

Redefinir la gobernabilidad global: ¡Apocalipsis cercano o reforma!

David Held*

Este texto fue publicado originalmente en idioma inglés en la revista *New Political Economy*, Vol. 11, No. 2, junio de 2006 y se reproduce al español con autorización del autor. Traducido por Vladimir Sanabria, Máster en Estudios Políticos del IEPRI.

RESUMEN

En este artículo, el autor describe y sustenta los tres problemas globales que requieren solución más urgente. Luego explica los retos en gobernanza que es necesario superar para la solución de tales problemas. Después de describir las tendencias contemporáneas en materia de gobernanza global, el artículo propone unas fórmulas para fortalecerla en las cuales la ciudadanía y la democracia se ven mutuamente fortalecidas. Por último, nos advierte sobre la urgencia de la implementación de tales reformas para evitar enfrentarnos a un apocalipsis actual o simplemente cercano.

Palabras clave: globalización, democracia, desigualdad, ciudadanía, derechos sociales, derechos políticos, desarrollo

REFRAMING GLOBAL GOVERNANCE: APOCALYPSE SOON OR REFORM!

SUMMARY

In this article, the author describes and supports with evidence the three global issues that require the most urgent solution. Then he explains the challenges in governance that it is necessary to overcome for the solution of such problems. After describing the contemporary trends in global governance, the article proposes some ways to strengthen it while citizenship and democracy become mutually strengthened. Lastly, the article warns us on the urgency in the implementation of such reforms to avoid facing a current or soon apocalypse.

FECHA DE RECEPCIÓN: 12/06/2007

FECHA DE APROBACIÓN: 9/07/2007

[58]

LA PARADOJA DE NUESTROS TIEMPOS

La paradoja de nuestros tiempos se puede exponer de manera simple: los problemas colectivos que debemos enfrentar son de extensión e intensidad crecientes aunque los medios para enfrentarlos son débiles e incompletos. Tres crecientes problemas globales ponen de relieve la urgencia de encontrar una salida a futuro.

En primer lugar, poco o quizás ningún progreso se ha hecho en la creación de una estructura sostenible para el manejo del calentamiento global. La concentración de dióxido de carbono en la atmósfera es actualmente casi 35% más alta que durante la era preindustrial¹. El principal científico británico, Sir David King, ha advertido recientemente que «el cambio climático es el problema más grave que estamos enfrentando hoy en día, más serio que la amenaza del terrorismo»². Independientemente de si uno está de acuerdo o no con esta afirmación, el calentamiento global tiene la capacidad de causar estragos sobre las distintas especies del planeta, biosistemas y el tejido socioeconómico. Violentas tormentas se harán más frecuentes, el acceso al agua se convertirá en un campo de batalla, la elevación de los niveles del mar desplazará a millones, el movimiento de masas de gentes desesperadas será más común, y las muertes por enfermedades graves en los países más pobres del mundo se incrementarán rápidamente (en buena parte porque las bacterias se diseminarán más rápidamente, generando mayor contaminación de los alimentos y del agua). El abrumador cuerpo de opinión científica sostiene actualmente que el calentamiento global constituye una seria amenaza no en el largo plazo sino aquí y ahora. La incapacidad de la comunidad internacional para generar una estructura sólida que enfrente el calentamiento global es una de las indicaciones más serias de los problemas que presenta el orden multilateral.

En segundo lugar, se ha hecho muy poco progreso hacia el logro de las metas de desarrollo del milenio (MDG's, por sus siglas en inglés) - las metas de desarrollo humano acordadas por la comunidad internacional o, podría decirse, por su conciencia moral³. Tales metas establecieron unos estándares mínimos a alcanzarse con relación a reducción de pobreza, salud, cubrimiento en educación, lucha contra el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades, sostenibilidad ambiental, etc. El progreso en el cumplimiento de estos objetivos ha sido lamentablemente lento y parece que no se logrará por un amplio margen. De hecho, hay evidencia de que podría no haber razón de ser en el establecimiento de estas metas pues estamos muy lejos de alcanzarlas en muchos lugares del mundo. Subyacente a esta crisis humanitaria se encuentra, por supuesto, la vulnerabilidad material de la mitad de la población mundial: 45% de la humanidad se encuentra por debajo de la línea de pobreza de dos dólares diarios establecida por el Banco Mundial; 18% (unos 1089 millones de personas) viven por debajo de la línea de pobreza de un dólar diario. Como Thomas Pogge lo ha expresado, «la gente increíblemente pobre es extremadamente vulnerable a las variaciones más mínimas en las condiciones sociales y naturales... Cada año, unos 18 millones de ellas mueren prematuramente de causas relacionadas con la pobreza. Esto es un tercio de todas las muertes humanas - 500000 al día, incluidos 29.000 niños menores de cinco años.»⁴ La brecha entre países ricos y pobres se continúa ampliando y hay evidencia de que el 10% de la base de la población mundial se ha empobrecido más desde el comienzo de los años 90's⁵.

[59]

¹ BYERS Michael, 'Are You a Global Citizen?', 5 October 2005, <http://www.thtyee.ca/Views/2005/10/05/globalcitizen/> (accessed 10 February 2006), p. 4.

² KING Sir David A., 'Climate Change Science: Adapt, Mitigate, or Ignore?', *Science*, Vol. 303 (January 2004), p. 177.

³ The eight Millennium Development Goals, established by the United Nations (UN) and agreed upon by the UN General Assembly in September 2000, are to eradicate extreme poverty and hunger; achieve universal primary education; promote gender equality and empower women; reduce child mortality; improve material health; combat HIV/AIDS, malaria and other diseases; ensure environmental sustainability; and develop a global partnership for development - all by the target date of 2015. See UN, 'Millennium Development Goals', <http://www.un.org/millenniumgoals/> (accessed 14 February 2006).

⁴ POGGE Thomas, 'Reframing Economic Security and Justice', in David Held & Anthony G. McGrew (eds), *Understanding Globalization* (Polity, 2006); cf. UNICEF, *Human Development Report 2005* (UNDP, 2005), also at <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>.

⁵ MILANOVIC Branko, 'True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone', *The Economic Journal*, Vol. 112, No. 476 (2002), pp. 51-92; more recently, Branko Milanovic, *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality* (Princeton University Press, 2005). See also Pogge, 'Reframing Economic Security and Justice'.

En tercer lugar, la amenaza de la catástrofe nuclear puede parecer haber disminuido pero está solo en suspenso, tal como recientemente ha sostenido Martin Rees⁶. Todavía existen grandes reservas nucleares, la proliferación nuclear entre estados continúa (por ejemplo, en India, Paquistán y tal vez Irán), armas nucleares y materiales, debido a registros de inventarios poco confiables, pueden haber sido hurtadas (después de la caída de la Unión Soviética), nuevas generaciones de armas nucleares tácticas se están construyendo, y tecnología de «bomba sucia» (la aplicación de plutonio sobre la superficie de una bomba convencional) convierte al terrorismo nuclear en una seria amenaza. Sumando a estas consideraciones los inquietantes riesgos provenientes de la microbiología y la genética (virus fabricados), Rees concluye que «las posibilidades no superan los cincuenta-cincuenta de que nuestra actual civilización sobre la tierra sobreviva al final del presente siglo sin sufrir un serio retroceso»⁷. Indudablemente, surgen grandes preguntas acerca de responsabilidad, regulación y aplicación de la ley.

Estos retos globales son indicadores de tres grupos centrales de problemas que enfrentamos: aquellos concernientes con la manera de compartir nuestro planeta (calentamiento global, pérdidas de biodiversidad y del ecosistema, déficits de agua), el mantenimiento de nuestra humanidad (pobreza, prevención de conflictos, enfermedades infecciosas globales), y nuestra forma de regularnos (proliferación nuclear, manejo de residuos tóxicos, derechos de propiedad intelectual, normas para la investigación genética, reglamentaciones comerciales, finanzas y leyes fiscales)⁸. En nuestro mundo cada vez más interconectado, estos problemas globales no los puede resolver cada estado-nación actuando por separado. Ellos claman por acción colectiva y colaboradora - algo en lo cual las naciones del mundo no han sido muy eficientes y más bien necesitan mejorar si es que estos problemas urgentes se van a afrontar adecuadamente. Así pues, la evidencia invita a que mejoremos en el desarrollo de nuestra capacidad de gobierno.

¿POR QUÉ COMPROMETERSE CON LOS RETOS GLOBALES?

