil institucional del mismo. De la Rúa y Adalberto Rodríguez Giavarini buscan una mayor institucionalización de la unión aduanera, si bien apoyan la continuidad de las negociaciones por el ALCA en los términos acordados en Buenos Aires, aunque con crecientes dificultades para la toma de decisiones.

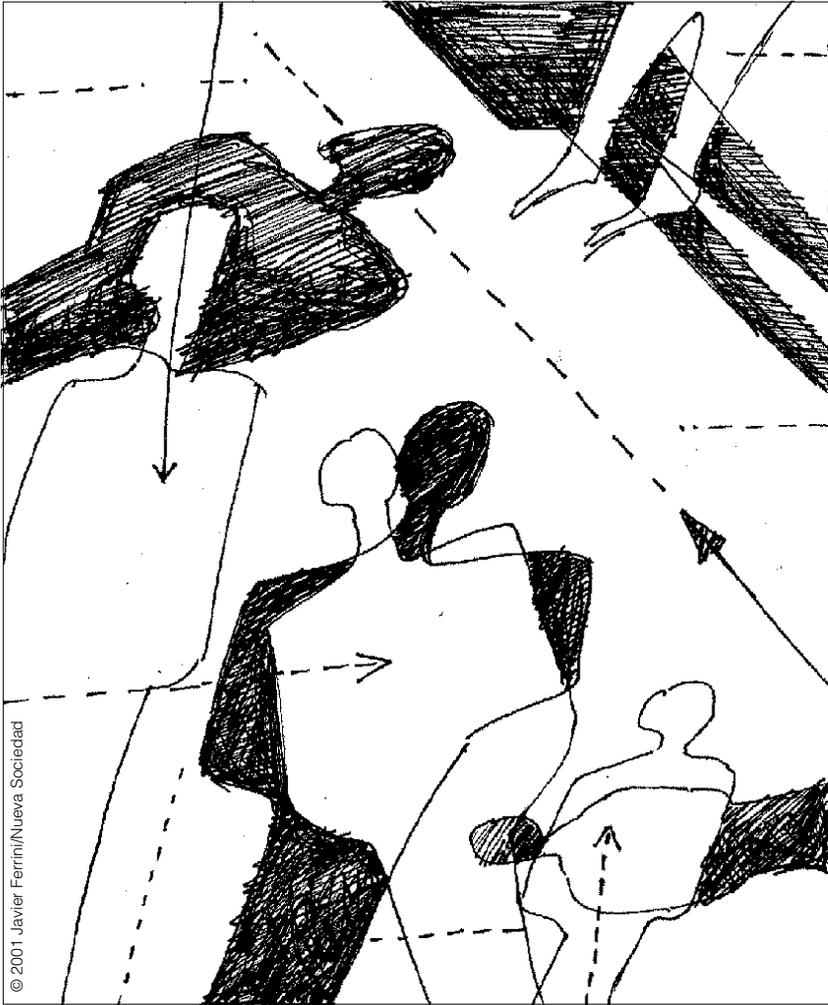
La posición de Brasil, a su vez, es clara en el sentido de que su objetivo respecto del ALCA es lograr que las negociaciones satisfagan sus intereses nacionales, esto es, modificar las restricciones a las entradas de sus productos en EEUU y continuar la negociación pero sin alterar las fechas de inicio del libre comercio hemisférico.

Por otro lado, la visión que predomina en el *establishment* argentino es que la llegada de 2005 debe eliminar el Mercosur. Sobre todo durante estos últimos meses, se buscó configurar en la Argentina una visión catastrófica del Mercosur, utilizando los medios para adjudicar toda la responsabilidad del mal funcionamiento del bloque a la devaluación del real, o para denunciar una suerte de «Brasil dependencia» como la causa de la situación recesiva local.

Por su parte, los sindicatos instaron en marzo de 2001 a no dar ningún paso en el ALCA, porque se precarizarían las condiciones de trabajo para poder competir como bloque con Europa y Asia. Los sindicatos esgrimen que una

---

sus productos más competitivos: nuevas tecnologías –sobre todo las basadas en comunicaciones y en la informática– comercio electrónico, industrias con patentes originales propias, junto a una desregulación rápida y completa de las comunicaciones y del transporte aéreo».



cosa es la integración y otra el mercado libre, y que las multinacionales siempre van a querer imponer las leyes del mercado y hacer desaparecer la independencia de los Estados. En relación con la sociedad civil, observamos que en la etapa inicial de expansión comercial se difundió un cierto entusiasmo por la integración regional, que congregó a numerosos municipios en una Organización de Ciudades del Mercosur, con participación de empresarios interesados en la ampliación de su mercado interno y en un clima de negocios conjuntos. Pero en los últimos tres años aquella visión positiva del Mercosur se ha diluido.

**Una coyuntura crítica para el bloque.** Frente a la situación tan dinámica y conflictiva como la actual, todavía está por verse cuál es la posición que va a prevalecer en Argentina: si la de Cavallo, a favor de cerrar un acuerdo bila-

teral con EEUU, o la de Cancillería, de ir al ALCA a través del Mercosur. Existen motivos institucionales y jurídicos importantes para continuar en el bloque que chocan con la posición de Cavallo a favor de bajar el perfil institucional del Mercosur, amenazar con una salida e iniciar la vinculación bilateral con EEUU. Porque tanto los compromisos internacionales asumidos en la OMC y en el Mercosur restringen el margen de maniobra argentino en sus políticas públicas de comercio exterior y en sus negociaciones comerciales e internacionales. Son compromisos asumidos por voluntad soberana y con aprobación parlamentaria, y por la reforma de la Constitución de 1994, los tratados que los expresan tienen una jerarquía superior a las leyes, por lo que generan derechos exigibles en las instituciones judiciales del país. En ese sentido, una ruptura y un acuerdo bilateral con EEUU sería pasible de sanciones jurídicas, y diversas empresas o inversores extranjeros que se radicaron por la existencia del Mercosur, podrían recurrir a instancias judiciales e internas o arbitrales internacionales para obtener las compensaciones correspondientes (al respecto, v. Peña).

De cualquier forma, la fecha de entrada del ALCA (2005) no significaría una integración automática sino una nueva ronda de negociaciones, e independientemente de su inclusión al tratado esto no necesariamente debe significar la desaparición del Mercosur. Por todo ello, más que pensar el desafío en términos de disyunción –ALCA o Mercosur–, puede pensarse este proceso como configuración de un regionalismo abierto con otros bloques, tanto el ALCA como la UE, pero dentro de una opción que implique la profundización y consolidación del Mercosur. Sobre todo si lo consideramos como el único espacio en el mundo que combina simultáneamente procesos de consolidación democrática con la formación de una zona de paz y la creación de un ámbito económico común (v. Hirst et al.). En todo caso, su disolución será consecuencia del mantenimiento de la actual situación dentro de cuatro años: un bloque estancado y en conflicto. El desafío, entonces, puede formularse del siguiente modo: ¿qué iniciativas y acciones implicarían el fortalecimiento del Mercosur durante este tiempo?

### **El fortalecimiento del Mercosur. Hacia una nueva agenda**

La actual coyuntura es verdaderamente difícil para el bloque, llena de desencuentros y acritudes entre los socios principales, decisiones unilaterales y falta de disciplina negociadora así como apartamiento de los acuerdos marco. Pero a la vez es preciso ser conscientes de las fortalezas, y la primera es la geográfica, la vecindad; la experiencia histórica muestra que todos los procesos de integración que han potenciado la relación territorial se han beneficiado de una enorme expansión económica; la existencia de intereses concretos que se han venido generando durante esta década y media (empresas, inversiones, emprendimientos binacionales, etc); la empatía derivada de una relación de identidad cultural e histórica entre los respectivos países, y finalmente, y no menor, la evidencia de que el Mercosur fue y sigue siendo el único proyecto de inserción mundial sobre el cual tenemos control (v. Hirst et

al.). De allí que una agenda de fortalecimiento o profundización del bloque para llegar a 2005 en las mejores condiciones para negociar, debería plantearse en al menos tres dimensiones:

**Esfera económico-comercial.** Por un lado la novedad de la flexibilización de la convertibilidad en Argentina –incorporación del euro– si bien no resuelve problemas inmediatos, podría ir creando un mejor contexto hacia el futuro respecto de la posibilidad de plantear una política monetaria regional común. El próximo paso lógico sería agregar, al «factor de empalme» y a los planes de competitividad promovidos por Cavallo, la puesta en marcha de una «serpiente monetaria del Mercosur» que permitiera darle equidad y previsibilidad a 30% del comercio externo, pasando de las meras declaraciones a relaciones comerciales que contribuyan a alcanzar niveles más elevados de bienestar. Porque la actual situación de desmanejo cambiario en Brasil y de convertibilidad en la Argentina, puede llevar inexorablemente a la destrucción de muchas actividades, y a la erosión política de este proyecto estratégico regional (Nielsen).

En este sentido, a comienzos de septiembre de 2001 el real superó la barrera de 2,70 por dólar y Cavallo impuso reintegros de 12% a las exportaciones. Brasil, frente a esta nueva medida unilateral, lanzó críticas a la administración de De la Rúa amenazando con represalias por incumplimiento de normas acordadas entre ambos países, o sea, un claro mensaje de que no aceptará más medidas comerciales unilaterales de parte del ministro Cavallo.

Si bien en el encuentro de Asunción predominó el enfoque arancelario del proceso –acuerdos de reducción o revisión arancelaria impulsados por Argentina (devaluación del dólar comercial, con lo que se reduce los efectos de la devaluación del real en relación con el peso), propuesta de reforma del Arancel Externo Común (AEC) de importación–, sería necesario demostrar una preocupación mayor por los acuerdos sectoriales. Por ejemplo, negociar con Brasil un esquema de intercambio compensado transitorio por sectores hasta que la Argentina logre resolver sus problemas de competitividad. Esto en los inicios del Mercosur se llamaba «régimen de adecuación». En todo caso, se trata de explorar las oportunidades que se abren con la reciente crisis internacional de carácter recesiva en forma conjunta más que con racionalidades separadas y de juegos de suma-cero. También podría pensarse en hacia terceros países, promover una integración de las cadenas productivas, lo cual significaría desplazar el énfasis por competir por los respectivos mercados internos y buscar complementar las producciones en relación con terceros mercados. Aparecería aquí la oportunidad de explorar conjuntamente los escenarios y nichos que se abran en un escenario internacional muy conflictivo luego de los atentados terroristas en EEUU, en septiembre de 2001, de una economía internacional en recesión, aumento de los *commodities* y agravamiento de la situación social de los respectivos países. Y por último llevar a cabo emprendimientos comunes de significación, como la configuración de una empresa binacional de energía, también nuclear, particularmente rele-

vante en el contexto del déficit energético de Brasil, encarar programas comunes en ciencia y tecnología para proyectos de cooperación y fondos de compensación, etc.

**Elementos político-institucionales.** En este nivel, debería evitarse el riesgo comercialista del proceso de integración para encarar dos o tres cuestiones básicas que están interrelacionadas:

– Definir una institucionalización más efectiva y visible del bloque, mediante la creación de un ente supranacional. Salir del tinte nacional al regional de los organismos, porque hasta ahora los ministros y presidentes se reúnen a negociar, pero siempre desde el carácter nacional. Uno de los problemas serios del Mercosur ha sido la falta de compromiso de las elites funcionariales, técnicas y políticas, con la región como un todo. Este ha sido un déficit evidente de estos 15 años: no haber intentado configurar una elite técnico burocrática regional que posibilite que los intereses de la región prevalezcan sobre los de los respectivos gobiernos.

– Consensuar un marco adecuado de resolución de controversias de carácter permanente, y no simples comisiones *ad hoc*, como se ha hecho últimamente. Este es un punto clave que no encuentra hasta ahora resolución.

– La incorporación de Venezuela podría dar, asimismo, un importante dinamismo y vitalidad a un bloque con capacidad de expansión para superar sus crisis.

– Resulta posible medir el grado de integración entre los Estados a partir de la voluntad y la intensidad de las transacciones entre sus sociedades civiles. Así, la participación de la sociedad civil, diferenciada tanto del Estado como del mercado, es otro elemento que hay que tener en cuenta en la modificación de la visión sobre lo institucional, que hace al denominado «déficit democrático» del Mercosur (Caetano/Pérez Antón, p. 141). Pero no se trata de insistir solo en el esquema del Foro Consultivo Económico y Social, configurado con base en actores del anterior modelo (empresarios y sindicalistas), sino de dar más participación a aquellas iniciativas que surgen de la región misma, como el Foro de Mercociudades, gobernadores del Mercosur, redes universitarias y culturales, el Foro Social de Puerto Alegre y las iniciativas de diversas ONGs que se crearon en función del medio ambiente, la política social, los derechos humanos, etc.

**Elementos sociales.** Habrá que repensar una política social efectiva que se articule no solo al paradigma de política social focalizado, sino a esfuerzos ligados con el desarrollo subregional. Como de hecho sucede en la UE, cuyas políticas de fondos de desarrollo regional tienden a equilibrar las diferencias regionales y apoyar los desarrollos locales. Porque es evidente que las políticas sociales gerenciales que actualmente se llevan adelante no alcanzan, que hay que dar un salto en la calidad de la acción pública regional, así como

llevar a cabo, lo más rápidamente posible, un plan de infraestructura regional de vastas proporciones.

Un plan de infraestructura regional de vasto alcance significaría un mensaje a la gente y a los productores, y no solo a los mercados. Porque la infraestructura significa empleo, mejoramiento de las condiciones de vida, arraigo en el lugar, saneamiento y, a la vez, sentido de pertenencia del bloque y visualización positiva. Esto tiene que ver también con lo social y lo cultural, con la identidad en el largo plazo. Y ello es importante, sobre todo teniendo en cuenta las asimetrías comunicacionales que existen con las sociedades desarrolladas. La escuela pública, primaria y media –aun considerando la importancia de unificar programas curriculares y de generar un modelo educativo propio del bloque–, no sería suficiente. Porque si bien allí se constituyen las identidades más micro, hay un déficit en la construcción de una identidad regional, que solo puede constituirse desde una voluntad política.

Concluyendo, en este esquema de configurar una agenda de fortalecimiento del Mercosur, no habría disyunciones. No sería necesario optar por una forma de asociación u otra (¿ALCA o Mercosur?), porque en realidad ambas son de distinto nivel o naturaleza. Sobre todo, si consideramos al Mercosur como sujeto y como destino común ambas pueden coexistir del mismo modo que las negociaciones con la UE. Pero es necesario reconocer que el ALCA representa una amenaza en el caso de que el Mercosur permanezca en la actual situación conflictiva o se desarrolle como simple preparación para una integración comercial más amplia.

También debemos considerar que el nuevo contexto internacional dominado por el ataque terrorista a las torres gemelas de Nueva York, cambia significativamente el panorama e incorpora nuevos elementos donde se desarrolla la cooperación multilateral latinoamericana, que por el momento abren grandes interrogantes. Por lo pronto, y a modo conjetural, pareciera que se instala un escenario de complejidad a las tendencias de afianzamiento de un Mercosur más autónomo, en términos de un proceso natural que solo precisara de tiempo de maduración –como en algún sentido fuera la experiencia de la UE–, para destacar la importancia del discernimiento estratégico de las opciones en juego en el corto plazo. El nuevo contexto tensionaría las posiciones a favor de un alineamiento más estrecho de América Latina con Washington, y del reemplazo de una agenda regional (el Mercosur, el Grupo de Río, el Foro Social de Puerto Alegre), por otra de carácter hemisférico y de organismos panamericanos (OEA, ALCA, TIAR).

Al mismo tiempo, el entredicho derivado de la asimetría cambiaría entre Argentina y Brasil, es decir el principal conflicto del Mercosur que se agudiza día a día, más la situación recesiva de la economía mundial y las tendencias proteccionistas que se avizoran, configura posiciones polares entre, por un lado, los que se inclinan por eliminar la idea de profundizar el bloque y defienden un retroceso hacia una zona de libre comercio, y quienes apuntan a

explorar las oportunidades que se abren en el nuevo contexto internacional, buscar posibles convergencias monetarias o en todo caso no desperdiciar la posibilidad de capitalizar la crisis en forma conjunta. En ese sentido, el Ejecutivo argentino pareciera dirigirse a la primera de las posiciones y a un alineamiento completo con la cruzada antiterrorista, más allá de los matices que puedan encontrarse entre Cancillería y Economía sobre quién controla este proceso, y sin mayor tipo de recompensa económica. Pero al mismo tiempo, esto parece introducir un clivaje diferenciador entre el Ejecutivo y una opinión pública mayoritaria opuesta a cualquier involucramiento militar, así como entre las posiciones del Ministerio de Economía y los partidos de la Alianza gobernante, fuerzas de la oposición y el Congreso en favor de no diluir el proyecto original del Mercosur. Así, que prevalezca la visión más neoliberal del Ejecutivo o la del sistema de partidos y del Congreso, dependerá en parte del resultado de las próximas elecciones legislativas de octubre de 2001. Pero lo que no es conjetural es que la segunda de las posiciones está más en consonancia con la estrategia de fortalecimiento del bloque y es la que podría evitar su ruptura o dilución.

De esta forma, el círculo iniciado al comienzo de nuestra reflexión sobre neoliberalismo e integración regional comienza a cerrarse. Porque así como el capitalismo comercial en el siglo XIV comenzó a desestructurar las comunidades feudales, la anterior *polis*, en un proceso de «destrucción creativa» —de acuerdo con Schumpeter—, dando lugar a la gestación de los Estados-nación de la modernidad, estamos ahora ante un proceso en el cual la difusión de un capitalismo desregulado acelera la desestructuración de los Estados-nación, lo que puede dar lugar tanto a la construcción de las regiones como nuevas *polis*, espacios de libertad y realización de los pueblos, como también al surgimiento de nuevas formas de dependencia y dominación.

En ese sentido, la «salida» del neoliberalismo tiene mucho que ver con qué tipo de región se construya, con cuáles sean sus fortalezas, con la identidad y con la conciencia de sus intereses para insertarse en el mundo. Entre otras cosas, porque la región puede conformar un sujeto con capacidad de converger sobre problemas claves del nuevo escenario de poder mundial, en el cual los Estados-nación por separado tienen cada vez menor influencia. Sobre todo, en cuestiones como los subsidios agrícolas de los países desarrollados, los enormes obstáculos al desarrollo derivados del injusto endeudamiento, las propuestas de regulación del capitalismo especulativo (tasa Tobin), la evasión y lavado de dinero en paraísos fiscales, la brecha tecnológica y el aseguramiento de estándares de medio ambiente para un desarrollo sustentable. En definitiva, cuestiones todas ellas decisivas para impulsar una globalización responsable como superación, más que como negación, de la globalización neoliberal.

## Bibliografía

Alimonda, Héctor (coord.): *Integración. Políticas y Democracia, Cuadernos de Nueva Sociedad* N° 2, Caracas, 1998.

- Bouzas, Roberto: «Mercosur Ten Years After: Learning Process or Déjà-vu?» en Josep Tulchin (ed.): *Paths to Regional Integration: The Case of Mercosur*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington, en prensa.
- Bouzas, Roberto y Gustavo Svarzman: «El Área de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va?» en *Boletín Techint*, Buenos Aires, 2001.
- Caetano, Gerardo y Romeo Pérez Antón: «La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos» en De Sierra.
- Cavarozzi, Marcelo: *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Ariel, Buenos Aires, 1997.
- Cepal: *Panorama social de América Latina*, Santiago, 2000.
- Choyo Ortiz, Ignacio: «El Mercosur y la estructura productiva y exportadora argentina» en Scannone, Erramouspe, Farrell y otros: *Argentina: alternativas frente a la globalización. Pensamiento social de la Iglesia en el umbral del tercer milenio*, San Pablo, Buenos Aires, 1999.
- De Seixas Correa, Luiz Felipe: «As implicações da criação da ALCA sobre o Mercosul: uma perspectiva brasileira» en *Temas del Mercosur* N° 4, Buenos Aires, 1998.
- De Sierra, Gerónimo (comp.): *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Clacso / ASDI, Buenos Aires, 2001.
- Draibe, Sonia Miriam: «Mercosur: La temática social de la integración desde la perspectiva institucional» en *El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur y las dimensiones sociales de la integración*, Montevideo, Cefir, 1996, pp. 81-90.
- García Delgado, Daniel: *Estado-nación y globalización*, Ariel, Buenos Aires, 1998.
- Genro, Tarso: «El mundo globalizado y el Estado necesario» en *El Estado en la aldea global, identidad y globalización, Argentina, Europa y la Unión Europea*, Abra, Buenos Aires, 1997.
- Hirst, Mónica (comp.): *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988.
- Hirst, M., J. Paradiso, R. Russe y J.G. Tokatlian: «Mercosur el espacio propio» en *Clarín*, 21/6/01, p. 23.
- Intal-BID: «Informe Mercosur N° 5» en <<http://www.iadb.org/intal/ingles/publicaciones/MERCOSUR-Report5-a.asp>>.
- Intal-BID: «Informe Mercosur N° 6» en <<http://www.iadb.org/intal/ingles/publicaciones/MERCOSUR-Report6-pdf>>.
- Jaguaribe, Helio: «La construcción de la Unión Sudamericana» en *Archivos del Presente* N° 21, 7-9/2000, Buenos Aires.
- Jaguaribe, Helio, y Aldo Ferrer: *Globalización e integración regional*, Paidós, Buenos Aires, 2001.
- Jozami, Aníbal: «¿Alca o Mercosur?» en *Archivos del Presente* N° 23, 1-3/2001.
- Kliksberg, Bernardo: «Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina» en *Revista del Clad* N° 19, 2/2001, Caracas.
- Lavagna, Roberto: «El futuro del ALCA; la indecisión americana» en *Temas del Mercosur* N° 4, Buenos Aires, 1998.
- Meneses, Paulo: «O Estado Nacional no mundo globalizado», ponencia presentada en el seminario del Neal, Universidad Católica de Pernambuco, 5/2001.
- Nielsen, Guillermo: «La serpiente monetaria del Mercosur» en *El Cronista*, 1/7/01, Buenos Aires, p. 10.
- Peña, Félix: «Por qué la Argentina debe negociar dentro del Mercosur» en *La Nación*, 13/5/01, p. 16.
- Russell, Roberto: «Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989», Documentos e Informes de Investigación N° 204, Flacso, 7/1996.
- Schvarzer, Jorge: «El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar» en De Sierra.
- Sidicaro, Ricardo: «Proceso de globalización y relaciones políticas en la Argentina» en *Sociedad* N° 16, 2000.
- Strasser, Carlos: *Democracia y desigualdad. Sobre la «democracia real» a fines del siglo XX*, Clacso / ASDI, Buenos Aires, 1999.
- Vitorino: *Política e Estratégia Nacionais perante um mundo em Globalização*, Edições Cosmos & Instituto de Defesa Nacional, 2000.

# ¿Una gobernanza global ante la creciente polarización territorial internacional?

ENRIQUE DUSSEL PETERS

**El artículo analiza los principales postulados y visiones de la gobernanza global, teniendo en cuenta sus repercusiones y potencialidades en el contexto latinoamericano. Se describen los principales aspectos teóricos y empíricos de esta tendencia. También se identifican algunas condiciones internacionales y regionales directamente vinculadas con la GG. Por último, se propone una conclusión sobre los desafíos implicados en los temas presentados y una serie de cuestionamientos dirigidos al debate sobre la así llamada gobernanza global.**

**E**n la actualidad el planteo de la *gobernanza global* (GG) pareciera más trascendente ante la creciente debilidad de las instituciones públicas y privadas en los ámbitos nacional, regional y local. Si bien son reconocidas –y se conocen numerosas propuestas conceptuales y de política de agencias multilaterales para adelgazar las instituciones públicas–, es bastante menos reconocida una situación semejante por parte de las instituciones privadas y de los propios organismos empresariales. El creciente peso de eventos como el Foro Económico Mundial, en Davos, refleja parcialmente esta tendencia: si bien participan instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, destaca la presencia de «líderes empresariales» y *global players* como George Soros y Bill Gates, entre otros.

## Principales planteos de la gobernanza global

En la actualidad el concepto de la gobernanza global es crecientemente usado por instituciones, corrientes y autores muy disímiles. En el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –utilizando el térmi-

---

ENRIQUE DUSSEL PETERS: profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

**Nota:** este artículo integra un volumen en preparación de D. Messner y C. Maggi: *Global Governance desde una perspectiva latinoamericana*, que en breve aparecerá por Nueva Sociedad.

**Palabras clave:** gobernanza global, globalización, economía internacional, América Latina.

no *governance*— el concepto de gobernanza local, nacional y global «significa el marco de reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y dan incentivos para el comportamiento de individuos, organizaciones y empresas. Sin una *governance* fuerte, las amenazas de conflictos globales pueden ser una realidad en el siglo XXI ...» (UNDP, p. 8). Otros autores como José Antonio Ocampo, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y sin hacer referencia explícita a la GG, abogan por la existencia de una red de instituciones internacionales, respetuosas del orden global pero con mayores grados de autonomía. Esta postura surge particularmente de la preocupación ante la creciente inestabilidad generada por los movimientos de capitales y la fragilidad de los sistemas financieros nacionales (Ocampo). Por otro lado, Hardt/Negri (p. 393 y ss.) indican que en el actual proceso de globalización, han sido particularmente el capital y el «imperio» los más beneficiados y proponen el concepto de «ciudadanía global» para sobrellevar su represión. Por último, autores como Soros, desde una perspectiva política y teórica muy diferente a lo planteado anteriormente, argumentan en contra de las políticas de *laissez-faire* y del nuevo orden mundial unipolar, señalando que a «nuestra sociedad abierta global le faltan las instituciones y mecanismos necesarios para su preservación ...» (p. 56). Desde una perspectiva hayekiana, a Soros le preocupa que el «capitalismo salvaje» implementado en Rusia y en Europa del Este en los años 90 se haya convertido en una amenaza para el régimen vigente de sociedad abierta global.