[60] ¿Por qué importan estos problemas globales? La respuesta a esta pregunta puede parecer intuitivamente obvia, pero es importante enfatizar en cuatro razones por separado: solidaridad, justicia social, democracia y efectividad de la política. Es importante hacer claridad en cada una de ellas porque nos proporcionan un mapa de las dimensiones que necesitamos tener en mente para reflexionar acerca de la naturaleza y eficacia de la gobernabilidad a nivel global. Por solidaridad no me refiero solamente al reconocimiento empático de la situación del otro, sino a la voluntad de luchar hombro a hombro con los demás en la creación de soluciones a los problemas colectivos urgentes. Sin solidaridad entre ricos y pobres, países desarrollados y en vías de desarrollo, las metas de desarrollo del milenio no se alcanzarán y, como el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan lo expresó, «millones de personas morirán, prematura e innecesariamente»⁹. Estas muertes se hacen más lamentables porque las soluciones están a nuestro alcance. En cuanto respecta a retos como el calentamiento global y la proliferación nuclear, necesitamos agregarle a la definición de solidaridad un énfasis en nuestra propia sostenibilidad, sin nunca olvidar la de los ciudadanos del futuro. Los retos globales contemporáneos requieren el reconocimiento y la activa participación de las fuerzas que moldean nuestras concepciones superpuestas del destino.

Una segunda razón por la cual hacer énfasis en los retos globales es la justicia social. Los estándares de justicia social son, por supuesto, controversiales. Para hacer que mi argumento sea lo más accesible posible, siguiendo a Pogge, tomaré la justicia social para indicar el cumplimiento de los derechos humanos en un orden institucional hasta donde esto sea razonablemente posible¹⁰. Desde luego, la

⁶ REES Martin, *Our Final Century* (Arrow Books, 2003), pp. 8, 27, 32-3, 43-4.

⁷ REES, *Our Final Century*, p. 8.

⁸ RISCHARD Jean-Francois, *High Noon* (Basic Books, 2002), p. 66.

⁹ ANNAN Kofi, 'Three Crises and the Need for American Leadership', in Anthony Barnett, David Held & Casuar Henderson (eds), *Debating Globalization* (Polity, 2005), p. 139.

¹⁰ POGGE, 'Reframing Economic Security and Justice'.

mayoría sostiene que la justicia social requiere más, y por lo tanto se puede afirmar con algo de confiabilidad que un orden institucional que fracasa en satisfacer estos estándares no puede ser justo. Por lo tanto, se puede concluir que mientras nuestros arreglos socioeconómicos existentes fallen en satisfacer las metas de desarrollo del milenio, los grandes retos del calentamiento global y los riesgos de la proliferación nuclear, ellos son injustos o, simplemente, están más allá de la justicia.

La tercera razón es la democracia. La democracia presupone un proceso político no coercitivo en el cual, y a través del cual, la gente pueda perseguir y negociar los términos de su interconectividad, interdependencia y diferencia. En el pensamiento democrático, el consentimiento constituye la base del acuerdo colectivo y la gobernabilidad porque, para que la gente sea libre e igual deben existir mecanismos a través de los cuales el consentimiento se pueda reflejar en la determinación del gobierno de la vida pública.¹¹ Así pues, cuando millones mueren innecesariamente y billones están innecesariamente amenazados, se puede claramente afirmar que se le está infligiendo un serio daño a la gente sin su consentimiento y contra su voluntad¹². El reconocimiento de esto revela déficits fundamentales en nuestros arreglos de gobernanza que yacen en el corazón de la justicia y la democracia.

Finalmente, el fracaso en actuar antes y no después frente a problemas globales urgentes generalmente incrementa los costos de lidiar con ellos. De hecho, los costos de la inacción son altos y frecuentemente mucho mayores que los costos de la acción¹³. Por ejemplo, se ha estimado que los costos de la inacción en el manejo de enfermedades transmisibles en África son cerca de cien veces mayores que los costos de la acción correctiva. También se han llevado a cabo cálculos similares en el campo de la estabilidad financiera internacional, el régimen del comercio multilateral y la paz y la seguridad, todos los cuales muestran que los costos de una deficiente provisión de bienes públicos globales son extremadamente altos y sobrepasan por márgenes significativos los de las políticas correctivas¹⁴. Y aún así, con frecuencia nos quedamos paralizados ante retos colectivos urgentes, o nos dedicamos activamente a la reproducción de arreglos sociales y políticos que fallan en alcanzar los estándares mínimos que la solidaridad, la justicia y la democracia requieren.

[61]

CONDUCTORES PROFUNDOS Y RETOS DE GOBERNANZA

El orden multilateral de la posguerra está amenazado por la intersección y combinación de crisis humanitarias, económicas y ambientales. Más aún, hay fuerzas que las empujan de mal a peor; yo las llamo el sistema emergente de vulnerabilidad global estructural, los paquetes de política de Washington y la constelación de geopolítica contemporánea. El primer factor -vulnerabilidad global estructural- es una característica de nuestra era global contemporánea, y probablemente está aquí para quedarse. Los otros dos factores son la consecuencia de elecciones políticas claras, y ellas pueden modificarse. Su fuerza es ordenada a voluntad, aunque con frecuencia se presenta a sí misma en forma de inevitabilidad. O, para expresarlo otra manera, la forma actual de globalización está abierta a la transformación, incluso si el reloj del día del juicio («lago» del Boletín de Científicos Atómicos) está más bien cercano a la medianoche.

El mundo en que vivimos se encuentra altamente interconectado. La interconectividad de los países -o proceso de «globalización», como frecuentemente se le llama- se puede medir sin mucho esfuerzo diagramando las maneras en las cuales el comercio, las finanzas, la comunicación, los contaminantes y la violencia, entre muchos otros factores, fluyen a través de las fronteras y circunscriben el bienestar de los países dentro de patrones comunes¹⁵. Los conductores profundos de este proceso

¹¹ HELD David, *Models of Democracy*, third edition (Polity, 2006).

¹² BARRY Brian, 'International Society From a Cosmopolitan Perspective', in David R. Mapel & Terry Nardin (eds), *International Society: Diverse Ethical Perspectives* (Princeton University Press, 1998), pp. 144-63.

¹³ CONCEICAO Pedro, 'Assessing the Provision Status of Global Public Goods', in Inge Kaul, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven & Ronald U. Mendoza (eds), *Providing Global Public Goods* (Oxford University Press, 2003), pp. 152-84.

¹⁴ KAUL et al. (eds), *Providing Global Public Goods*.

¹⁵ HELD David, Anthony G. McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Polity, 1999).

serán operativos en el futuro previsible, independientemente de la forma política exacta que tome la globalización. Entre estos conductores están:

- la estructura cambiante de las comunicaciones globales ligadas a la revolución en la tecnología de la información (IT);
- el desarrollo de mercados globales en bienes y servicios, conectado con la nueva distribución mundial de la información;
- la presión de la migración y el movimiento de personas, unida a cambios en los patrones de demanda económica, demografía y degradación del medio ambiente;
- el final de la Guerra Fría y la difusión de valores de democracia y consumo por muchas de las regiones del mundo, junto con algunas reacciones destacadas ante esto; y
- el surgimiento de un nuevo tipo y forma de sociedad civil global, con la cristalización de elementos de una opinión pública global.

A pesar de las fracturas y conflictos de nuestro tiempo, las sociedades se están volviendo más interconectadas e interdependientes. Como resultado, los desarrollos a nivel local - sean económicos, políticos o sociales - pueden adquirir casi instantáneamente consecuencias globales y viceversa.¹⁶ Si unimos esto a los avances científicos en todos los campos, frecuentemente difundidos al instante a través de las redes globales de comunicación, la arena global se convierte en un extraordinario espacio potencial para el desarrollo humano al igual que para la ruptura y destrucción por parte de individuos, grupos o estados (todos los cuales pueden, en principio, aprender las lecciones de la energía nuclear, la genética, la bacteriología y la conexión de computadoras en red)¹⁷.

El segundo juego de fuerzas conductoras se puede sumar en dos frases: el Consenso Económico de Washington y la agenda de seguridad de Washington. Le doy una mirada detallada a éstos en el *Pacto Global* y el *Debate sobre la Globalización*¹⁸. Cualquier valoración de ellos debe estar fundamentada en los problemas que cada uno busca resolver. Pero ellos no son solamente conductores conectados en la forma específica que toma la globalización. Juntos, promulgan la opinión de que se debe desconfiar de un rol positivo del gobierno en áreas centrales de la vida socioeconómica -desde la regulación del mercado hasta la prevención de desastres- y que la aplicación sostenida de política y regulación internacionalmente adjudicadas amenaza la libertad, limita el crecimiento, impide el desarrollo y restringe lo bueno. Desde luego, ninguna explica exhaustivamente las estructuras actuales de la globalización, pero forman una parte central de sus circunstancias políticas.