No obstante el aparente consenso de acuerdo con argumentos y visiones tan dispares en búsqueda de una GG e instituciones globales que regulen la anarquía global, un grupo de autores ha realizado significativos esfuerzos desde los años 90 para conceptualizar y comprender la GG<sup>1</sup>. En general se parte de la globalización como un nuevo proceso histórico en el que la dimensión espacial de las actividades socioeconómicas ha sido reducida significativamente por el tiempo y ha sido liderada por la economía: las redes de comercio internacional y de flujos de capitales, de inversión extranjera y de vínculos intra e interfirma, entre muchas otras, permitidas también por el impresionante desarrollo de los medios de comunicación en sus diversas formas (aéreos, terrestres, electrónicos, etc.). Estas nuevas redes globales han limitado y cuestionado significativamente el rol del Estado nacional, «en las que no solo compiten empresas, sino también políticas sociales, educativas y de regulación para el medio ambiente» (Messner 2000a, p. 267). El proceso de globalización, desde esta perspectiva, genera múltiples nuevas condiciones y retos, particularmente vinculados con las funciones y al potencial del Estado nacional, así como a la «salvaje competencia global» en los ámbitos local, regional, nacional y supranacional. En general, las organizaciones e instituciones políticas parecieran no responder al desarrollo global de las unidades económicas (empresas, redes inter e intraempresa, etc.). La falta de encastre (*embeddedness*) institucional del desempeño económico también pareciera haber ge-

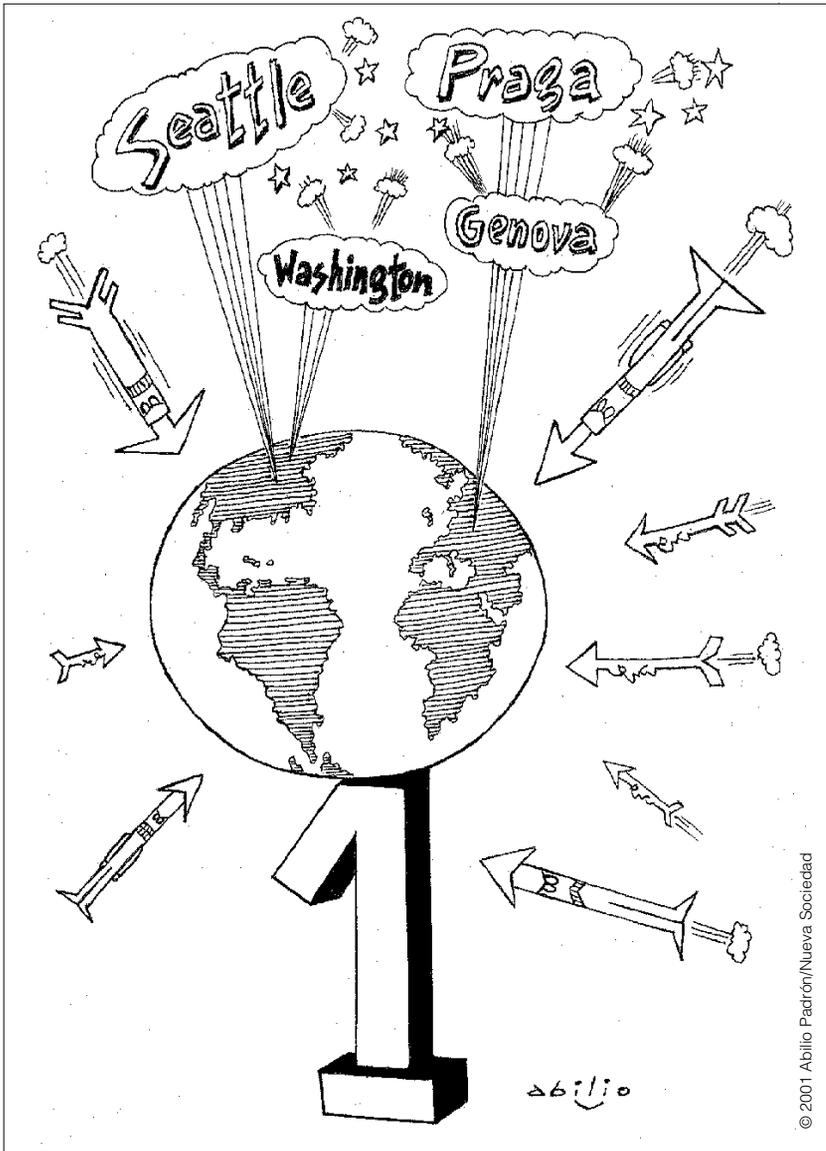
1. Para una presentación y debate sobre el concepto de la GG y diferentes perspectivas, v. Nuscheler.

nerado una de las principales brechas ante estos desarrollos económicos cualitativa e históricamente nuevos. Así, la globalización no solo genera nuevos retos ecológicos y financieros globales, sino que cuestiona la gobernabilidad territorial de las instituciones existentes en casos como el impacto de crisis internacionales en la población y su pauperización, el creciente poder de negociación e imposición de las grandes empresas transnacionales y de instituciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre algunas otras, así como otros problemas globales vinculados con la migración. La GG parte entonces de la búsqueda de estos fenómenos cualitativa e históricamente nuevos. La GG, desde esta perspectiva, plantea una serie de propuestas y políticas de dimensiones globales (Messner 2000b; Streeten): 1) la cooperación e interacción colectiva entre las instituciones nacionales e internacionales existentes, incluyendo tanto a empresas como Estados, la sociedad civil nacional y global, ONGs, instituciones multilaterales y actores políticos regionales. La GG, desde esta perspectiva, no se refiere a un «gobierno mundial», sino a una federación mundial; 2) permitir y fomentar la integración al proceso de globalización por parte de los países periféricos en forma sustentable. La pérdida de soberanía nacional, incluyendo al menos regímenes legales fundamentales, es uno de los resultados de la GG, que incluso se ha presentado a través del proceso de globalización; 3) desarrollar nuevas visiones y políticas que incluyan tanto al sector público como privado con base en el principio de la subsidiariedad.

Si bien la perspectiva anterior pudiera parecer utópica y lejana respecto de las tendencias actuales, autores como Nuscheler (p. 481 y ss.) señalan que, con fuertes limitaciones en algunos casos, ya existen pautas de la GG en ciertas instituciones: la Conferencia de Río en 1992 y la Agenda 21, la Cumbre Social de Copenhague en 1995, así como múltiples propuestas y documentos de la ONU durante los años 90, entre otras, reflejan la búsqueda de soluciones globales a temas vinculados con la ecología, la pobreza y desigualdad, así como con la inestabilidad financiera. Ante los crecientes retos globales, en el peor de los casos, desde la perspectiva de estos autores, la GG es «absolutamente necesaria» (Nuscheler, p. 484) para contrarrestar escenarios globales que afectan a la humanidad. La GG, bajo esta óptica, si bien se presenta como un proyecto para el siglo XXI, no se concibe como una ilusión, sino como una necesidad imperiosa y una visión realista basada en la cooperación entre actores privados y públicos para la regulación política de los incontables efectos de la globalización. Si bien existen algunos indicios de instituciones que pudieran aportar a este proceso, en general se plantea la necesidad de «una nueva arquitectura institucional» para hacer frente a estos retos<sup>2</sup>.

---

2. «La GG conduce a una profunda transformación de la política e implica innovaciones institucionales: la política se llevará a cabo en estructuras de redes crecientemente horizontales y verticales. Estructuras de redes en y entre sociedades aumentan su peso, el concepto de soberanía nacional será 'perforado'...» (Messner 1998, p. 20).



**La gobernanza global en un contexto de polarización internacional**

La propuesta de la GG parte, sin lugar a dudas, de un análisis en tiempo y espacio del proceso de globalización que ha afectado profundamente las sociedades nacionales en el ámbito internacional. Ese proceso desde los años 80 ha resultado, en una de sus máximas expresiones, en la competencia por la localización (*Standortwettbewerb*) y en la búsqueda de mayor «competitividad» por parte de las naciones. Estos procesos, sin embargo, habrían gene-

rado una competencia en donde imperan las condiciones internacionales más bajas entre los competidores: empresas estadounidenses amenazan con transferir sus actividades a México o Centroamérica en caso de que las respectivas autoridades no cumplan sus exigencias para «flexibilizar» las condiciones laborales, arancelarias, regulatorias, fiscales, ecológicas, salariales y sociales, entre otras. Sin embargo, en México, con la misma argumentación, empresas maquiladoras amenazan con transferir sus actividades a Centroamérica. Incluso, en el caso de Centroamérica, compañías transnacionales también amagan con mudar sus actividades a China, particularmente ante el ingreso de este país a la OMC.

Esta cadena de «potenciales transferencias competitivas» pareciera no tener piso ni fin. Ante el importante proceso de apertura de bienes, capitales y servicios que se ha dado en gran parte de América Latina, los gobiernos locales, regionales y nacionales se encuentran crecientemente cuestionados y debilitados, ya que el otorgamiento de ventajas y beneficios sociales, arancelarios y fiscales para la atracción de nuevos capitales repercute negativamente sobre las actividades ya existentes. No obstante lo anterior, el espacio «glocal» —en donde el proceso de globalización interactúa socioeconómicamente con el espacio local— es de la mayor importancia para hacer frente e integrarse de diversas formas al proceso de globalización (Altvater/Mahnkopf; Dussel Peters et al.).

De todos modos es importante analizar brevemente algunos de los efectos y las condiciones que ha generado el proceso de globalización en el ámbito mundial y con respecto a América Latina. En el contexto global el PNUD cuestiona que se haya generado una «comunidad global», dado que solo una muy reducida parte de la población tiene acceso al proceso de compresión del espacio por el tiempo: «El colapso de espacio, tiempo y sus fronteras puede estar creando una comunidad global, pero no todos están en condiciones de ser ciudadanos. Las elites globales y profesionales se enfrentan a fronteras reducidas, mientras que miles de millones encuentran las fronteras más inaccesibles que nunca» (UNDP, p. 31). De igual forma, la relación entre el PIB per cápita entre los países más ricos y países más pobres ha aumentado en forma significativa entre 1820 y 1992, particularmente desde los años 80 del siglo xx. El acceso a internet a finales de los 90, una de las formas más significativas para la comunicación territorial, presenta importantes diferencias en el plano mundial: en Estados Unidos, 26,3% de la población tiene acceso, mientras que el índice se reduce a 0,8% en América Latina y a 0,04% en el sur de Asia (UNDP, p. 63). En el caso de América Latina también se percibe un importante proceso de polarización en los años 90, después de la «década perdida» de los 80 (Cepal; Mortimore/Peres; Stallings/Peres):

1. Si bien la región se ha integrado al proceso de globalización a través de crecientes flujos de inversión extranjera directa y comercio internacional, destaca que solo un pequeño grupo de empresas nacionales y extranjeras, así como pocos sectores, hayan participado mayoritariamente en aquél. Las ven-

tas de las 500 mayores empresas extranjeras aumentó de 27,4% del total en 1990-1992 a 43,7% en 1998-1999, mientras que la participación de las empresas extranjeras con respecto a las 200 mayores empresas aumentó de 29,2% en 1995-1996 a 43,2% en 1998-1999.

2. En general, una serie de aspectos macroeconómicos en América Latina ha reflejado un desempeño económico positivo con respecto a décadas anteriores. Sin embargo, por el momento estas políticas de ajuste no han «aterrizado» para mejorar la calidad de vida y los ingresos de la población, así como a nivel microeconómico y sectorial. Particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas se han visto perjudicadas durante este periodo.

3. De igual forma, en los 90 las economías latinoamericanas han estado muy lejos de absorber la población económicamente activa (PEA); la calidad y salarios reales se encontraban, en 1998, 14% por debajo de los niveles de 1980.

4. En la década de los 90 el aumento del ingreso per cápita fue ligeramente positivo en la región, aunque la pobreza siguió aumentando desde los 80, con una de las distribuciones del ingreso más inequitativas del mundo.

Desde esta perspectiva, el proceso de globalización iniciado durante la década de los 80 en gran parte de América Latina no solo no ha reducido las brechas existentes entre empresas, sectores, territorios y hogares, sino que las ha profundizado en forma sustancial. Este generalizado proceso de polarización se ha visto acrecentado ante las políticas «minimalistas» de la mayoría de los Estados latinoamericanos y el espectacular éxito de un relativamente pequeño grupo de empresas –tanto nacionales como transnacionales– orientado hacia las exportaciones y con muy limitados vínculos con la región. Si bien el caso de las actividades de maquila en varios países es sintomático, en general se aprecia el desempeño positivo del sector manufacturero privado y exportador. El resto de la economía –la gigantesca mayoría de los hogares, empresas, localidades y regiones– se encuentra en condiciones semejantes o peores a la de hace dos décadas. En el contexto anterior de generalizada polarización<sup>3</sup>, es significativo considerar una serie de aspectos relevantes para el debate de la GG. Si bien la soberanía de los Estados nacionales ha declinado con el proceso de globalización, ha adquirido nuevas formas y requiere todavía de una de sus principales funciones anteriores al proceso: protección del libre mercado (Wallerstein, p. 57 y ss.). Por otro lado, y ante la caída de la URSS y el bloque socialista, en el actual régimen unipolar pareciera que EEUU ha tomado una postura mucho más hegemónica, funcional a sus intereses y activa en foros e instituciones internacionales como el BM, el FMI, la OMC y las propias Naciones Unidas (Spiro), lo cual dificulta cualquier búsqueda de consensos y negociaciones en el ámbito global. La GG enfrenta, además, una serie de cuestiones y retos más fundamentales: la creciente

3. Para un análisis más detallado del concepto de polarización y el caso de México, v. Dussel Peters.

imposición de una racionalidad capitalista –basada en la maximización de las ganancias individuales– ha impuesto un conjunto de estándares económicos, sociales, ecológicos, laborales y hasta políticos y morales en el tiempo y en el espacio. El «fordismo fósil» y la base material y energética del capitalismo del siglo xx ha generado un espectacular aumento del nivel de entropía, proceso que ha aumentado más que nunca en la historia como resultado de la transformación intensiva de materia y energía (Altvater/Mahnkopf). Este consumo de energía, con repercusiones ecológicas globales para las futuras generaciones que ya no tendrán acceso a estos valores de uso, ha sido fundamental para el aumento del nivel de vida en la mayoría de los países de la OCDE.

## Conclusiones

Las consideraciones anteriores, con la intención de aterrizar la GG, son relevantes desde varias perspectivas. Es sustantivo plantear que la GG tiene implicaciones sociales, políticas y económicas globales que explícitamente deben abordarse. Por un lado, significa que la «racionalidad» con la que han crecido los países de la OCDE, pero también los periféricos, durante el siglo xx, ya no es globalmente sustentable, lo que tiene diversas repercusiones. En un principio, ya no es posible que el PIB per cápita, el nivel y el modo de vida continúen incrementándose en los países de la OCDE como lo hicieron durante el siglo xx, siendo que en algunos casos el PIB aumentó más de cinco veces, basado en el consumo intensivo de materia y energía no renovable. Si la sustentabilidad también implica una dimensión temporal, es decir, una relación con las futuras generaciones, la GG tiene una importante responsabilidad para cambiar esta «racionalidad de crecimiento y acumulación», ahora con dimensiones globales, en el corto, mediano y largo plazo. En el plano económico, la GG debiera plantear explícitamente que su visión implica costos globales que deben incorporar todos los individuos, empresas, hogares, localidades, regiones, naciones, instituciones, etc. Sin embargo, la mayor carga solo pueden llevarla aquellos con mayores recursos y consumo, particularmente considerando las importantes y crecientes brechas que se han generado en el actual proceso de globalización desde los años 80. Es decir, particularmente los individuos, empresas y naciones de la OCDE con mayores ingresos, pero también segmentos de la población y empresas en países periféricos, son los que más pueden incidir en aliviar la pobreza, la inestabilidad financiera, en la reducción del consumo de energía y materias primas, así como en otros bloques temáticos.