El empujón del Consenso de Washington es para profundizar la liberalización económica y adaptar el dominio público -local nacional y global- a las instituciones y procesos que dirigen el mercado. Esto conlleva una pesada carga de responsabilidad por la resistencia política común o voluntad para dirigirse a áreas significativas del fracaso del mercado, incluidas:

- El problema de las externalidades, tales como la degradación ambiental exacerbada por formas actuales de crecimiento económico;
- el desarrollo inadecuado de factores sociales no relacionados con el mercado, los cuales por sí mismos pueden proporcionar un equilibrio efectivo entre «competición» y «cooperación» y así asegurar un abastecimiento suficiente de bienes públicos esenciales tales como la educación, transporte eficiente y buena salud; y
- el subempleo o desempleo de recursos productivos en el contexto de la existencia demostrable de una necesidad urgente y no satisfecha.

El dejar que los mercados solos resuelvan problemas de generación y distribución de recursos ignora las raíces profundas de muchas dificultades políticas y económicas, tales como las vastas asimetrías

¹⁶ HELD David, *Global Covenant* (Polity, 2004), pp. 73–116; Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Polity, 1990), pp. 55–78.

¹⁷ REES, *Our Final Century*, pp. 62, 65.

¹⁸ HELD, *Global Covenant*; Barnett et al., *Debating Globalization*.

de opciones de vida dentro de y entre estados naciones, la erosión de la riqueza económica de algunos países en sectores como la agricultura y los textiles mientras que los mismos sectores disfrutaban de protección y ayuda en otros, el surgimiento de flujos financieros que rápidamente pueden desestabilizar las economías nacionales, y el desarrollo de problemas transnacionales serios que involucran a los comunes globales. Más aún, en tanto se hacen retroceder las fronteras de acción del estado o se debilitan las capacidades de gobierno, se incrementa el alcance de las fuerzas del mercado y recortan servicios que han ofrecido protección a los más vulnerables, así las dificultades enfrentadas por los más pobres y los menos poderosos -norte, sur, este y oeste- se ven exacerbadas.

En suma, el Consenso de Washington ha debilitado la habilidad para gobernar -local, nacional y globalmente- y erosionado la capacidad para proporcionar bienes públicos urgentes. La libertad económica ha sido abandonada a expensas de la justicia social y la sostenibilidad ambiental, con daños a largo plazo para ambas. Se ha confundido libertad económica con efectividad económica. Incluso, las debilidades políticas sistemáticas del Consenso de Washington han sido entremezcladas con las nuevas doctrinas de seguridad de Washington.

La prisa por ir a la guerra en Irak en el 2003 le dio prioridad a una limitada agenda de seguridad la cual se encuentra en el corazón de la nueva doctrina de seguridad americana de guerra preventiva y unilateral. Esta agenda contradice la mayoría de los principios esenciales de la política internacional y los acuerdos internacionales posteriores a 1945.¹⁹ Tal agenda deja de lado el respeto por las negociaciones políticas abiertas entre estados, al igual que la doctrina básica de la disuasión y las relaciones estables entre los grandes poderes (o el balance del poder). Tenemos que aceptar no sólo la realidad de que un único país disfruta de la supremacía militar a un nivel sin precedentes en la historia mundial, sino el hecho de que puede usar esa supremacía para responder unilateralmente a amenazas percibidas (las cuales pueden no ser reales ni inminentes), y no tolerar rival alguno.

La nueva doctrina tiene muchas implicaciones serias²⁰. Entre ellas se encuentran un regreso al viejo entendimiento realista de la relaciones internacionales tal como, en el último análisis, «guerra de todos contra todos», en el cual los estados persiguen justamente sus intereses nacionales libres de intentos por establecer límites internacionalmente reconocidos (tales como la autodefensa o la seguridad colectiva) en sus ambiciones. Pero si esta «libertad» le es (peligrosamente) concedida a los Estados Unidos ¿por qué no a Rusia, China, India, Paquistán, Corea del Norte, Irán y otros? No se puede afirmar consistentemente que todos los estados obstruyan el que uno deba aceptar límites sobre sus metas autodefinidas. Las imperfecciones de la ley internacional y el multilateralismo se pueden asumir como una excusa para el posterior despertar de las instituciones internacionales y los arreglos legales.

Sería equivocado ligar las amenazas actuales al orden multilateral justamente a estos conjuntos de política, y, específicamente, a los cambios de política introducidos por las administraciones Bush. En primer lugar, algunos elementos del Consenso de Washington claramente van en contra de Bush. En segundo lugar, el final de la Guerra Fría y los inmensos cambios geopolíticos que han ocurrido en su estela también pueden conformar un factor geopolítico clave. G. John Ikenberry ha formulado el argumento de la siguiente manera: «el ascenso de la posición de poder unipolar de los Estados Unidos durante los años noventa ha complicado la vieja lógica posguerra de cooperación entre estados democráticos aliados. Las ventajas del poder americano le hacen fácil a éste país decirle no a otros países o avanzar por cuenta propia»²¹. En conexión con el declive de los incentivos para los Estados Unidos hacia la cooperación multilateral se encuentran las divisiones al interior de Europa, las cuales la hacen menos efectiva en promulgar un modelo alternativo de gobierno global. El estado actual de las principales organizaciones e instituciones del orden multilateral debe darse a conocer.

¹⁹ IKENBERRY G. John, 'America's Imperial Ambition', *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (2002), pp. 44-60.

²⁰ HOFFMANN Stanley, 'America Goes Backward', *New York Reviews of Books*, Vol. 50, No. 10 (12 June 2003), pp. 74-80.

²¹ IKENBERRY G. John, 'A Weaker World', *Prospect*, Issue 116 (October 2005), p. 32.

GOBERNANZA GLOBAL: TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DE LA SUPERFICIE

En una encuesta del estado actual de los arreglos regionales y globales de gobierno -la ONU, la Unión Europea, y la OTAN, como los más prominentes- Ikenberry ha sugerido que todos ellos se han debilitado. Para citarlo de nuevo: «hoy en día, la maquinaria de tiempos de la posguerra está descomposición. Ningún líder, cuerpo internacional o grupo de estados habla con autoridad o convicción sobre retos globales.»²² Esta también es mi opinión. El valor del sistema de Naciones Unidas ha sido cuestionado y la legitimidad del Consejo de Seguridad ha sido desafiada, al igual que lo han sido las prácticas trabajo de muchos cuerpos multilaterales.

Mientras que la ONU todavía juega un rol efectivo y vital en el mantenimiento de la paz, la mitigación de desastres naturales y la protección a los refugiados, entre otras tareas, la guerra en Irak dejó en evidencia la debilidad del sistema de las Naciones Unidas como vehículo para la cooperación en seguridad global y toma colectiva de decisiones sobre el uso de la fuerza. El manejo del sistema de Naciones Unidas también se encuentra bajo sospecha, con los escándalos del programa a petróleo por alimentos en Irak a y las tropas de cascos azules en África implicadas en violencia sexual y abuso de menores. En septiembre de este año, los estados miembros de Naciones Unidas se reunieron para tratar de establecer nuevas reglas e instituir reformas audaces. Pero fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre una nueva gran visión y la cumbre fracasó en muchos aspectos claves. (Volveré más tarde sobre estos asuntos). Como resultado, las dificultades profundamente incrustadas del sistema de Naciones Unidas permanecen sin resolver - la marginalización o susceptibilidad de la ONU a las agendas de los estados más poderosos, las debilidades de muchas de sus operaciones de cumplimiento de la ley (o ausencia de ellas), la insuficiencia de fondos de la organización, las carencias de formulación de políticas de muchos regímenes ambientales (regionales y globales) y otras del mismo orden.