Por último, la dimensión política de la GG se asoma como una de las más complejas y difíciles. Por un lado la GG se enfrenta desde los años 90 a un mundo unipolar, en el que EEUU pareciera rehusarse cada vez más a pagar, incluso parcialmente, los costos globales mínimos (Messner 2001). En el primer trimestre de 2001, por ejemplo, EEUU ha rechazado públicamente suscribir el Acuerdo de Kyoto, un paso importante en la búsqueda e implementación de un consenso global ecológico<sup>4</sup>. Lo anterior refleja las dificultades para

iniciar la implementación de políticas globales y para aceptar –todavía– pequeños costos. El aspecto político es aún más álgido al considerarse el importante proceso de polarización y exclusión política, en el ámbito nacional e internacional, paralelo a la marginación, que ha conllevado la globalización, desde los 80. El reclamo social, económico y político<sup>5</sup> dentro de los países que se han integrado al proceso de globalización es, desde esta perspectiva, notable, además de los retos y cambios requeridos en el ámbito global:

En este país fragmentado vivimos los indígenas condenados a la vergüenza de ser del color que somos, la lengua que hablamos, el vestido que nos cubre, la música y la danza que hablan nuestras tristezas y alegrías, nuestra historia. ... No tenemos proyecto para trabajar, así sobrevivimos en la miseria, esta pobreza es por el abandono del Gobierno que nunca nos ha hecho caso como indígenas y no nos ha tomado en cuenta, nos ha tratado como cualquier cosa.<sup>6</sup>

Los planteos y escenarios anteriores son relevantes para la GG desde varias perspectivas. Por un lado, la GG pareciera ser actualmente –y con la información existente y el proceso de polarización internacional desde los años 80–, más necesaria y oportuna que nunca. Se cuenta incluso con una importante y creciente red de instituciones públicas, privadas y ONGs que han cooperado profundamente en los últimos años en muy diversos temas. Por otro lado, las dificultades para implementar una GG en aspectos específicos también son enormes y parecieran crecer. Ante la premeditada debilidad de los Estados nacionales, las grandes corporaciones transnacionales y los *global players* han sido los principales beneficiados. ¿Será posible plantear e implementar políticas que sobrelleven las principales causas de la pobreza en el ámbito global? Las causas de la creciente polarización internacional, también inherentes al proceso de globalización, ¿generan condiciones que pueden solucionarse bajo las actuales instituciones? De no confrontar estos problemas en primera instancia, la GG tendrá pocas posibilidades de generar procesos cualitativamente nuevos, o incluso podría profundizar la polarización global existente, al resolver solamente los problemas de un conglomerado de territorios, no globales. Ello con seguridad no es la intención de la GG, pero debe preverse esta problemática. ¿Cómo podrán los beneficiados del proceso de globalización participar en los costos y en las instituciones futuras propuestas por la GG? ¿Será posible concientizar y convencer a las poblaciones

4. En la actualidad EEUU, con 5% de la población mundial, consume más de 25% de la oferta petrolera internacional.

5. «Ya basta de que en nuestros pueblos se saque petróleo, se saque luz eléctrica, se saque madera, y en nuestros pueblos no hay caminos pavimentados y en nuestros pueblos no hay butacas para que se sienten en ellas nuestros niños y niñas para que estudien. Cómo es posible eso, que los indios mexicanos seamos los dueños originales de estas tierras y estos territorios, de estas riquezas naturales y culturales, y estemos al mismo tiempo en la pobreza, cómo es posible esto» (respuestas de Adelfo Regino Montes, miembro del Congreso Nacional Indígena, a las preguntas planteadas por diputados, el 28 de marzo de 2001 en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México. «La autonomía fortalece la democracia» en *La Jornada*, 29/3/01, p. V.

6. Mensaje central del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) pronunciado por la comandante Esther el 28 de marzo de 2001, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México. «Queremos ser indígenas y mexicanos» en *La Jornada*, 29/3/01, p. III.

en los países de la OCDE, así como también a segmentos de población en países periféricos, de que el actual modo de vida no es social, política, económica ni ecológicamente sustentable en el mediano y largo plazo? ¿Quién los dará y cómo se darán los primeros pasos para encarar la fragilidad financiera internacional y reestructurar las instituciones internacionales actualmente existentes; quiénes y cómo negociarán a mediano y largo plazo temas globales como la sustentabilidad ecológica y la reducción de la pobreza, cuestiones en muchos casos íntimamente vinculadas; y cómo y entre quiénes se financiarán los costos de las propuestas anteriores, en un mundo globalizado donde los impuestos tienden a ser más inequitativos –con base en generalizados impuestos al consumo– y con tendencia a la baja y/o a desaparecer en el resto de los rubros?

## Bibliografía

- Altvater, Elmar y Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Westfälisches Dampfboot, Alemania, 1999.
- Cepal: *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 1999*, Cepal, Santiago, 2000.
- Dussel Peters, Enrique, Michael Piore y Clemente Ruiz Durán: *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, JUS/UNAM / Fundación Friedrich Ebert, México, 1997.
- Dussel Peters, Enrique: *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-Londres, 2000.
- Hardt, Michael y Antonio Negri: *Empire*, Harvard University Press, Cambridge-Londres, 2000.
- Messner, Dirk: «Architektur der Weltordnung. Strategien zur Lösung globaler Probleme» en *Internationale Politik*, 11/1998, pp. 17-24.
- Messner, Dirk: «Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit» en Franz Nuscheler (coord.): *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*, Dietz Verlag, Alemania, 2000a, pp. 267-294.
- Messner, Dirk: «Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik. Die Transformation der Politik in der Ära des Globalismus» en *Prokla Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* N° 118, Berlín, 2000b, pp. 123-150.
- Messner, Dirk: «Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der Europäischen Union in der neuen Weltpolitik» en *Internationale Politik und Gesellschaft* N° 1/01, Bonn, 2001, pp. 26-39.
- Mortimore, Michael y Wilson Peres: «La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial», preparado para el seminario sobre Camino a la Competitividad: el nivel meso y microeconómico, Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001.
- Nuscheler, Franz (coord.): *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts*, Dietz Verlag, Alemania, 2000.
- Ocampo, José Antonio: «Retomar la agenda de desarrollo», presentado en *American Economic Association*, Nueva Orleans, 5-7 de enero de 2001; v. <<http://www.eclac.cl>>.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres: *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago, 2000.
- Streeter, Paul: «Hat Entwicklungspolitik eine Zukunft? Entwicklungsstrategien für die nächsten Jahrzehnte» en Franz Nuscheler (coord.): *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*, Dietz Verlag, Alemania, 2000, pp. 295-326.
- Spiro, Peter J.: «The New Sovereignists. American Exceptionalism and Its False Prophets» en *Foreign Affairs* 79(6), 2000, pp. 9-15.
- Soros, George: «The Capitalist Threat» en *The Atlantic Monthly Company* 279(2), 1997, pp. 45-58.
- UNDP (United Nations Development Program): *Human Development Report 1999*, UNDP, Nueva York, 1999.
- Wallerstein, Immanuel: *As we know it of the World. The End*, University of Minnesota Press, Minneapolis-Londres, 1999.

# La desconcertación sudamericana

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

**El presente artículo analiza el actual estado de crisis de la concertación regional en América Latina. Mientras el decenio de los 70 representó para el área la década perdida en materia de desarrollo democrático y los años 80 significaron la década perdida en términos de crecimiento económico, la década de los 90 mostró un decenio perdido en cuanto a concertación política. El Grupo de Río ha dejado de ser un organismo útil para mejorar la influencia de América Latina en los asuntos hemisféricos y mundiales, reflejo de las tareas económicas y políticas pendientes con el fin de lograr afianzar el bienestar y la institucionalidad en los países de la región.**

Recientemente, Torcuato Di Tella publicó un muy interesante ensayo<sup>1</sup>. El artículo apunta a señalar las urgencias y las bondades de un esfuerzo unificador continental y tiene, a su vez, una inclinación normativa a favor de un ambicioso proyecto de unidad en Sudamérica. Comparto su sentimiento y su convicción, pero dudo profundamente de la concreción de una unión sudamericana en los próximos años. Más aún, no solo no hay avances en el sentido de una mayor unidad regional, sino que se perciben francos retrocesos en términos de la concertación en el área. Lo que prima hoy en América del Sur es una deceptiva y desalentadora «desconcertación»<sup>2</sup>.

---

JUAN GABRIEL TOKATLIAN: director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

1. V. Torcuato S. Di Tella: «¿Qué se gana con una unión sudamericana?» en *Desarrollo Económico* vol. 40 N° 159, 10-12/2000.

2. En un reciente artículo expresé la importancia de usar términos precisos al definir el estado de la convergencia y el compromiso regional. Allí afirmé que la concertación es el mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el ámbito diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos. La cooperación es un esquema que implica que desde el Estado y con el concurso activo de algunos segmentos de la sociedad civil (en especial, el sector empre-

**Palabras clave:** relaciones internacionales, concertación política, Grupo de Río, América Latina.

## La agonía del Grupo de Río: una mirada internacional

El 17 y 18 de agosto de 2001 se reunieron en Chile los jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (GR). La ocasión era trascendental pues se cumplía el XV aniversario del más importante mecanismo de concertación política de la región. Sin embargo, el resultado fue penoso. La Declaración de Santiago, rubricada por el Grupo, es una nueva larga letanía de lugares comunes, pronunciamientos vagos y compromisos vacuos.

El primer aspecto que debe destacarse es el total mutismo frente a Washington. En los 44 puntos de la proclama ni siquiera se menciona una vez a Estados Unidos en momentos en que la administración del presidente George W. Bush ha optado por ahondar el unilateralismo que venía caracterizando, en parte, la conducta internacional de EEUU desde finales de la Guerra Fría en los principales foros multilaterales<sup>3</sup>.

---

sarial) se produzcan proyectos y acuerdos selectivos, puntuales y realizables de tipo económico y comercial particularmente y con un trasfondo político, entre dos o más partes entre sí y, eventualmente, entre aquellos países y otras contrapartes. La integración es un proceso más amplio, intenso, complejo y hondo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar de enormes proporciones y con un papel dinámico y protagónico de diversos agentes de las sociedades involucradas. Y la unión es una estructura institucional y territorial que, a modo de confederación o federación, constituye una entidad política organizada (*polity*) y reconocida internacionalmente; v. J.G. Tokatlian: «Colombia, el Plan Colombia y la región andina: ¿Implosión o concertación?» en *Nueva Sociedad* N° 173, 5-6/2001, pp. 126-143.

3. Desde el comienzo de la nueva administración republicana, se ha hecho evidente el intento de afirmar la primacía de Washington en los asuntos internacionales. A solo 100 días de comenzar su mandato, el presidente George Bush anunció la construcción de un escudo contra misiles de largo alcance (NMD). Este hecho sin duda tiene una repercusión trascendental: se trata de ahondar la unipolaridad de EEUU en la política mundial. La definitiva puesta en marcha de un sistema de defensa contra misiles balísticos es mucho más que una determinación tecnológica, una cuestión militar o una opción diplomática. Washington está haciendo pública su decisión estratégica de asegurar la primacía en las relaciones internacionales. Se ha hecho explícito el ideal contemplado por el gobierno de Bush padre. En efecto, después de la guerra contra Irak, su administración inició el estudio de una nueva gran estrategia. La versión preliminar –elaborada cuando Colin Powell era comandante del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Dick Cheney era secretario de Defensa y Paul Wolfowitz era subsecretario de Defensa para Política–, estaba orientada a postular y garantizar el unipolarismo estadounidense. La preeminencia solitaria de Washington exigía prevenir la aparición de cualquier rival, hostil o amigo. La difusión de este documento derivó en una fuerte reacción en Europa, China y Rusia, lo cual motivó que el Pentágono lo retirara. Los sectores civiles y militares más duros y asertivos no abandonaron la búsqueda de la supremacía estadounidense. En 1995, el Congreso aprobó una legislación obligando al Ejecutivo a activar un NMD para 2003. Si bien el presidente Bill Clinton vetó la ley, en 1996 anunció un programa para desarrollar y eventualmente desplegar un NMD. Sin embargo la presión, en particular de los republicanos, continuó. El debate se modificó sensiblemente en 1998 cuando la Comisión para Evaluar la Amenaza de Misiles Balísticos contra EEUU, presidida por Donald Rumsfeld –actual secretario de Defensa– concluyó que Corea del Norte o Irán podrían desarrollar sistemas misilísticos de largo alcance contra territorio estadounidense. Se generó entonces un pánico suficiente para reinstalar la exigencia de los «halcones» de un escudo defensivo antimisiles. Claro que el objetivo principal de este sistema no era –ni es– un país pequeño o medio con capacidad de proliferación nuclear, sino el emergente poder bélico y geopolítico de China y la potencial recuperación del poderío militar y político de Rusia. Sin embargo, la elocuente debilidad de Rusia, el silencio inquieto de una

En efecto, en el tema de los compromisos internacionales Washington no solo no respalda, sino que incluso se opone a los acuerdos de Roma en favor de un tribunal penal para juzgar genocidas, los de Ottawa en contra de las minas antipersonales y los de Kioto en defensa del medio ambiente. Además, no parece interesarle el combate categórico contra los paraísos fiscales (recordar las palabras del secretario del Tesoro ante la OCDE en mayo de 2001), el control efectivo de las armas livianas (ver la postura del Departamento de Estado en la conferencia de la ONU en julio siguiente) ni el reconocimiento de la esclavitud como un crimen contra la humanidad (recordar la posición estadounidense antes de la Cumbre Mundial de agosto del mismo año en Sudáfrica contra el racismo). Finalmente, la decisión a favor del despliegue de un escudo antimisiles, en contra de lo expresamente prohibido en el Tratado ABM de 1972 entre EEUU y la Unión Soviética, representa no solo un preocupante desinterés por los pactos firmados, sino también un asombroso desdén ante la eventual carrera armamentista que su determinación genere. Todas estas señales y hechos alarmantes vienen produciendo una justa crítica mundial hacia EEUU. A pesar de ello, el GR no parece tener nada que opinar respecto de Washington.

Un segundo aspecto para señalar es la lamentable inconsistencia del documento de la Cumbre en relación con los propios miembros del GR y sus acciones concretas; en especial al analizar el comportamiento específico de los países de Sudamérica y México. Por ejemplo, en el punto 8 de la Declaración de Santiago se reafirma el compromiso de fortalecer el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos<sup>4</sup>. Sin embargo, la Convención

---

Europa concentrada en su proceso de unidad y ampliación, el mutismo de un Japón que vivió una década completa de estancamiento y la reticencia de una China cuyo poder militar es creciente pero aún limitado, permitieron que las quejas recurrentes contra el NMD no se transformaran entonces en desafío abierto. El hecho de que durante la década de los 90, y de acuerdo con el International Institute for Strategic Studies, EEUU gastara 80% del total mundial dedicado a la investigación y el desarrollo militar, aseguró que el poderío de Washington no fuese cuestionado de modo decisivo. Con la llegada al poder de Bush hijo (con Richard Cheney como vicepresidente, Donald Rumsfeld como secretario de Defensa, Paul Wolfowitz como subsecretario de Defensa y Colin Powell como secretario de Estado) se hizo evidente que la posguerra fría –ese hiato de apenas una década que se esperaba contribuiría a un mundo más estable y plural– ha llegado a su fin. Ni EEUU parece dispuesto a propiciar un sistema multipolar ni sus principales adversarios buscan disimular su disgusto con el monopolio de poder de Washington. Tanto sus contrincantes como sus aliados no pretenden retarlo, pero sí colocar límites más notorios a la fuertemente inequitativa distribución internacional de poder e influencia. En ese sentido, la decisión a favor del despliegue operativo de un NMD para 2004, aunque fuese rudimentario, con un costo de miles de millones de dólares y en contra de lo previsto en el Tratado sobre Misiles Anti-balísticos de 1972 representa, en términos simbólicos, el comienzo de una nueva era en la política mundial, que en sus comienzos, despunta como menos hegemónica y más imperial, que parece más signada por una rivalidad tórrida que por un enfrentamiento contenido y que se apoya menos en el consenso multilateral que en la imposición unilateral.

4. En el tema de los derechos humanos el caso de Cuba, en especial, ha suscitado la mayor atención de la región en el ámbito de Naciones Unidas. En el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los miembros sudamericanos, más México, del GR en dicha comisión no han logrado un consenso. Por ejemplo, en 1999 Argentina, Chile y Ecuador votaron favorablemente una resolución que censuraba el estado de los derechos humanos en la

Interamericana sobre Desaparición Forzada fue ratificada solo por Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (no lo hicieron Brasil, Chile y Colombia). El Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte ha sido ratificado solo por Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos fue ratificada solo por Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura aún no ha sido ratificada por Bolivia.

En el punto 10 se subraya el apoyo al nuevo tribunal penal internacional. No obstante, únicamente Argentina, Paraguay y Venezuela han ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En el punto 11 se remarca el respaldo a la Convención Interamericana contra la Corrupción que, sin embargo, todavía no ha sido ratificada por Brasil. En el punto 24 se destaca el impulso al Protocolo de Kioto sobre el medio ambiente que ha sido ratificado por Bolivia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay; firmado por Argentina, Brasil, Chile y Perú; y no ha sido suscrito ni por Colombia ni por Venezuela.

En el punto 29 se resalta el respaldo a la transparencia en materia de defensa, al control de las armas ligeras y a la limitación de los gastos militares «con la finalidad de disponer mayores recursos para el desarrollo económico y social de nuestros pueblos». Sin embargo, la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales ha sido ratificada solamente por Ecuador, al tiempo que la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados tiene solo la ratificación de Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Hay que agregar que en términos de gasto militar, un detallado estudio de la Cepal muestra su crecimiento en la región durante los años 90, así como el hecho de que por cada dólar erogado en el área militar se destinara 1,1 en salud y 0,90 en educación<sup>5</sup>.

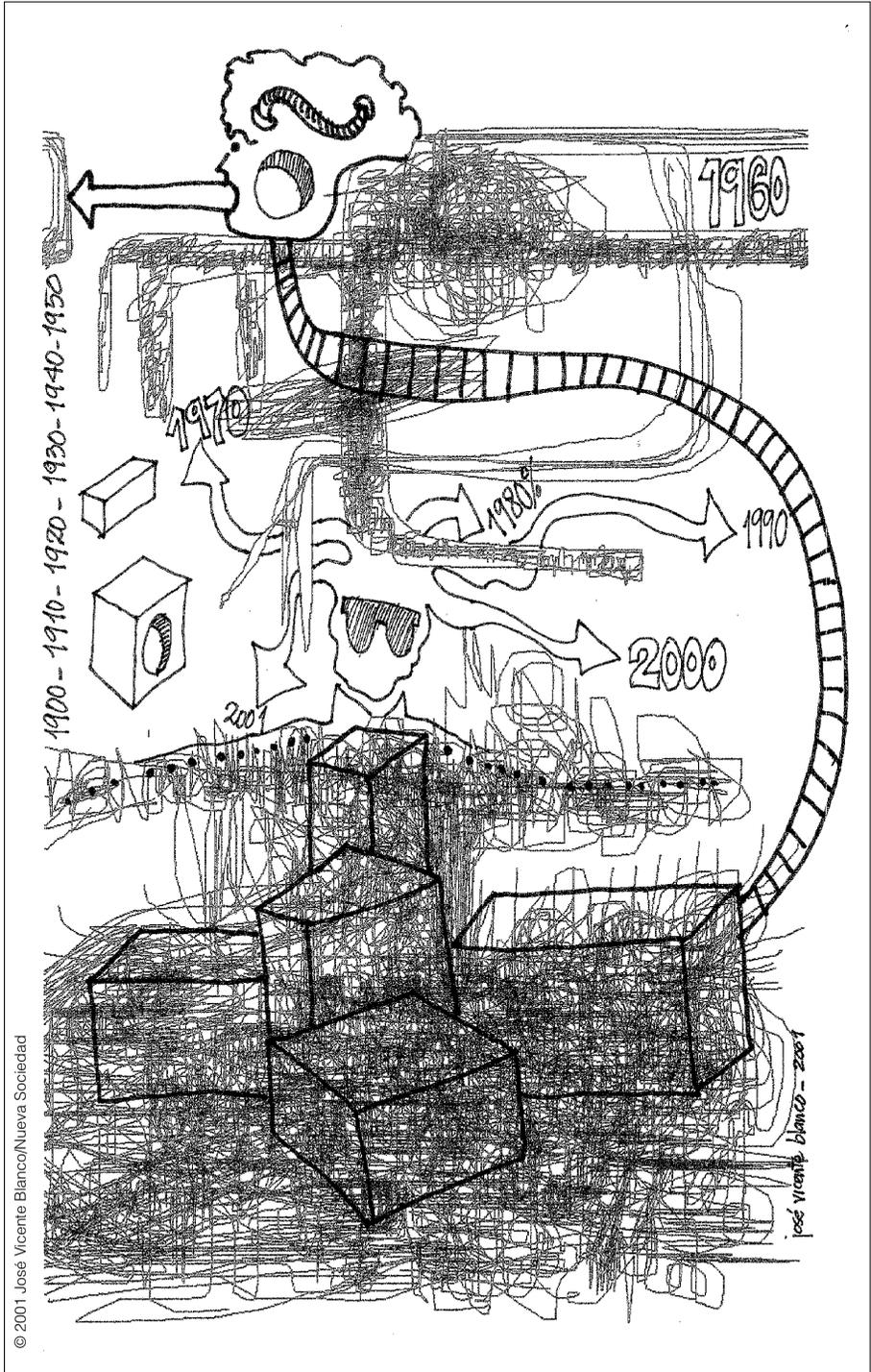
En el punto 30 se manifiesta el soporte a la Convención de Ottawa sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales, que aún no ha sido firmada por Chile<sup>6</sup> –país que a su vez, mediante la próxima compra a EEUU de 10 aviones F-16 por un valor

---

isla; México, Perú y Venezuela se opusieron; Brasil y Colombia se abstuvieron. En 2000, Argentina y Chile votaron a favor de censurar a Cuba; Perú y Venezuela se opusieron; Brasil, Colombia, Ecuador y México se abstuvieron. En 2001, Argentina, Chile y Uruguay votaron a favor de la censura; Venezuela se opuso; Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú se abstuvieron.

5. V. Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar: «Aspectos económicos del gasto militar en América Latina y el Caribe», Cepal, documento LC/R. 1932, Santiago, 2000; y E. Lahera y M. Ortúzar: «Gasto militar y desarrollo económico en América Latina» en *Revista de la Cepal* N° 65, 8/1998.

6. Los datos sobre el estado de ratificación de todos los instrumentos mencionados en este escrito provienen de las bases de datos, actualizadas a julio de 2001, de la OEA y la ONU.



superior a los 600 millones de dólares, abre las compuertas a una potencial y desestabilizadora carrera armamentista en la zona.

En relación con la pobreza (punto 13), la deuda externa (punto 14), y las drogas ilícitas (punto 28) –donde los avances regionales han sido prácticamente nulos– el documento reitera las habituales buenas intenciones del GR. Finalmente, el texto dedica 10 puntos a la «Sociedad de la Información» –un asunto en el que el retraso científico y tecnológico regional por falta de Estados vigorosos y responsables es dramático.

Sin duda, es hora de hacer un balance realista del Grupo de Río y evaluar sus logros y fracasos<sup>7</sup>. Es hora de exigirle al principal mecanismo de concertación regional que abandone la retórica de pronunciamientos grandilocuentes y compromisos ficticios. Nuestros gobiernos deben rendir cuentas, en fin, de sus políticas exteriores. Ello resulta imprescindible pues las relaciones internacionales no pueden seguir siendo en el siglo XXI el dominio de unos pocos que presuntamente defienden, de manera hermética y por fuera del escrutinio público, los intereses nacionales.

### **La vulnerabilidad del Grupo de Río: una mirada interna**

Un recorrido interno por los países de la región muestra la enorme dificultad de concretar una concertación efectiva. Es improbable alcanzar una mayor concertación regional si en el marco doméstico no existe prácticamente ninguna casa en orden. Los déficits democráticos y de bienestar son evidentes, hecho que produce una notable vulnerabilidad en el GR.

En medio de una serie de desafíos comunes, entre los cuales sobresalen la consolidación democrática; el desarrollo con empleo y distribución más equitativa del ingreso; la reconstrucción de los lazos de solidaridad en la sociedad; la seguridad ciudadana; la transparencia institucional y el combate a la corrupción estatal y privada, todos los gobiernos del área por igual necesitan tejer una gobernabilidad creíble y eficaz.

---

7. En el ámbito de las Naciones Unidas, las coincidencias entre los miembros del GR han oscilado sin alcanzar niveles significativos de concurrencia (se entiende por significativo un nivel de concurrencia igual o superior a los dos tercios de las resoluciones que requieren votación nominal). Como se sabe, anualmente el Departamento de Estado de EEUU publica un informe sobre las votaciones de todos los países en la ONU. El propósito de este informe no es calificar o certificar el comportamiento de un país, sino ofrecer al Legislativo un indicador de la actitud diplomática de las naciones para que, a la hora de aprobar el paquete de asistencia externa, los congresistas sepan cuán cerca o lejos de Washington en materia de política exterior están los potenciales receptores de ayuda. El documento analiza las votaciones totales, así como los votos sobre los temas prioritarios –de 10 a 13 según el año– para EEUU. Tomando como base de evaluación estos últimos votos, las coincidencias entre los países sudamericanos y México en esos casos han sido las siguientes: 46,2% (6 coincidencias sobre 13) en 1997; 40% (4 sobre 10) en 1998; 30,8% (4 sobre 13) en 1999; y 54,5% (6 sobre 11) en 2000; v. U.S. Department of State: *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations*, US Government Printing Office, Washington, D.C., 1998-2001.

No obstante, para lograr dicha gobernabilidad es preciso, primero, que las actuales democracias no liberales de América del Sur se transformen, al menos, en genuinas democracias liberales<sup>8</sup>. Una democracia iliberal, siguiendo a Zakaria<sup>9</sup>, se caracteriza por tener elecciones periódicas, competitivas y pluripartidistas no obstante carezca de los pilares esenciales del Estado de derecho, es decir, el real imperio de la ley, la efectiva salvaguardia de libertades y derechos fundamentales y la estricta separación de poderes. Las democracias del Cono Sur y del área andina, con matices y grados diferentes, no son aún auténticas democracias liberales ya que si bien los países tienen regímenes con legitimidad electoral, están sometidos a fuertes intereses creados, carecen de una sólida ética pública y padecen una alta concentración del poder. De igual forma, estas democracias requieren todavía la consolidación de un auténtico republicanismo político, necesitan de un mayor compromiso ciudadano con la ley y precisan la participación activa de la ciudadanía en el escrutinio de los funcionarios públicos.