La futura dirección de la Unión Europea también es altamente incierta. Existe un profundo sentimiento de inquietud en Bruselas acerca de lo que los próximos años traerán. Ansiosos acerca del creciente éxito de economías de bajo costo, principalmente China, India y Brasil, y acerca de si el modelo social europeo puede sobrevivir en su forma actual, los votantes están expresando cada vez más escepticismo tanto sobre la integración europea como sobre su ampliación. El «no» de los franceses a la propuesta de la Constitución Europea lo refleja parcialmente, al igual que lo hace el «no» alemán - aunque este último también se vio alimentado por una percepción de que la «cultura huésped» alemana estaba bajo amenaza por parte de oleadas históricas de inmigración. La capacidad de Europa para proyectar su alternativa de «poder blando» frente al «poder duro» de los Estados Unidos parece frágil, como frágil parece su capacidad para desempeñar un papel más activo en el liderazgo global. En ausencia de la unidad negativa que proporcionaba la Guerra Fría, las viejas rivalidades políticas extranjeras y las diferencias entre los grandes estados se están reafirmando a sí mismas²³, y la actual generación de líderes parece tanto parte del creciente atolladero como de su solución: la autoridad del primer ministro inglés Tony Blair consumida por su alianza con George W. Bush; la reputación del presidente francés Jacques Chirac erosionada a lo largo del tiempo; Gerhard Schroeder ha sido reemplazado por la nueva canciller alemana Angela Merkel, quien está debilitada por limitaciones partidistas; al primer ministro español a José Luís Rodríguez Zapatero todavía se le ve muy joven; y así sucesivamente. Agreguemos a esto el limitado impacto del proceso de Lisboa²⁴ y los resultados por lo menos mixtos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; y queda claro que el modelo europeo, por toda su extraordinaria innovación y progreso, está sufriendo algo así como una crisis de identidad²⁵.

²² Idem. p. 30.

²³ Idem.

²⁴ The goal of the Lisbon process, agreed upon by European leaders in March 2000, is to make the EU 'the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world' by 2010. This goal entails a series of policy recommendations to help move European economies in this direction. When referring to the limited impact of the Lisbon process, I refer to how modest the movement in this direction has been.

²⁵ HELD, *Models of Democracy*, ch. 12.

[64]

Mientras las instituciones económicas multilaterales todavía están funcionando (aunque la Organización Mundial del Comercio (OMC) enfrenta una prueba crítica en cuanto a si la ronda de Doha se puede llevar a feliz término), muchas de las instituciones multilaterales que coordinan las actividades de los Estados Unidos, la Unión Europea y otros estados importantes lucen más débiles ahora: la OTAN, el Grupo de los Ocho (G8) y el control de armas fundamentado en tratados, entre otros. Desde el 11 de septiembre de 2001 el futuro de la OTAN se ha visto nublado. El redespiegue global de fuerzas y divisiones norteamericanas en Europa por encima de las condiciones para el uso de las tropas de la OTAN ha hecho que el papel de la OTAN se vuelva cada vez más incierto. El G8 siempre ha sido algo así como una tienda para charlar más que un vehículo de acción colectiva, y hoy en día sus reuniones parecen tener un impacto duradero mínimo, si es que hay alguno. Tony Blair tuvo éxito en utilizar la reunión del G8 de mediados del 2005 para enfocarse en África, pero la pregunta que queda abierta es cuánto de todo esto será duradero. Los acuerdos sobre armas como el Tratado de no Proliferación (NPT) están en crisis. Los Estados Unidos han ignorado sus obligaciones en el NPT, y su anuncio de que crearía una nueva generación a de misiles tácticos «anti-refugio» ha introducido nuevos niveles de incertidumbre acerca de los riesgos nucleares. Además, los Estados Unidos han ignorado el Protocolo III sobre el Uso de Armas Incendiarias de la Convención de Ginebra de 1980 sobre Armas no Convencionales (y, discutiblemente, la Convención de Armas Químicas de 1993) al desplegar fósforo blanco en Falluja, área de Irak con concentración de población civil, a finales del 2005.

Contra estos crecientes desafíos del sistema multilateral de la posguerra, uno podría anteponer el flujo global de apoyos para la campaña de alivio posterior al desastre del tsunami en Asia en diciembre del 2004. Pero seis meses después del tsunami, muchos países no han pagado completamente su apoyo comprometido (por ejemplo, EE.UU. había pagado 43%, Canadá 37% y Australia 20%) y las peticiones de asistencia a Naciones Unidas para Níger (donde 5 millones de personas enfrentan la hambruna) y Malawi (donde 5 millones enfrentan la hambruna) han sido en gran parte ignoradas²⁶.

El orden multilateral de la posguerra está en dificultades. Con el resurgimiento de los nacionalismos y el unilateralismo de la política exterior norteamericana, el desorden de los Estados Unidos y la creciente seguridad de China, India y Brasil en los foros económicos mundiales, las placas tectónicas de la política parece que se están moviendo. Se necesita una toma de decisiones globales efectiva y responsable sobre un amplio espectro de desafíos globales y, aún así, la capacidad colectiva para enfrentar éstos asuntos queda en serias dudas.

Problemas y dilemas en la solución de problemas globales

El campo de la geopolítica contemporánea es meramente un residuo, aunque significativo. Previo a ello, subyaciéndolo y restringiéndolo se encuentran los límites del arreglo mismo de la posguerra y el vínculo institucional del orden un multilateral. Hay que destacar cuatro problemas profundamente arraigados.

En primera instancia, no existe una división clara de funciones entre la miríada de agencias gubernamentales internacionales; las funciones frecuentemente se superponen, los mandatos a menudo entran en conflicto, las metas y objetivos con frecuencia se vuelven difusos. Existe una cantidad de organizaciones e instituciones que compiten y se superponen, todas las cuales tienen alguna apuesta en cuanto a darle forma a distintos sectores de la política pública global. A este respecto, por ejemplo, el área de la salud y la política social, donde el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) frecuentemente manejan prioridades distintas u opuestas.²⁷ Ese también es el caso, más específicamente, en el área de tratamientos para el HIV/

²⁶ BYERS, 'Are You a Global Citizen?', p. 4.

²⁷ DEACON Bob, 'Global Social Governance Reform: From Institutions and Policies to Networks, Projects and Partnerships', in Bob Deacon, Eeva Ollida, Meri Koivusalo & Paul Stubbs (eds), *Global Social Governance* (Hakapaino Oy, 2003), pp. 11-35.

SIDA, donde la OMS, el Fondo Global, UN AIDS, el G1 (es decir, los Estados Unidos) y muchos otros intereses rivalizan para darle forma al cuidado de salud reproductiva y las prácticas sexuales.

Reflexionando sobre las dificultades de la cooperación entre agencias durante su época como Director General de la OMC, Mike Moore escribió que «un buen comienzo sería tener mayor coherencia entre las numerosas agencias que reciben billones de dólares de los contribuyentes... esta falta de coherencia afecta su credibilidad colectiva, frustra a sus donantes y propietarios y genera cinismo en el público... la lista de instituciones es desconcertante... nuestro mundo interdependiente tiene que encontrar mecanismos para integrar sus necesidades comunes»²⁸.

Un segundo grupo de dificultades se relaciona con la inercia encontrada en el sistema de las agencias internacionales, por la incapacidad de éstas para desarrollar soluciones a problemas colectivos en tanto que se enfrentan a desacuerdos sobre los medios, objetivos, costos y cosas por el estilo. Esto frecuentemente lleva a una situación donde, como se mencionó previamente, el costo de la inacción es mayor que costos de emprender acciones. Bill Gates, presidente de Microsoft, recientemente se refirió a los esfuerzos del mundo desarrollado para detener la malaria como «una desgracia». La malaria causa un estimado de 500 millones de brotes de la enfermedad al año, mata a un niño africano cada 30 segundos y cuesta un estimado de 12 billones al año en ingresos perdidos, y, aún así, la inversión en toldillos tratados con insecticida y otras formas de tratamiento protector sería solamente una fracción de esta. El fracaso en actuar decisivamente frente a problemas globales urgentes no solamente mezcla los costos de manejo de los problemas en el largo plazo, sino que puede reforzar una percepción ampliamente extendida de que estas agencias no sólo son ineficientes sino irresponsables e injustas²⁹.

A un tercer grupo de problemas emerge como resultado de temas que involucran la distinción entre lo doméstico y lo extranjero³⁰. Un número creciente de problemas se puede caracterizar como interdomésticos - esto es, problemas que cruzan lo internacional y lo doméstico. Estos son, con frecuencia, insuficientemente entendidos, asumidos o enfrentados. Hay una carencia fundamental de propiedad de los problemas globales a nivel global. Está lejos de ser claro cuáles problemas públicos globales -tales como el calentamiento global o la pérdida de biodiversidad- son responsabilidad de cuáles agencias internacionales. La fragmentación institucional y la competencia conducen no sólo al problema de las jurisdicciones superpuestas entre agencias, sino también a aquel de los temas que quedan divididos entre agencias. Este último problema también va a quedar al descubierto entre el nivel global y los gobiernos nacionales.

El cuarto grupo de dificultades se relaciona con un déficit de responsabilidad, ligado asimismo a dos problemas interrelacionados: los desequilibrios de poder entre estados y aquellos entre estados y actores no estatales en el moldeo y la elaboración de la política pública global. Los cuerpos multilaterales necesitan ser totalmente representativos de los estados involucrados en ellos, y raramente lo son. Además, debe haber arreglos en el respectivo lugar para emprender diálogos y consulta entre el estado y los actores no estatales, y estas condiciones sólo están parcialmente dadas en los cuerpos multilaterales de toma de decisiones. Investigando este problema, Inge Kaul y sus asociados en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) han expresado la opinión de que «los desequilibrios entre estados al igual que aquellos entre el estado y los actores no estatales no siempre son fáciles de detectar, porque en muchos casos el problema no es meramente un asunto cuantitativo - de que todas las partes tengan una silla en la mesa de negociaciones». El problema principal es frecuentemente cualitativo, a saber, «qué tan bien representados están los distintos interesados»³¹. Tener

²⁸ MOORE Michael, *A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance* (Cambridge University Press, 2003), pp. 220-3.

²⁹ MEIKLE James, 'Bill Gates gives \$258 m to world battle against malaria', *The Guardian*, 31 October 2005, p. 22.i

³⁰ ROSENAU James N., 'Governance in a New Global Order', in David Held & Anthony G. McGrew (eds), *Governing Globalization* (Polity, 2002), pp. 70-86.

³¹ KAUL Inge, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven & Ronald U. Mendoza, 'Why Do Global Public Goods Matter Today', in Kaul et al. (eds), *Providing Global Public Goods*, p. 30.

una silla en la mesa de negociación en una organización intergubernamental importante (IGO) o en una conferencia mayor no asegura la representación efectiva. Porque incluso si hay paridad de la representación formal, es frecuente el caso de que los países desarrollados tengan grandes delegaciones equipadas con amplia pericia técnica y negociadora, mientras que países más pobres en vías de desarrollo frecuentemente dependen de delegaciones de una persona, o incluso tienen que depender de compartir a un delegado. Las dificultades que se presentan van desde la subrepresentación significativa de países en vías de desarrollo en agencias tales como el FMI -donde 24 países industrializados ostentan entre 10 y 11 escaños en el comité ejecutivo mientras 42 países africanos sólo tienen dos- hasta problemas que resultan de la incapacidad para desarrollar pericia negociadora y técnica suficientemente substancial incluso en procesos de toma de decisiones de una persona por país³². De igual manera, muchas personas son representantes de intereses en problemas políticos globales que los afectan, pero permanecen excluidas de las instituciones políticas, por lo cual se necesitan estrategias para enfrentar estos problemas.

En la base de esas dificultades institucionales se encuentran el colapso de la simetría y la congruencia entre los generadores de las decisiones y los que las toman³³. El punto ha sido muy bien articulado recientemente por Kaul y sus asociados en su trabajo sobre los bienes públicos globales. Ellos hablan acerca del olvidado principio de *equivalencia*³⁴. Este principio sugiere que la cobertura de los beneficios y costos de un bien debería ser aparejada con la cobertura de la jurisdicción en la cual se toman las decisiones sobre ese bien. En su forma más simple, el principio sugiere que aquellos que se encuentran significativamente afectados por un bien o mal global deberían poder decir algo en cuanto a su provisión o regulaciones. Sin embargo, con mucha frecuencia, se presenta un colapso de «equivalencia» entre los que generan las decisiones y los tomadores de decisiones, entre los que generan las decisiones y los interesados, y entre los insumos y los resultados del proceso de toma de decisiones. Para tomar algunos ejemplos corrientes: una decisión de permitir la «tala» de bosques lluviosos (la cual libera dióxido de carbono a la atmósfera) puede contribuir al daño ecológico más allá de las fronteras que formalmente limitan la responsabilidad de un determinado grupo de tomadores de decisión. Una decisión de construir plantas nucleares cerca de las fronteras de un país vecino es una decisión que probablemente se toma sin consultar a aquellos del país o países cercanos, a pesar de los muchos riesgos para ellos.

Como resultado, enfrentamos los desafíos de:

- Aparear círculos de involucrados y generadores de decisión, para crear oportunidades para todos los que tienen algo que decir acerca de los bienes públicos globales que afectan sus vidas;
- sistematizar el financiamiento de los bienes públicos globales, para tener derecho a incentivos y asegurar los recursos públicos y privados para estos bienes; y
- ampliar las fronteras, sectores, y grupos de actores, para sostener la interacción institucional y crear espacio para política de emprendimiento y administración estratégica de los problemas³⁵.

Los fracasos o las insuficiencias en los procesos políticos globales frecuentemente son el resultado de la desigualdad entre los círculos generadores de decisiones creados en las arenas internacionales y la gama de interesados circundantes asociados con bienes o males públicos específicos. «El reto consiste en alinear los círculos de aquellos a quienes se les debe consultar (o tomar parte en la toma de decisión) con la gama de interesados circundantes del bien bajo negociación»³⁶.

³² BUIRA Ariel, The Governance of the International Monetary Fund, in Kaul et al. (eds), Providing Global Public Goods, pp. 225–44; Pamela Chasek & Lavanya Rajamani, ‘Steps Towards Enhanced Parity: Negotiating Capacity and Strategies of Developing Countries’, in Kaul et al. (eds), Providing Global Public Goods, pp. 245–62; Ronald U. Mendoza, ‘The Multilateral Trade Regime’, in Kaul et al. (eds), Providing Global Public Goods, pp. 455–83.

³³ HELD David, Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance (Polity, 1995), pp. 141–218.

³⁴ KAUL et al., Providing Global Public Goods, pp. 27–8.

³⁵ Idem., pp. 5–6.

³⁶ Idem., p. 28.

FORTALECIENDO LA GOBERNANZA GLOBAL

La restauración de la asimetría y la congruencia entre los generadores de decisión y los tomadores de decisión, y la inclusión del principio de equivalencia requieren de un fortalecimiento de la gobernanza global y una decisión de enfrentar los desafíos institucionales antes mencionados y líneas defectuosas que se presentan en la aplicación de gobernanza global. En primer lugar, esta agenda se puede pensar como compuesta por tres dimensiones interrelacionadas: promoción de acciones estatales coordinadas para enfrentar los problemas comunes; reforzamiento de aquellas instituciones internacionales que pueden funcionar eficientemente; y desarrollo de normas y procedimientos multilaterales de cohesión en todos los poderes, pequeños y grandes, dentro de un marco multilateral³⁷. ¿Pero para hacer exactamente qué? No puede ser para perseguir más de lo que ya hemos perseguido, a saber, los desencajados y dañinos paquetes de política del Consenso de Washington y las doctrinas de seguridad de Washington. En realidad, ambos necesitan ser reemplazados por un marco de política que:

- * estimule y sostenga la enorme mejoría de la productividad y riqueza que el mercado global y la tecnología contemporánea hacen posibles;
- * se dirija a los extremos de la pobreza y asegure que los beneficios sean compartidos justamente;
- * cree autopistas de «voz», de deliberación y toma democrática de decisiones en los dominios públicos regionales y globales;
- * ubique la sostenibilidad ambiental en el centro de la gobernanza global; y
- * provea seguridad internacional que se comprometa con las causas al igual que con los crímenes del terrorismo, la guerra y los estados fallidos.

Al enfoque que propende por el logro de estas tareas lo llamo «globalización social democrática» y una «agenda de seguridad humana».

El Consenso de Washington necesita ser reemplazado por una visión más amplia de instituciones y enfoques políticos. La filosofía de mercado liberal ofrece una visión muy estrecha, y pistas para una visión alternativa se pueden encontrar en una vieja rival - la democracia social³⁸. Tradicionalmente, los socialdemócratas han buscado desplegar las instituciones democráticas de países particulares en nombre de un proyecto particular; ellos han aceptado que los mercados son centrales para la generación del bienestar económico, pero reconocen que en ausencia de una regulación apropiada sufren serias imperfecciones, especialmente la generación de riesgos no deseados para sus ciudadanos y una distribución inequitativa de esos riesgos.

La democracia social a nivel del estado nación significa apoyar los mercados libres al mismo tiempo que se insiste en un marco de valores compartidos y prácticas institucionales comunes. A nivel global significa perseguir una agenda económica que combina la libertad de los mercados, programas de reducción de la pobreza y la protección de los vulnerables. Más aún, esta agenda se debe perseguir mientras se garantiza, por un lado, que los diferentes países tengan la libertad que necesitan para experimentar sus propias estrategias de inversión y recursos y, al mismo tiempo, que las elecciones de política doméstica apoyen estándares universales básicos (incluidos los derechos humanos y la protección del medio ambiente). La pregunta es: ¿cómo pueden coexistir la autodeterminación, los mercados y los estándares universales esenciales?