El segundo elemento exigible para una nueva gobernabilidad en el área es la transformación del esquema económico: la rectificación del modelo imperante de corte neoliberal ortodoxo y el paso a un modelo de crecimiento productivo

---

8. El siglo XXI se inicia con un preocupante déficit democrático en Latinoamérica. Después de dos décadas de notables transformaciones nacionales y en el marco de acelerados cambios internacionales, los regímenes democráticos se han extendido en el continente. Sin embargo, la calidad de la democracia en la región es pobre y tiende a degradarse. América Latina no vive el ocaso de la democracia sino el acoso a la democracia por parte de distintos factores internos y diversos fenómenos externos. No al azar la inmensa mayoría de las encuestas en el área muestran una preocupante desconfianza frente a las instituciones, un alarmante descrédito de los políticos y un notorio desdén hacia la política. La perpetuación de estos sentimientos en la opinión pública solo augura peligros para la democracia en la región. En 2001 asistimos a pocos avances democráticos y a evidentes retrocesos de la democracia. Entre los primeros, cabe destacar la derrota del PRI en México y el triunfo del conservador Vicente Fox. Pero aun en este caso habrá que observar con detenimiento la evolución política en un país caracterizado por una fuerte cultura autoritaria. A su vez en Chile triunfó un líder socialista, Ricardo Lagos, en el contexto de una alianza progresista y moderada. Hace cinco lustros la experiencia socialista chilena terminó en un brutal golpe militar; hoy eso es prácticamente improbable. Ahora bien, el poder real de las Fuerzas Armadas sigue mostrando que Chile vive todavía una democracia tutelada. Por último, en Venezuela se consolidó el mandato revolucionario de Hugo Chávez. Sin embargo, la creciente militarización del Ejecutivo y el recurrente uso de mecanismos plebiscitarios de gobierno generan incertidumbre y preocupación sobre el futuro de la democracia venezolana. Entre los segundos, los ejemplos son dramáticos. En muchos casos parece despuntar un nuevo tipo de golpe. En Paraguay, se repitieron los «golpes de facción» que expresan los intereses de diversos segmentos militares ligados a diferentes bandos políticos entrelazados con distintos grupos mafiosos. En Ecuador, se produjo el «golpe camuflado» que depuso a Jamil Mahuad y colocó a Gustavo Noboa en medio de una convulsión social en alza. En Perú, Alberto Fujimori orquestó un «golpe electoral» que finalmente fracasó cuando se conocieron los niveles de corrupción de su cleptocracia, una forma de gobierno con fachada democrática pero manejada por bandidos. Finalmente, en Argentina, se vienen produciendo sucesivos y desestabilizadores «golpes de mercado» que casi doblegan al gobierno de Fernando de la Rúa y que se distinguen por una feroz lucha política-económica entre los sectores que apuestan a la devaluación y los que apuntan a la dolarización. En breve, la democracia no vive su mejor hora en América Latina al comienzo de un siglo que se preannuncia tormentoso.

9. V. Fareed Zakaria: «El surgimiento de las democracias no liberales» en *Política Exterior* vol. XII N° 62, 3-4/1998.

con acento social. Cuestiones pendientes tales como la generación sostenida de empleo calificado, una política industrial de largo plazo, la regulación del capital especulativo, una actualización científica y tecnológica, el mejoramiento sustantivo de la educación, una estrategia de exportación consistente y una inversión social prolongada, entre otras, son hoy imperativos incuestionables.

Finalmente, un tercer elemento ineludible para la gobernabilidad en la región es la transformación de la actitud contemplativa y defensiva de los países frente a la globalización en una postura activa y propositiva. La complacencia absoluta y la adaptabilidad automática frente a las mutaciones de un sistema global en expansión ya no son funcionales al desarrollo integral (político, cultural, económico, tecnológico y social) de las naciones: hoy se impone combinar la asimilación creativa de ciertos fenómenos internacionales positivos con la resistencia coherente frente a asuntos mundiales de indudable impacto negativo sobre los países individualmente y la región como un todo.

### **A manera de conclusión**

La concertación regional está en crisis. Si los años 70 representaron para América Latina la década perdida en materia de desarrollo democrático y los años 80 significaron la década perdida en términos de crecimiento económico, los años 90 mostraron una década perdida en cuanto a la concertación política.

En esa dirección, corresponde hacer una serie de precisiones finales. Primero, a comienzos de un nuevo siglo, el área es cada vez más marginal en relación con los asuntos mundiales, está notablemente fragmentada en cuanto a los países que la conforman y es muy frágil respecto al sustento interno que permite su proyección externa. Segundo, en Sudamérica en particular, no solo estamos lejos de la integración y distantes de la unión, sino que también nos fracturamos en exceso en términos de concertación. Tercero, no es posible seguir esperando que el mercado facilite –la cooperación, la concertación, la integración y la unión– lo que el Estado no provee, la elite no procura y la sociedad no acompaña: un proyecto estratégico de región mancomunada. Cuarto, sin condiciones internas de fortaleza estatal, bienestar material y cohesión social en los países miembros del GR, será difícil profundizar la concertación (y con ello alentar una mayor integración y más unión). Y quinto, el Grupo de Río podrá subsistir por la propia inercia de la frecuencia de las reuniones y de las proclamas, pero como mecanismo de concertación útil para incrementar y mejorar la influencia del área en los asuntos hemisféricos e internacionales languidece de modo dramático.

Probablemente, el reconocimiento de las históricas y actuales diferencias y distancias existentes en América del Sur misma y entre ésta y México, nos permita, hacia el futuro, reconstruir con seriedad y realismo una estructura de concertación indispensable y efectiva. Nada indica, sin embargo, que esa compleja y ardua tarea sea hoy un objetivo de la clase dirigente regional.

# Mediadores en un mundo sin fronteras

## Sobre el papel de las fundaciones políticas alemanas en la política exterior

ERNST HILLEBRAND / UWE OPTENHÖGEL

**La «globalización» tiene repercusiones trascendentes en la forma de configurar la política exterior. La desnacionalización, la interdependencia, la desintegración de Estados, el surgimiento de una sociedad mundial de riesgo y crecientes demandas de participación: todo eso ha modificado sustancialmente las perspectivas y la necesidad de acción en el campo de la política exterior. Esos cambios requieren la aplicación de una gama de instrumentos que va mucho más allá de la diplomacia tradicional y sus herramientas. Las fundaciones políticas alemanas son parte de esa variedad de instrumentos, y uno de los más interesantes en todo el mundo para una política exterior basada en la influencia de la sociedad civil. En el futuro, el fomento de la democracia tendrá que extenderse a los derechos de participación social, económica y cultural. También en ello estas fundaciones políticas tendrán un papel importante como abogadas de una comprensión europeo-continental de la democracia y la naturaleza del Estado.**

**L**as nuevas tendencias que se discuten desde hace algunos años bajo la denominación de «globalización» repercuten fuertemente en la función y el modo de actuar de la política y las instituciones sociales. En diversas

---

ERNST HILLEBRAND: doctor en ciencias políticas, representante de la Fundación Friedrich Ebert en Chile, Santiago.

UWE OPTENHÖGEL: jefe de la división Diálogo internacional, Fundación Friedrich Ebert, Bonn.

**Nota:** Este artículo se propone esbozar las transformaciones en la arena política de las relaciones exteriores y plantear el papel que podrían tener las fundaciones políticas alemanas como un instrumento mundial sin par para una «diplomacia pública» (siguiendo el concepto presentado por el canciller Fischer en la conferencia de embajadores celebrada en Berlín en septiembre de 2000).

<b>Palabras clave:</b> globalización, política exterior, cooperación, fundaciones políticas alemanas.	
---	--

áreas del quehacer político y social los reductos tradicionales de competencia, organización y función dan muestras crecientes de pertenecer al pasado. Eso se aplica también, y particularmente, a la política exterior. En ese contexto el ex-vicecanciller estadounidense Strobe Talbott proclamó «el fin de la política exterior», pues en la era de la globalización «el propio concepto de exterior [*foreign*] comienza a ser obsoleto»<sup>1</sup>.

### **Transformación y cambios en el sistema internacional**

Las condiciones fundamentales para el ejercicio de la política exterior han cambiado considerablemente en las últimas décadas. Estos hechos son por todos conocidos y han sido ampliamente analizados. Por lo tanto, en lo que sigue solo vamos a delinear someramente cinco circunstancias que en nuestra opinión tienen considerables implicaciones para la configuración de la política exterior –sobre todo por los países industrializados o semi-industrializados.

**Disipación de fronteras y desnacionalización.** El Estado-nación dejó de ser un marco de acción suficiente para una cantidad creciente de contextos económicos, políticos, sociales, culturales y ecológicos. Las interacciones transfronterizas están a la orden del día, pues los ámbitos de problemas y los espacios políticos tradicionales –los 198 Estados soberanos de este planeta dentro de sus fronteras nacionales– coinciden cada vez menos. El proceso de desnacionalización en progreso ha sido uno de los determinantes fundamentales del mundo posterior a 1945<sup>2</sup>, pero los estímulos técnicos de la tercera revolución industrial le dieron un masivo impulso adicional<sup>3</sup>.

**Interdependencia y problemas entrelazados.** Uno de los efectos de este proceso de desnacionalización es la creciente interdependencia de Estados y sociedades. Esa interdependencia destaca especialmente en el área de los *global commons*, es decir, los bienes universales del medio ambiente, que representan la precondition biológica para la existencia humana. Sin embargo, es también una realidad fáctica en una multitud de otros terrenos de la política –en especial en los contextos de la Unión Europea y la OCDE, donde los esfuerzos nacionales unilaterales resultan promisorios o incluso factibles en un número creciente de problemas políticos.

Asociada con esta situación, vemos también en muchas áreas una erosión sustancial de la diferencia tradicional entre política interior y exterior. Una mirada a la agenda de cualquier Cumbre del G-7 –es decir, la reunión de los Estados-nación más ricos, más consolidados y con mayor capacidad de ac-

1. Ver S. Talbott: «Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective» en *Foreign Policy* N° 108, otoño de 1997, pp. 69-83.

2. V. Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Francfort, 1998, p. 73.

3. Sobre la dimensión histórica de la globalización, v. David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton: *Global Transformations*, capítulo I, Cambridge, 1999, pp. 32-86.

ción— documenta vívidamente la dimensión de la complejidad de los problemas: casi todos los puntos centrales ponen en el centro del debate temas que en la percepción tradicional de la política se ubicaban, mayormente, en el terreno de los problemas tratados dentro de las fronteras nacionales. Por consiguiente, no solo se ha alcanzado el «fin de la política exterior», sino también el de la política interna: en un mundo donde se desvanecen las fronteras, el concepto de «interior» también comienza a volverse obsoleto.

Otra expresión más de la creciente interdependencia de los Estados es la propagación de instituciones internacionales y supranacionales con profunda injerencia en las soberanías nacionales. Esta tendencia ya es impresionante desde un punto de vista puramente cuantitativo: para principios de los años 90 existían más de 260 organizaciones internacionales interestatales, pero más importante aún es su dimensión cualitativa: incluso áreas fundamentales de la política como la prevención de salud, la protección ambiental, la protección al consumidor, la política de seguridad, etc., son, en muchos aspectos, objeto de convenios internacionales que imponen estrechos límites de acción a las instituciones políticas nacionales. Esto es valedero principalmente para el sistema político de la UE, pero también instituciones del «orden global» emergente —sobre todo la Organización Mundial de Comercio, OMC— están desarrollando las mismas tendencias. Naturalmente, es aún mucho más marcado este fenómeno en aquellos Estados del Tercer Mundo que están bajo la tutela de las instituciones Bretton Woods, y cuya soberanía en campos centrales de la política de hecho ha pasado a manos de organizaciones internacionales y carteles de acreedores.

**Fragmentación y desintegración del Estado.** Paralelamente a las tendencias de desnacionalización, se observan intensos procesos de fragmentación en casi todas las sociedades<sup>4</sup>. A partir de 1945 se observa una inclinación a crear nuevos Estados (y cada vez más pequeños) que se mantiene vigente —como lo muestran claramente los acontecimientos de los años 90 en Europa del Sur y la ex-Unión Soviética. El politólogo francés Pascal Bonfiface señala que si todos los movimientos secesionistas y separatistas actuales llegasen a tener éxito, a mediano plazo habría en el mundo aproximadamente 500 Estados<sup>5</sup>.

Con frecuencia el origen de los nuevos regionalismos y etno-nacionalismos se relaciona con la globalización: bajo la presión de la competencia mundial, los Estados y sus sistemas económicos y sociales están cada vez menos capacitados para ofrecer servicios y prestaciones, debido a la carencia de recursos. De esta manera, se pierde para algunos sectores de la población una de las dimensiones centrales de la legitimación del Estado<sup>6</sup>.

4. J. Rosenau: *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, 1997, esp. pp. 99-118.

5. V. *Frankfurter Rundschau*, 23/9/99.

6. V. Fritz W. Scharpf: «Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie», papel de trabajo, 97/9, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, noviembre de 1997.

El cambio estructural, el desempleo generalizado, la migración masiva, la disolución de nexos culturales, ambientales y locales tradicionales, comprometen las identidades colectivas e individuales de la gente. La oferta de «nuevas» identidades subnacionales –regionalistas, etno-nacionalistas o también de tipo religioso o cultural– representan una propuesta bienvenida para la recuperación de la identidad y de la seguridad en cuanto a la forma de proceder. Todavía –y no obstante los atentados contra Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias– no está claro si nos encontramos realmente frente a una nueva «era de las identidades» marcada por un «narcisismo de las pequeñas diferencias»<sup>7</sup> o hasta frente a un generalizado «clash of the civilisations», pero en muchos Estados a lo ancho del mundo se percibe que están intensificándose diversos procesos de fragmentación y reestructuración sociales y culturales.

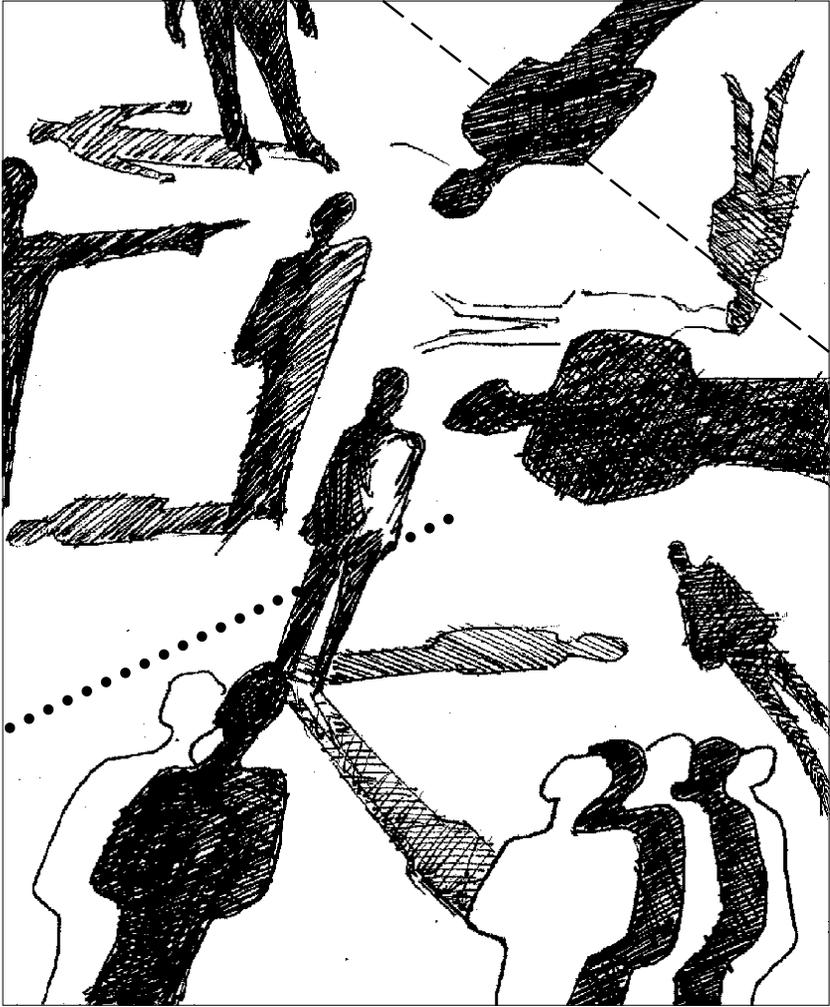
**La «sociedad del riesgo».** Con la difusión mundial de los modos de producción tecnointermedias, cambiaron los asuntos de la política internacional. Los problemas de seguridad tradicionales (básicamente de naturaleza militar) ya no son el único centro del dilema de la protección y la seguridad colectiva en la «sociedad mundial del riesgo». A ellos se suman cada vez más las consecuencias de la producción industrial mundial y las distorsiones sociales y ecológicas que ella provoca. De ese modo se modifica el carácter de la política interna y externa: ante catástrofes como la de Chernobyl o hechos como la enfermedad de «las vacas locas», las fronteras y los esfuerzos militares de seguridad no tienen ningún resultado. «Los clásicos instrumentos de seguridad del Estado ... ya no garantizan una protección de la sociedad contra la mayoría de los riesgos actuales»<sup>8</sup>. En la «sociedad mundial de riesgo» surgen nuevos conflictos que llevan al plano global los conflictos internos de las sociedades industrializadas: El sociólogo alemán Ulrich Beck habla de «conflictos de atribución», cuyo fondo reside en la cuestión de «cómo se distribuyen, evitan, manejan y legitiman ... las consecuencias de los riesgos concomitantes a la producción de bienes»<sup>9</sup>.

Consecuencia de este desarrollo es el surgimiento de líneas de conflicto totalmente nuevas. Esto no solo es válido para el área de recursos naturales escasos (como el agua en algunas regiones) o de los *global commons* (¿cuánto dióxido de carbono puede producir una sociedad?; ¿cuánta naturaleza mundial puede consumir?; ¿cuánto ozono puede destruir?). También los conflictos comerciales del futuro alcanzarán una dimensión social y ecológica en muchos sentidos, y en ellos tendrá un papel protagónico la ponderación colectiva del riesgo: las polémicas en torno de la manipulación genética de los productos alimenticios, la carne tratada con hormonas o el riesgo de BSE en los animales son precursores de ese nuevo tipo de conflicto comercial *cum* discusión de valores.

7. Sobre esta formulación, v. Samir Nair: «La época de las identidades» en *El País*, 24/7/99.

8. V. Hans-Friedrich von Ploetz: «Der auswärtige Dienst vor neuen Herausforderungen» en K. Kaiser y W.D. Eberwein, *Deutschlands neue Außenpolitik*, tomo 4, pp. 60-74.

9. Ulrich Beck: *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Francfort, 1993, p. 37.



**La modernización de la sociedad y las crecientes demandas de participación.** Hoy las sociedades están sujetas a un proceso de cambio continuo. A medida que las «inseguridades fabricadas» de la era industrial avanzan hacia el centro de la amenaza a la existencia humana, la reflexión sobre las condiciones y posibilidades de controlar esas inseguridades va ocupando también el centro de la acción social y política. Según Anthony Giddens, se trata de una «ruptura de época»: «Precisamente el factor que debería producir una confianza cada vez mayor (el progreso del conocimiento humano y la influencia controlada sobre la sociedad y la naturaleza) ... está atrapado de cabo a rabo» en las inseguridades sistémicas de las sociedades industriales<sup>10</sup>. En vista de este hecho, poco a poco las personas «se ven obligadas a asumir una

10. Ver A. Giddens: *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt, 1997, p. 22.

conducta activa frente a las condiciones de su existencia» –más allá de todas las tradiciones sociales e intelectuales<sup>11</sup>. En las sociedades «reflexivas» de hoy en día, tienden a aumentar también las demandas de participación ciudadana en la formulación y configuración de la política.

Hasta el momento, esta tendencia se articula en gran medida en torno de exigencias de participación tanto en paralelo como junto a los procedimientos políticos de la democracia parlamentaria en el plano local, regional y nacional. Es apenas en los últimos años que los «nuevos movimientos sociales» y las ONGs han identificado más la política internacional como campos de acción. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que en el futuro la demanda colectiva de participación en la formulación e implementación de la política, articulada en esos movimientos, incluirá también cada vez más las cuestiones de la política internacional. Los tiempos en que «la necesidad de participación de la sociedad en este campo político es menos marcada que en otros ámbitos»<sup>12</sup> están acercándose a su fin. Las actividades de una sociedad civil transnacional se harán más dinámicas en la medida que aumente la interdependencia internacional<sup>13</sup>. En este sentido, los acontecimientos de Génova de julio de 2001 fueron inequívocos.

### Consecuencias de esa tendencia

A medida que se diluyen los límites entre la política exterior e interior, cambiará también el carácter de la política en todas las sociedades. La formulación de posiciones de política exterior adoptará más y más rasgos de los procedimientos característicos de la formulación de decisiones políticas en el interior de las sociedades modernas<sup>14</sup>. Es decir, que habrá soluciones negociadas dentro de redes políticas cada vez más extensas y complejas en lugar de conducciones jerárquicas, y discusiones de alternativas de acción dentro de la sociedad entera en lugar de decisiones «exclusivas» tomadas por expertos dentro de instituciones burocrático-autoritarias<sup>15</sup>.

Pero también en el plano operativo, respecto a sus procedimientos e instrumentos, la política exterior será cada vez más parecida a la interior. Tendrá que colocar en primer plano las mismas instituciones y actores que la política interior: los grupos organizados de intereses sociales, económicos y polí-

11. *Ibíd.*, p. 127.

12. Sebastian Bartsch: «Außenpolitischer Einfluss und Außenbeziehungen der Parteien» en K. Kaiser y W.D. Eberwein: *ob. cit.*, pp. 168-184, aquí p. 172.

13. Ver J. Rosenau: *ob. cit.*, pp. 129-143. Sobre esta cuestión, v. tb. la conversación con Jürgen Habermas en *NZZ*, 13/6/1999, en la cual expresa su convencimiento de que en el futuro serán necesarios «movimientos sociales que atraviesen las fronteras».

14. Ver E. Hillebrand: «Mikro-Außenpolitik - Über die Rückgewinnung außenpolitischer Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen der Globalisierung» en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, tomo 23, 27/6/1999.

15. Ver F.W. Scharf: «Über die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts» en *PVS* cuaderno 4 vol. 32, 1991, pp. 621-634; sobre el concepto de la política deliberativa, v. sobre todo J. Habermas: *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt, 1996.

ticos. Como cada vez es más frecuente que en los procesos internacionales se aborden cuestiones que tienen implicaciones notables de política interior, aumenta en la misma medida el acoplamiento de esos procesos con consideraciones de la política interior. Al final, en las arenas internacionales de negociación se ratificarán únicamente aquellos resultados que puedan tener aceptación en el seno de la sociedad (y no solo en la administración).

Estas transformaciones exigen un instrumental de política exterior que está más allá de la diplomacia clásica y sus estrategias, así como tampoco bastará con que un embajador pueda «participar también en *talk-shows* televisados»<sup>16</sup>. Lo que se requiere más bien son canales e instrumentos de comunicación orientados a destinatarios específicos y que sean capaces de integrar los grupos sociales y políticos importantes de otros países en procesos constructivos de diálogo y resolución de problemas. Hoy más que nunca se necesitan mediadores políticos que actúen entre los subsistemas de las distintas sociedades del mundo.

La República Federal de Alemania cuenta con un muy buen punto de partida para una política exterior con los perfiles mencionados. Son considerables los «recursos corporativos»<sup>17</sup> de la sociedad que pueden movilizarse para relaciones exteriores de este tipo. Las estructuras no gubernamentales de presencia exterior que se han desarrollado en Alemania en el curso de las últimas décadas representan justamente un recurso con el que puede y debería prosperar una «diplomacia pública» futura.

### Acerca del valor de las fundaciones políticas

Las fundaciones políticas alemanas son parte de esas estructuras. Ellas representan mundialmente uno de los instrumentos más interesantes de una política exterior basada en la influencia de la sociedad civil. Su valor político incluso podría aumentar en vista de los cambios en el sistema internacional que mencionamos anteriormente. Ya en la época de la confrontación Este/Oeste y en la etapa de transformación que siguió al fin del conflicto, las fundaciones políticas tuvieron un papel importante en el diseño y la realización de la política exterior y de desarrollo alemán, actuando a la frontera entre el mundo de la sociedad y el del Estado<sup>18</sup>. Pero estamos convencidos que este tipo de trabajo será aún más útil y necesario en un mundo globalizado. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y sus trasfondos demostraron de ma-

16. En este sentido, v. tb. el canciller Fischer y el ministro de Estado Ischinger: <[www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/2n/n000904c.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2n/n000904c.htm)>, *Deutschland-Radio*, 4/9/2000. En ocasión de la conferencia de embajadores celebrada en Berlín en el año 2000, Ischinger aclaró en *Deutschland-Radio* que Alemania necesitaba embajadores «que estén en condición de ser copartícipes políticamente activos en la formación de la opinión y la toma de decisiones del país anfitrión».

17. V. Forschungsgruppe Weltgesellschaft: «Weltgesellschaft: Identifizierung eines 'Phantoms'» en *Politische Vierteljahresschriften* cuaderno 1 vol. 37, 1996, pp. 5-26.

18. Ver S. Bartsch: «Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt» en K. Kaiser y W.D. Eberwein: ob. cit., pp. 186-198.

nera más dramática en qué medida los procesos de la globalización intervienen en el interior de las sociedades, cuán profundas son sus consecuencias y cuán ingenua es la idea de que el *brave new world* globalizado se constituiría por sí solo y libre de conflictos.

En este sentido nos parece sumamente importante destacar que el instrumento de las fundaciones políticas no solo beneficia a los intereses políticos y sociales representados por ellas, sino a la sociedad alemana en toda su pluralidad. Como señala el politólogo alemán Sebastian Bartsch, en Alemania «no se identifican grupos sociales ni posiciones políticas que no cuenten con una representación internacional a través de fundaciones...»<sup>19</sup>. Esa afirmación no solo es válida en términos de una representación de grupos e intereses alemanes en el exterior. También en sentido inverso se puede constatar que en los países donde actúan las fundaciones existen escasos grupos sociales y políticos importantes con los que no haya contactos de trabajo y de diálogo. En este sentido, la red de fundaciones políticas alemanas representa una estructura absolutamente única de conexiones sociopolíticas globales, excepcionalmente eficiente en la mediación de posiciones e intereses, de contactos y relaciones.

De este modo, el pluralismo político-organizativo del trabajo de las fundaciones en el extranjero, tantas veces bajo la lupa crítica, resulta ser una condición necesaria para lograr resultados y no un lujo: en los campos de la política internacional, la mediación da mejores resultados cuando los actores participantes pueden recurrir a un capital básico de valores y experiencias comunes<sup>20</sup>. Pero esa afinidad social y temática solo puede alcanzarse a través de la pluralidad. Un planteamiento «talla única» representaría un menosprecio fatal de la creciente diferenciación social, cultural y económica de otras sociedades, y perjudicaría considerablemente la eficacia del trabajo de las fundaciones políticas.

### Los retos para el trabajo de las fundaciones políticas

Vistas las interdependencias crecientes en un mundo en proceso de globalización, también las fundaciones políticas alemanas tienen que refinar su definición de tareas y reorientarla parcialmente. Tendrán que enfocar más su actividad en las funciones de mediación entre las sociedades (y las economías). Su «ventaja comparativa» frente a otras instituciones no gubernamentales reside en su conexión con el sistema político de Alemania y su proximidad relativa a las estructuras centrales del «neocorporativismo» alemán, como son los sindicatos, las asociaciones patronales y las ONGs contiguas a la política. Eso las hace atractivas y eficientes como actores e interlocutores en los procesos de la «política deliberativa» internacional (y precisamente a los ojos de los contrapartes extranjeros).

19. *Ibid.*, p. 192.

20. V. William Coleman y Anthony Perl: «Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis» en *Political Studies* N° 4 vol. 47, septiembre de 1999, pp. 691-709.