Para empezar, se deben tender puentes entre la ley económica internacional y la ley de Derechos Humanos, entre la ley comercial y la ley ambiental, y entre la soberanía del estado y la ley transnacional³⁹. Lo que se necesita no es solamente la firme promulgación de Derechos Humanos y acuerdos ambientales existentes y la clara articulación de éstos con los códigos éticos de industrias particulares

³⁷ HIRST Paul & Grahame Thompson, 'The Future of Globalization', *Cooperation and Conflict*, Vol. 37, No. 3 (2002), pp. 252-3.

³⁸ RUGGIE John, 'Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection', in David Held & Mathias Koenig-Archibugi (eds), *Taming Globalization (Polity, 2003)*, pp. 93-129; see also Held, *Global Covenant*.

³⁹ CHINKIN Christine, 'International Law and Human Rights', in Tony Evans (ed.), *Human Rights Fifty Years On: A Reappraisal (Manchester University Press, 1998)*, pp. 105-28.

(donde ellas existan o se puedan desarrollar), sino también la introducción de nuevos términos de referencia dentro de las normas o leyes básicas de libre mercado y el sistema comercial. Existen precedentes, por ejemplo, en el capítulo social del Acuerdo Europeo de Maastricht o el intento de atacar las condiciones laborales y ambientales del régimen del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA).

Finalmente, hay tres transformaciones interrelacionadas en juego. La primera involucraría el vincular a compañías en la promoción de los principios universales de las Naciones Unidas (tal como el Compacto Global de la ONU lo hace actualmente). Con tal de que esto condujera a la inclusión de los Derechos Humanos y los estándares ambientales en las prácticas corporativas, este sería a un paso significativo hacia delante. Pero si esto ha de ser algo más que una iniciativa voluntaria, vulnerable a ser dejada de lado o ignorada, entonces necesita ser elaborada de forma conveniente dentro de un cuadro de normas codificadas y obligatorias. Un segundo grupo de transformaciones involucraría, por lo tanto, la inclusión de códigos, normas y procedimientos revisados -en salud, trabajo infantil, actividad sindical, protección ambiental, consulta a los involucrados y gobernanza corporativa- dentro de los artículos de asociación y términos de referencia de organizaciones económicas y agencias de comercio. Los grupos y asociaciones del dominio económico tendrían que adoptar, dentro de su propio modus operandi, una estructura de reglas, procedimientos y prácticas compatibles con requerimientos sociales universales, si es que los últimos han de prevalecer. Esto requeriría un nuevo tratado internacional, estableciendo elementos de jurisdicción universal y métodos claros de cumplimiento de las leyes. (Desde luego, estructuras regulatorias pobremente designadas pueden poner en riesgo los niveles de empleo, pero países con fuertes tradiciones socialdemócratas, sobre todo los países escandinavos, muestran que es posible ser al mismo tiempo amistoso hacia la empresa y orientado al bien común).

Existen muchas objeciones posibles a tal esquema. Sin embargo, la mayoría de ellas está fuera de lugar⁴⁰. El marco de los Derechos Humanos y los valores ambientales es legítimo, preocupado por la igual libertad y las posibilidades de desarrollo de todos los seres humanos. Pero no se puede implementar sin un tercer grupo de transformaciones, enfocadas hacia los casos más urgentes de sufrimiento y daño económico. Sin este compromiso, la defensa de tales estándares puede descender al nivel de meras intenciones muy altas, lo cual fracasa en perseguir los cambios socioeconómicos que son una parte necesaria de tal compromiso.

Mínimamente, esto significa que las políticas de desarrollo deben estar dirigidas a promover el «desarrollo de espacios» necesarios para el comercio nacional y los incentivos industriales (incluidos la protección de los niños en la industria), la construcción de sectores públicos robustos para nutrir la reforma legal y política, el desarrollo transparente de instituciones políticas responsables, la garantía de inversiones a largo plazo en salud, capital humano e infraestructura física, el desafío a las asimetrías de acceso al mercado global, y la garantía del secuenciamiento de la integración del mercado global dentro de un marco de reglas globales justas para el comercio de las finanzas. Más aún, esto significa eliminar la deuda no sostenible, buscando maneras de revertir la fuga de recursos de capital neto del sur hacia el norte, y la creación de nuevos medios financieros con propósitos de desarrollo. Además, si tales medidas fueran combinadas con por impuesto (Tobin) sobre la producción de mercados financieros, y/o por impuesto al consumo de combustibles fósiles, y/o de cambios en las prioridades del gasto militar (que actualmente se mueve por los \$900 billones anuales, globalmente) hacia el alivio de necesidades severas (las cantidades directas de ayuda solamente están en unos \$50 billones por año, globalmente), entonces el contexto de desarrollo de los estados-nación de occidente y el norte podría empezar a acomodarse a aquellas naciones que luchan por sobrevivir y por un mínimo de bienestar.

El cambio en la agenda de globalización por el cual estoy propendiendo -en pocas palabras, un movimiento desde la globalización liberal hacia la socialdemócrata- tendría compensaciones para las

⁴⁰ HELD David, 'Globalization, Corporate Practice and Cosmopolitan Social Standards', *Contemporary Political Theory*, Vol. 1, No. 1 (2002), p. 72ff.

preocupaciones de seguridad más urgentes de hoy en día. Al centro de este argumento se encuentra la necesidad de conectar las agendas de seguridad y de derechos humanos y ponerlas dentro de un marco internacional coherente. Este es el segundo aspecto de la política global: reemplazar las doctrinas de seguridad de Washington. Si los países desarrollados quieren un movimiento rápido en el establecimiento de códigos legales globales que mejorará la seguridad y asegurará la acción contra las amenazas del terrorismo, entonces necesitan ser parte de un proceso más amplio de reforma que aborde la inseguridad de la vida que se experimenta en las sociedades en desarrollo. A lo largo del mundo en desarrollo o su gran mayoría, las discusiones de justicia con respecto al gobierno y terrorismo no son vistas como una prioridad propia, y es poco probable que sean percibidas como preocupaciones legítimas a menos que estén conectadas con temas humanitarios fundamentales enraizados en el bienestar económico y social, tales como la educación básica, el agua potable y el saneamiento público. En consideración está lo que yo llamo un nuevo «pacto global» o, como recientemente lo expresó el Panel de Alto Nivel para Reforma de la ONU, un nuevo «gran pacto»⁴¹.

Específicamente, lo que se necesita es unir las agendas de seguridad y de derechos humanos en la ley internacional; reformar el Consejo de Seguridad de la ONU para incrementar legitimidad de la intervención armada, con pruebas de inicio creíbles; corregir el ya obsoleto arreglo geopolítico de 1945 como base de la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad y extender la representación a todas las regiones sobre una base igual y justa; expandir el ámbito del Consejo de Seguridad o crear un Consejo de Seguridad Social y Económica paralelo para examinar y, cuando sea necesario, intervenir en la completa gama de crisis humanas (físicas, sociales, biológicas, ambientales) que pueden amenazar la obra humana; y fundar a una Organización Ambiental Mundial que promueva la implementación de los acuerdos y tratados ambientales existentes, y cuya misión sería asegurar que los sistemas comerciales y financieros del mundo sean compatibles con el uso sostenible de los recursos planetarios. ¡Este sería en realidad un gran pacto!

[70]

Desde luego, hay que admitir que el momento de perseguir esta agenda se ha dejado pasar, marcado por los límites de la Cumbre de la ONU en septiembre de 2005 y por el «voto negativo» sobre la Constitución Europea. Pero en la cumbre se hizo algún progreso en cuanto a derechos humanos (con un acuerdo en principio para crear un Consejo de los Derechos Humanos), administración de la ONU (con un compromiso para fortalecer mecanismos de responsabilidad interna), generación de paz (con el establecimiento de una Comisión para la Generación de Paz), y la aceptación de la «responsabilidad de proteger» a aquellos que enfrentan graves riesgos, independientemente de las fronteras.⁴² Y existe alguna medida de acuerdo acerca de lo que se necesita hacer en el área de reforma de la ONU, lo cual se puede evidenciar comparando el Panel de Alto Nivel sobre *un mundo más seguro* con el informe del Congreso de Estados Unidos presentado por el congresista Newt Gingrich y el senador George Mitchell⁴³.

Pero incluso si el momento se ha dejado pasar, no se ha perdido. El Consenso de Washington y las doctrinas de seguridad de Washington están fallando - el fundamentalismo de mercado y el unilateralismo han cavado sus propias tumbas⁴⁴. Los países en desarrollo más exitosos en el mundo (entre ellos China, India, Vietnam y Uganda) lo son por que no han seguido la agenda del Consenso de Washington⁴⁵, y los conflictos que han sido más exitosamente difundidos (los Balcanes, Sierra Leona, Liberia y Sri Lanka) son aquellos que se han beneficiado del apoyo multilateral concentrado y de una agenda de

⁴¹ HELD, Global Covenant; UN High Panel, 'A More Secured World', <http://www.un.org/secureworld/> (accessed 11 February 2006).

⁴² FEINSTEIN Lee, 'An Insider's Guide to UN Reform', <http://www.americanbroad.tpmcafe.com/story/2005/9/14/142349/085> (accessed 11 February 2006).

⁴³ UN High Panel, 'A More Secured World'; Newt Gingrich & George Mitchell, 'American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations', http://www.usip.org/un/report/usip_un_report.pdf (accessed 11 February 2006).

⁴⁴ HELD, Global Covenant; see also Barnett et al., *Debating Globalization*.

⁴⁵ RODRIK Dani, 'Making Globalization Work for Development', Ralph Miliband Public Lecture, London School of Economics, 18 November 2005.

seguridad humana⁴⁶. He aquí claves claras en cuanto a cómo proceder y cómo construir alternativas tanto al Consenso de Washington como a las doctrinas de seguridad de Washington.

GOBERNANZA GLOBAL Y LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA

Las reflexiones desarrolladas hasta ahora son acerca de dar pasos hacia la solidaridad, democracia, justicia y efectividad de la política después de que las fallas de la política actual han tenido repercusiones negativas. Sin embargo, los problemas actuales de gobernanza global necesitan un horizonte de tiempo más largo. Los problemas de democracia y justicia sólo serán resueltos institucionalmente si alcanzamos los límites estructurales de los arreglos políticos globales presentes, límites que se pueden resumir como «el realismo ha muerto» o, para decirlo en forma más moderada, la *raison d'état* debe reconocer su propio lugar.

Tradicionalmente, la tensión entre la esfera de los generadores de decisión y los tomadores de decisión se ha resuelto gracias a la idea de la comunidad política - la comunidad circunscrita, territorialmente limitada, en la cual los generadores de decisión y los tomadores de decisión crean procesos e instituciones para resolver el problema de la responsabilidad. Durante el periodo en el cual los estados nación estaban siendo forjados, se podía asumir la idea de un engranaje estrecho entre la geografía, el poder político y la democracia. Parecía forzoso que el poder político, la soberanía, la democracia y la ciudadanía estuvieran simple y convenientemente delimitadas por el espacio territorial.⁴⁷ Pero éste ya no es el caso. La globalización, la gobernanza global y los desafíos globales dan origen a problemas que tienen que ver con la esfera de la democracia y con una jurisdicción de la democracia, dado que la relación entre los generadores de decisión y los tomadores de decisión no es necesariamente simétrica o congruente con respecto a territorio.

El principio de la inclusión de todos frecuentemente es visto en la teoría democrática como el medio conceptual para ayudar a clarificar el criterio fundamental para determinar las fronteras propias alrededor de aquellos que deberían estar involucrados en los dominios de una toma de decisión particular y aquellos que deberían ser responsables frente a un grupo particular de personas, y por qué. En su forma más simple, establece que aquellos significativamente afectados por las decisiones públicas, problemas o procesos, deberían tener una oportunidad igual, directa o indirectamente a través de delegados o representantes elegidos, para influenciar y darles forma. Aquellos afectados por las decisiones públicas tienen que poder decir algo en el proceso. Pero la pregunta hoy en día tiene que ver con cómo la noción de «significativamente afectados» se debe entender cuando la relación entre los generadores de decisión y los tomadores de decisión es parcialmente más compleja - cuando, esto es, las decisiones afectan a personas por fuera de una entidad democrática circunscrita, cómo es el caso, por ejemplo, con los subsidios agrícolas, las normas que gobiernan la investigación de células madre y las emisiones de carbón. En una era de interconectividad global, ¿ante quién deberían ser responsables los tomadores de decisión? La respuesta es, de hecho, no tan directa. Como Robert Keohane ha expresado, «ser afectado no puede ser suficiente para generar una reclamación válida. Si así fuera, virtualmente nada se podría haber hecho, dado que habría tantos requisitos para consultar e incluso puntos para veto.⁴⁸ Este es un problema difícil de analizar. El asunto se vuelve un poco más sencillo de abordar si el principio de todos los afectados está directamente conectado con la idea del impacto sobre las necesidades o intereses de las personas.

Si pensamos en el impacto de fuerzas poderosas sobre las vidas de las personas, entonces el impacto se puede dividir en tres categorías: fuerte, moderado y débil. Por fuerte hago referencia a ne-

⁴⁶ Human Security Centre, Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, <http://www.humansecurityreport.info> (accessed 11 February 2006).

⁴⁷ HELD, Democracy and the Global Order.

⁴⁸ KEOHANE Robert O., 'Global Governance and Democratic Accountability', in Held & Koenig-Archibugi (eds), Taming Globalization, p. 141.

cesidades o intereses vitales que son afectados (desde la salud hasta la vivienda), con consecuencias fundamentales para la esperanza de vida de las personas. Por moderado me refiero a necesidades que son afectadas de una forma tal que la capacidad de las personas para participar en su comunidad (en actividades económicas, culturales y políticas) está en cuestión. Aquí está en riesgo la calidad de las posibilidades de vida. Por débil hago referencia a un impacto sobre estilos de vida particulares o la gama de elecciones de consumo disponibles (desde ropa hasta música). Estas categorías no son camisa de fuerza, pero proporcionan una guía útil para las siguientes cuestiones:

* Si las necesidades urgentes de las personas no son satisfechas, sus vidas estarán en peligro. En este contexto, la gente se encuentra en riesgo de un daño serio.

* Si las necesidades secundarias de las personas no son satisfechas, ellas no podrán participar totalmente en sus comunidades y su potencial para involucrarse en la vida pública y privada permanecerá incompleta. Sus elecciones estarán restringidas o agotadas. En este contexto, las personas están en riesgo de un daño para sus oportunidades de vida.

* Si las necesidades del estilo de vida de las personas no son satisfechas, su habilidad para desarrollar sus vidas y expresarse a sí mismas a través de distintos medios estará obstaculizada. En este contexto, la necesidad no satisfecha puede conducir a ansiedad y frustración.

A la luz de estas consideraciones, el principio de la inclusión de todos necesita reformularse. Lo tomo para indicar que aquellos cuya expectativa y posibilidades de vida sean significativamente afectadas por las fuerzas y los procesos sociales deben tener una oportunidad en la determinación de las condiciones y regulación de estas fuerzas y procesos, sea directa o indirectamente a través de representantes políticos. La democracia queda mejor ubicada cuando está más cerca de, e involucra, a aquellos cuya expectativa y posibilidades de vida están determinadas por entidades poderosas que acercan a los círculos de interesados y a los tomadores de decisión. El argumento para extender esta consideración a las decisiones y procesos que afectan las necesidades del estilo de vida es menos forzoso, dado que éstas son preguntas fundamentalmente de valor e identidad para que las comunidades resuelvan por sí mismas. Por ejemplo, si a McDonald's se le debería permitir ingresar a China, o productos de los medios norteamericanos tener movilidad en Canadá, son preguntas para ser resueltas por los respectivos países. Aunque se pueden desarrollar problemas concernientes con el cruce de fronteras, por ejemplo, el choque de valores y las elecciones de consumo, que establecen preguntas acerca de las normas y regulaciones comerciales regionales o globales.

El principio de la inclusión de todos apunta a la necesidad tanto de la descentralización como de la centralización del poder político. Si la toma de decisión es descentralizada tanto como sea posible, ello maximiza la oportunidad de cada persona para influir en las condiciones sociales que dan forma a su vida. Pero si las decisiones en estudio son translocales, transnacionales o transregionales, entonces las instituciones políticas necesitan no solamente estar basadas localmente sino tener un radio de acción y marco de operación más amplios. En este contexto, la creación de diversos sitios y niveles de foros democráticos puede ser inevitable. Paradójicamente inevitable, por las mismas razones que la descentralización es deseable: ella crea la posibilidad de incluir a personas que son significativamente afectadas por un problema político en la esfera pública (en este caso, con el público transcomunitario).