**La función del diálogo.** Los procesos de globalización están influyendo decisiva y profundamente en la estructura económica, social y cultural de las sociedades del mundo entero. Por otra parte, la capacidad de darle una dirección y una dinámica a esos procesos está distribuida muy desigualmente. En esas condiciones, el diálogo y la comunicación entre las sociedades son elementos cada vez más importantes para moderar los problemas y reducir los conflictos (y tragedias) que resultan de esta situación.

Las fundaciones políticas, gracias a sus contactos de muchos años y su inserción en los sistemas comunes de valores de las «comunidades normativas» [*policy communities*], resultan entonces especialmente adecuadas como mediadoras en esta situación. Por otra parte, hay dos cuestiones que serán cada vez más importantes: primero, en el futuro esa función mediadora tendrá que separarse un poco de la red de elites operativas político-administrativas que hasta ahora ocupan el primer plano. Para los fines de la función de diálogo, es preciso incorporar cada vez más a esos procesos nuevos actores (como las ONGs internacionales y sus redes, los intereses económicos, etc.) y también las «contraelites» incipientes –estas últimas frecuentemente con una orientación antioccidental explícita. Al mismo tiempo el centro de gravedad regional debe alejarse un poco de los puntos focales precedentes (las relaciones transatlánticas y europeas). Los Estados del Tercer Mundo –sobre todo los países emergentes con influencia regional, importancia económica en ascenso y creciente consumo de recursos naturales– deberían ser integrados más profundamente a esos procesos.

**La mediación en conflictos de intereses entre sociedades.** A las organizaciones mediadoras les corresponderá una función especial en las áreas en que existen profundas interdependencias de problemas y políticas. Podría tratarse de la seguridad y el medio ambiente –como por ejemplo con los países de Europa del Este– o de interacciones políticas y económicas como entre los miembros del G-7. Ambos grupos de Estados tienen una significación especial para la paz, la prosperidad, la seguridad (en un sentido más amplio) y la preservación de las condiciones existenciales en este «continente de alto riesgo» que es Europa. Además, en el futuro pueden ocurrir nuevas turbulencias, sobre todo en las relaciones entre Europa y Estados Unidos, alimentadas por los cambios en las esferas económicas<sup>21</sup>. Por ahora esos conflictos solo pueden resolverse mediante fórmulas de consenso entre los gobiernos, pero en la negociación de tales fórmulas tienen un papel especialmente importante y activo los actores no gubernamentales. En ninguna otra parte de la política internacional existen «zonas de deliberación» transnacionales tan complejas e intensivas como en los espacios de la UE y en las relaciones transatlánticas, y en ninguna otra parte va a jugar el «poder blando» (el «*soft power*» de la influencia societal)<sup>22</sup> un rol tan importante en los resultados de los proce-

21. V. Hans-Joachim Spanger: «Der Euro und die transatlantische Beziehungen - Eine geoökonomische Perspektive» en *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/1999, pp. 130-142.

22. V. Joseph Nye: «Soft Power» en *Foreign Policy* N° 80, 1990, pp. 153-171.

tos políticos como en estas áreas. Las fundaciones políticas, como organizaciones con un pie en la política y otro en el «mundo social» de las asociaciones, ONGs y grupos de presión, enfrentan aquí importantes tareas de moderación y organización.

**La creación de redes.** La participación de organizaciones de la sociedad civil en las estructuras y procesos de la «governabilidad global» (el sistema de la ONU, las organizaciones internacionales) es uno de los pocos recursos para superar el grave déficit de democracia de la política desnacionalizada. Esa solución puede tener un efecto limitado, ser altamente simbólica y cargar con considerables problemas de legitimidad, sin embargo, no podemos dejar de ver en la creación de redes transnacionales de organizaciones ciudadanas, ONGs e *issue groups* una de las innovaciones más importantes de las últimas décadas en la política internacional. Esa tendencia va a seguir ganando significación. Las fundaciones políticas pueden contribuir a ese proceso de conexión en redes y asumir allí una importante función mediadora entre y dentro del «mundo social» y el mundo de los Estados. Al mismo tiempo, los procesos de la política internacional plantean ciertas exigencias a las estructuras participantes, que las ONGs más pequeñas no pueden satisfacer por razones puramente financieras. También en este caso las fundaciones políticas pueden contribuir con su apoyo –al menos en lo que concierne a las ONGs del Sur– a la pluralización de la política internacional y a que se concrete el «postulado democrático» de esta política en el marco del sistema de la ONU y sus filiales.

### **El imperativo democrático**

La democratización mundial es y seguirá siendo uno de los imperativos centrales de la política exterior como fundamento para preservar la paz y fomentar el desarrollo. En muchos países la democratización es el único camino concebible para poner coto al potencial de conflictos internos, para controlar las tendencias a la fragmentación y calmar los antagonismos de intereses socioeconómicos. Al mismo tiempo aumenta –sujeto a la percepción racional de la política– el interés propio de los Estados de la OCDE en una democratización exitosa en otras partes del mundo: precisamente porque está aumentando la interconexión mundial de los problemas, existe un interés justificado en que también la política de los otros países se base en valores e instituciones democráticos y que siga abierta o se abra a procesos de formulación de política racional-discursivos. Esto se aplica tanto para Europa del Sur y del Este y los países de la CEI, como para los del Tercer Mundo. En esa área estaba y está uno de los centros de gravedad en las tareas de las fundaciones políticas, pero el punto focal tendrá que moverse. Si la última etapa de impulso a la democracia estuvo marcada por el establecimiento de instituciones políticas democráticas, en el futuro el énfasis tendrá que girar hacia la profundización democrática, orientada a los derechos de participación social y cultural. Esencialmente, la cuestión es cuál percepción de la democracia domina en la labor occidental de fomento de la democracia: una formal, centrada en derechos de participación política y derechos humanos de la primera generación, o una

«sustancial», que incluya también derechos de participación sociales y culturales y derechos humanos de la segunda y tercera generación. La experiencia reciente en materia de democratización muestra que la democracia formal –al menos temporalmente– puede estar acompañada de un empobrecimiento masivo de amplios sectores de la población, oligarquización, corrupción generalizada, ausencia real del Estado de derecho, y una intensificación de las diferencias entre los géneros. Una percepción «continental-europea» de la democracia no puede contentarse con eso. Entonces, la cooperación política debe ocuparse de una profundización de los procesos de democratización con miras al derecho de participación social, al Estado de derecho y a una igualdad real (no solo formal) de los ciudadanos ante la ley. Por consiguiente, ya no puede reducirse solamente a establecer instituciones y partidos políticos. El papel de las asociaciones, ONGs y otras instituciones de la sociedad civil es decisivo para la consolidación de las democracias<sup>23</sup>. Por otra parte, no hay que hacerse falsas ilusiones sobre el horizonte de espera. No es nada improbable que se requieran periodos de 30 a 40 años antes de poder hablar de una verdadera consolidación de las instituciones democráticas en los distintos planos de la función pública.

## Panorama

Las actividades de las fundaciones políticas alemanas en la política exterior y de desarrollo tienen ya sus 40 buenos años de existencia. Su definición original de tareas –la interconexión política trasatlántica y europea, la promoción de un modelo político occidental, y el fomento de procesos de desarrollo en el Tercer Mundo mediante el despliegue de una red de instituciones dedicadas a ese fin– no ha caído en desuso, pero en la era de la globalización ese repertorio de tareas se amplió considerablemente. Los procesos políticos transnacionales, la mediación de información y de posibilidades de comunicación, la identificación de problemas y la consolidación de mecanismos para resolverlos, son claves para circunscribir el potencial de conflicto en una sociedad mundial en proceso de cambio profundo. En muchas áreas se descubren conglomerados de problemas transfronterizos con incalculables potenciales de perturbación y destrucción. Al mismo tiempo en muchas sociedades del globo se han alcanzado progresos sin precedentes en relación con las posibilidades de participación, derechos humanos e igualdad entre los géneros. El potencial para aprovechar esas tendencias positivas con el fin de apaciguar la fuerza explosiva de los problemas mundiales, es una de las tareas importantes para organizaciones que –como las fundaciones políticas alemanas– se mueven en la encrucijada de lo externo y lo interno, y entre la política y la sociedad en un mundo turbulento.

---

23. Ver Ph.C. Schmitter: *Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: The Role of Parties, Associations and Movements*, Barcelona, 1997; v. tb. Gero Erdmann: *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt*, Bonn, 1999, pp. 73-170.

## Anexo

### La cooperación alemana no-gubernamental para el desarrollo

En Alemania, la mayor parte de los organismos e instituciones de la cooperación para el desarrollo pertenecen al ámbito estatal; pero en las últimas tres décadas aumentó el peso y la importancia de organizaciones no-gubernamentales. El gobierno no solo mantiene un continuo diálogo conceptual con una serie de instancias no-gubernamentales de la cooperación internacional, sino también les otorga facilidades y en buena parte cofinancia sus proyectos y programas. Alrededor de 10% del presupuesto del Ministerio para la Cooperación Económica y Desarrollo es ejecutado por ONGs.

Entre los organismos privados que reciben apoyo estatal para la realización de programas de cooperación en países en desarrollo están las dos grandes iglesias cristianas; las fundaciones políticas, organismos independientes estrechamente relacionados con los partidos políticos con representación en el Parlamento; así como un gran número de diversas organizaciones como la Confederación Alemana de Cooperativas, Terre des Hommes, el Servicio Alemán para la Paz, el Comité Médicos para el Tercer Mundo, Eirene, entre otras.

La cooperación entre Estado y sociedad civil en el campo de la cooperación para el desarrollo es posible por dos razones. En primer lugar, existe desde hace muchos años un diálogo político continuo y semi-institucionalizado sobre temas de la cooperación así como una interacción fluida entre las instancias estatales y privadas. En segundo lugar, existe un consenso básico en cuanto a los valores fundamentales y los grandes objetivos de la cooperación. Este consenso no es restrictivo o limitante sino que permite una gran variedad de enfoques, procedimientos y prioridades.

Todas las organizaciones privadas de la cooperación internacional que ejecutan fondos públicos coinciden en la necesidad de superar la pobreza; en la importancia de la defensa de los derechos y de las libertades de las personas; y consideran fundamental la consolidación de estructuras democráticas así como el fomento de la participación política, económica y social de los ciudadanos. Este marco amplio, criticado por algunos como nebuloso, permite que las ONGs desarrollen toda una gama de actividades distintas que se basan en análisis, alianzas y criterios que no necesariamente coinciden entre ellos ni con posiciones específicas del gobierno.

El Ministerio de Cooperación alemán, independiente de la orientación política del gobierno de turno, siempre mantuvo la posición de que la cooperación privada es legítimamente complementaria a la cooperación para el desarrollo del Estado. Esta com-

---

**Nota:** Este anexo, elaborado por *Nueva Sociedad*, se presenta como complemento informativo del artículo de Ernst Hillebrand y Uwe Optenhögel.

plementariedad se basa sobre todo en reconocer que las organizaciones privadas pueden acercarse y cooperar directamente con los grupos necesitados, así como con los actores sociales de una sociedad dada, y también con aquellos que no formen parte de la actual estructura de poder. La cooperación oficial, en cambio, está limitada a los canales oficiales e instancias del gobierno. Por consiguiente, las organizaciones privadas no solo pueden operar en espacios inaccesibles para la cooperación oficial sino también pueden contribuir al debate sobre estrategias de desarrollo y sobre la formulación de políticas de cooperación, experiencias e información adicionales.

Ultimamente el gobierno alemán apoyó proyectos de desarrollo de organismos de las iglesias con aproximadamente 130 millones de dólares por año, tratando de potenciar actividades que las iglesias costean con ingresos por donaciones, colectas y otros recursos propios. Los programas de las iglesias apuntan en primer lugar a aliviar la pobreza. Normalmente no son las organizaciones alemanas mismas las que planifican y ejecutan los proyectos. Esta tarea la asumen organizaciones locales encargadas, que además se deben comprometer a tratar de estimular la más amplia participación posible de los beneficiarios. Organizaciones importantes de la cooperación eclesíástica para el desarrollo son Pan para el Mundo, EZE, Servicios en Ultramar, Misereor, AGEH, Renovabis, entre otras.

En Alemania hay seis fundaciones políticas, de las cuales cinco trabajan en el campo de la cooperación para el desarrollo. Estas fundaciones son independientes pero cercanas a los seis partidos políticos representados en el Parlamento Federal. En 1998 el Estado aportó, para programas de cooperación llevados a cabo por fundaciones políticas, un total de 160 millones de dólares. Las fundaciones mantienen oficinas en más de 100 países con 261 expertos enviados; sus contrapartes son grupos y organizaciones relevantes para el desarrollo social y político, como partidos, organizaciones sindicales, ONGs, cooperativas, organizaciones de autoayuda, asociaciones de mujeres y jóvenes, entre otros. Un campo de trabajo importante de las fundaciones es el apoyo a la investigación y la cooperación con institutos de investigación.

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925, la más antigua de las fundaciones políticas, es cercana al Partido Socialdemócrata. La Fundación Konrad Adenauer (KAS), fundada en 1964, está relacionada con la Democracia Cristiana. La Fundación Friedrich Naumann (FNS), fundada en 1958, es cercana al Partido Liberal. La Fundación Hanns Seidel (HSS), creada en 1967, corresponde al Partido Socialcristiano. La Fundación Heinrich Böll fue fundada en 1988 con la consolidación parlamentaria del Partido Verde. La Fundación Rosa Luxemburg, creación reciente del Partido del Socialismo Democrático, todavía no ha incursionado en la cooperación internacional.

En los últimos años las medidas para controlar los desequilibrios fiscales en Alemania, tuvieron como consecuencia un estancamiento del presupuesto del Ministerio de Cooperación –lo que también afectó a la cooperación no gubernamental. En el caso de las fundaciones políticas los fondos estatales decrecientes se reparten entre más organizaciones, y además deben financiar una serie de actividades nuevas en los países en transición en Europa del Este, lo que obligó a reducir los gastos en otras partes del mundo.