Por lo tanto, restaurar la simetría y la congruencia entre los generadores de decisión y los tomadores de decisión e involucrar el principio de la inclusión de todos requiere un redesarrollo de la gobernanza global y decisión de enfrentar aquellos desafíos generados por los procesos y las fuerzas que cruzan las fronteras. Este proyecto debe tomarse como su punto de partida, en otras palabras, un mundo de comunidades de destino superpuestas. Reconocer los complejos procesos de un mundo interconectado, tiene que hacer visibles ciertos problemas - tales como la estrategia industrial y comercial, la vivienda y la educación - como apropiados para las esferas políticas espacialmente limitadas (la ciudad, la región o el estado), al mismo tiempo que ver a otros- tales como el medio ambiente, las epidemias y la regulación financiera global - en necesidad de instituciones nuevas, más amplias para enfrentarlos. Los centros de deliberación y toma de decisiones más allá de los territorios nacionales

[72]

quedan situados apropiadamente cuando el principio de la inclusión de todos solamente pueda ser acertadamente mantenido en un contexto transnacional, cuando aquellos cuya expectativa y oportunidades de vida que se vean significativamente afectadas por un asunto público constituyan una agrupación transnacional, y cuando los niveles «bajos» de generación de decisión no puedan administrar satisfactoriamente las cuestiones sobre política transnacional o global. Desde luego, las fronteras que marcan los diferentes niveles de gobernanza siempre serán objetadas, como lo son, por ejemplo, en muchos ámbitos locales, regionales nacionales y nacionales. La disputa sobre la jurisdicción adecuada para manejar problemas públicos particulares va a ser compleja e intensa, pero es mejor que sea compleja e intensa en un esquema público claro que simplemente abandonada a ser resuelta por intereses geopolíticos poderosos (estados dominantes) o por organizaciones basadas en el mercado. En resumen, la posibilidad de una reforma institucional a largo plazo debe estar unida a un marco de expansión de los estados y las agencias limitado por la fuerza de la ley, a los principios democráticos y los derechos humanos. ¿Cómo puede entenderse esto desde un punto de vista institucional?

CIUDADANÍA MULTINIVEL, DEMOCRACIA MULTIESTRATIFICADA

A largo plazo, la realineación de la gobernanza global con solidaridad, democracia y justicia social debe involucrar el desarrollo de autoridad política independiente y capacidad administrativa a niveles regional y global. Esto no significa la disminución per se del poder y capacidad del estado en el mundo. Más bien, busca integrar y desarrollar instituciones políticas a nivel regional y global como complemento necesario para aquello del nivel estatal. Esta concepción de la política se basa en el reconocimiento del significado permanente de los estados nación, al mismo tiempo que propende por estratos de gobernanza para atender cuestiones más amplias y más globales. El objetivo es forjar una política confiable y responsable a niveles local y nacional que vaya de la mano del establecimiento de asambleas representativas y deliberativas en el orden global más amplio - es decir, un orden político de ciudades y naciones transparentes y democráticas al igual que redes regionales y globales dentro de un esquema superior de justicia social.

Los requerimientos institucionales a largo plazo incluyen:

- gobernanza multiestratificada y autoridad difundida;
- una red de foros democráticos desde lo local hasta lo global;
- el fortalecimiento de las Convenciones de Derechos Humanos y la creación de Cortes Regionales y Globales de Derechos Humanos;
- el fortalecimiento de la transparencia, responsabilidades y efectividad de las organizaciones gubernamentales internacionales, y la creación de nuevos cuerpos de este tipo donde haya una necesidad demostrable de mayor coordinación pública y capacidad administrativa;
- el mejoramiento de la transparencia, responsabilidades y participación de los actores no estatales;
- el uso de distintos mecanismos de acceso a preferencias públicas, a medir su coherencia e informar sobre la formación de voluntad pública; y
- el establecimiento de una fuerza policial/militar regional y global, efectiva y responsable para utilización como último recurso de poder coercitivo en defensa de la ley humanitaria internacional o cosmopolita.

A esta agenda, y las instituciones que propone, les doy el nombre de democracia cosmopolita⁴⁹. Aunque lo he elaborado en otros aspectos, aquí me restringiré al cambio que implica en el significado de la ciudadanía.

En el corazón del concepto cosmopolita de la ciudadanía yace la idea de que la ciudadanía se puede basar no en la membresía exclusiva a una comunidad territorial, sino en normas y principios generales que se pueden integrar y llevar a diversos escenarios. Esta concepción se apoya en la disponibilidad y

⁴⁹ HELD, *Democracy and the Global Order; Global Covenant; Models of Democracy*; Danielle Archibugi & David Held (eds), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* (Polity, 1995).

claridad de los principios de la democracia y los Derechos Humanos. Estos principios crean un marco para que todas las personas disfruten, en principio, de un estatus moral igual, igual libertad y oportunidades participativas iguales. El significado de ciudadanía cambia de la membresía a una comunidad que otorga, para aquellos que califican, derechos y deberes particulares a un principio alternativo de orden mundial en el cual todas las personas tienen derechos y deberes equivalentes en esferas entrecruzadas de toma de decisiones que afectan sus necesidades e intereses vitales. Postula la idea de un orden político global en el cual las personas pueden disfrutar de una equidad de estatus con respecto a las instituciones y procesos fundamentales que gobiernan sus expectativas y oportunidades de vida.

Dentro de este contexto, el significado desconcertante de una ciudadanía cosmopolita o global se vuelve un poco más claro. Erigida sobre los derechos y deberes fundamentales de todos seres humanos, la ciudadanía cosmopolita suscribe la autonomía de cada uno de los seres humanos, y reconoce su capacidad para autogobernarse en todos los niveles de los asuntos humanos. Aunque esta noción necesita mayor claridad y desarrollo, sus características principales están dentro de nuestro alcance. Hoy en día, si las personas han de ser libres e iguales en la determinación de las condiciones que moldean sus vidas, debe existir una gama de foros, desde las asociaciones locales hasta las globales, en la cual ellas puedan ser generadoras de decisión que cuente. Si muchas formas contemporáneas de poder van a ser responsables y si muchos de los problemas complejos que nos afectan a todos -local, nacional, regional y globalmente- se regulan democráticamente, las personas tendrán acceso a, y membresía en, diversas comunidades políticas. Como ha escrito Jürgen Habermas, «sólo una ciudadanía democrática que no se encierre en sí misma de forma particularista puede allanar el camino de una ciudadanía mundial... ciudadanía estatal y ciudadanía mundial forman una continuidad cuyos contornos, por lo menos, ya se están haciendo visibles»⁵⁰. Solamente hay una conexión históricamente contingente entre los principios que apuntalan la ciudadanía y la comunidad nacional; en tanto que esta conexión se debilita en un mundo de comunidades de destino superpuestas, los principios de la ciudadanía deben ser articulados y reemplazados. Más aún, a la luz de este desarrollo, la conexión entre patriotismo y nacionalismo se vuelve más fácil de cuestionar, y construye una oportunidad para fusionar el patriotismo con la defensa de los principios cívicos y políticos esenciales - no solamente los de la nación y el país propios⁵¹. Solamente las identidades nacionales abiertas a distintas solidaridades, y moldeadas por el respeto a las normas y principios generales, se pueden acomodar exitosamente a los retos de una era global. Al fin de cuentas, la diversidad y la diferencia solamente pueden florecer en una «comunidad global legal»⁵².

Hubo una época en que la idea de que los viejos estados europeos pudieran compartir un mismo juego de instituciones económicas, monetarias y políticas parecía improbable, por lo menos de mencionar. También parecía improbable que la guerra fría llegara a su fin por medio de una revolución pacífica. La noción de que Nelson Mandela sería liberado vivo de prisión en Sudáfrica, y que el apartheid sería desmantelado sin violencia substancial, no fue anticipada por muchos; que China e India estarían entre las economías de crecimiento más rápido en el mundo alguna vez pareció improbable. Esperemos que la tarea de reformular la gobernanza global sea igualmente posible, aunque ahora parezca remota. Esperemos también que esta tarea sea perseguida con un creciente sentido de urgencia. Para muchos, ya es el «Apocalipsis ahora»; para el resto de nosotros bien puede ser el «Apocalipsis cercano» a menos que nuestros arreglos de gobernanza puedan pasar las pruebas de la solidaridad, justicia, democracia y efectividad.

⁵⁰ HABERMAS Jürgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. William Rehg (Polity, 1996), pp. 514–15.

⁵¹ HEATER Derek, *World Citizenship: Cosmopolitan Thinking and Its Opponents* (Continuum, 2002).

⁵² BRUNKHORST Hauke, *Solidarity: From Civic Friendship to Global Legal Community* (MIT Press, 2005); David Held, 'Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty', *Legal Theory*, Vol. 8, No. 1 (2002), pp. 1–44.