

La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización

DIRK MESSNER

Con el surgimiento de actores internacionales no estatales, aunque no solo por ellos, la política internacional se ha convertido en global. Las esferas de influencia de los Estados también se encuentran bajo revisión práctica y política. Si se entiende la gobernabilidad global como un proyecto normativo, basado en la cooperación internacional, la conciliación de intereses y la justicia, deberían desarrollarse los mecanismos para tematizar y combatir los problemas globales que están en el «ángulo muerto» del horizonte de los actores globales fuertes.

Muchas veces es reflejo de cambios decisivos en el mundo el que los conceptos «hagan carrera». Uno de ellos es el de ‘globalización’, que anuncia –aunque por momentos se use en forma confusa– nuevas condiciones básicas para el futuro de los Estados y de la política. Conceptos como «internacional» y «relaciones internacionales» se generalizaron a fines del siglo XVIII con el surgimiento de las naciones modernas. El término «globalización» apareció por primera vez en un diccionario enciclopédico en idioma inglés en el año 1961; hasta mediados de los años 70 había aparecido en el título de muy pocos libros; desde los 80 «la globalización» se convirtió en una noción clave en el debate de las ciencias sociales, y en los 90 entró en el léxico cotidiano (Scholte, p. 14). Anthony Giddens definió la globalización como «la intensificación de relaciones sociales universales, a través de las cuales lugares distantes se relacionan entre sí de tal manera que los sucesos que ocurren en un lugar influyen en los acontecimientos en otro lugar ubicado a muchos kilómetros de distancia, y viceversa» (p. 85).

La connotación separatista de las fronteras se debilita, para las sociedades nacionales aumenta la significación de las actividades políticas, económicas

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

Palabras clave: globalización, Estado, gobernabilidad global.

y sociales transfronterizas y las distancias espaciales pierden sentido, de manera que cada vez son más los sucesos que se perciben simultáneamente en todo el mundo y que pueden influir con menor demora en lugares diferentes del planeta. Los motores que impulsan ese proceso son la dinámica propia de los mercados, las nuevas tecnologías que garantizan el establecimiento de redes globales de producción y la funcionalidad de los mercados financieros internacionales, y la «revolución de la comunicación», que activa la transición de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento y la información y conduce a la movilidad global de los factores de producción decisivos del siglo XXI: las informaciones y el *know-how*. Sin duda la ampliación y densificación de las redes de relaciones locales, nacionales y globales no conduce a una sociedad mundial en el sentido de una «sociedad meganacional» (Beck, p. 31), con un gobierno mundial en la cumbre. Sin embargo, estas tendencias ejercen una enorme presión de adaptación sobre las instituciones establecidas, las tareas regulares y los mecanismos acostumbrados de la política en las sociedades nacionales. Frente al hecho de la globalización, Kaufmann nos advierte sobre procesos de desintegración social:

Históricamente la nación fue la forma última y más extensa de un Estado que abarcaba a las personas en todos los aspectos de la vida, en el que ... el bien individual y colectivo se podía gestionar plausiblemente en un marco conceptual común. A raíz de la internacionalización, la globalización y la transnacionalización esos límites se difuminaron, y por eso mismo la coherencia social se volvió incierta (p. 12.)

También Dahrendorf (p. 15), quien muchas veces evocó el fin del siglo socialdemócrata, teme «una globalización salvaje y despiadada» que se rija únicamente por las leyes de la competencia, que imponga exigencias exageradas a grupos sociales cada vez mayores y que por lo tanto podría llevar a la exclusión «de una cantidad considerable de personas» de la sociedad. Ello significaría «que una sociedad tal ya no puede exigir en forma fehaciente que sus miembros se atengan a las reglas de la ley y el orden». Las consecuencias serían la agudización de los conflictos dentro de la sociedad y una amenaza para la concordia social. ¿Vibra aquí quizás la nostalgia de un liberal por los efectos de integración social de los Estados benefactores occidentales, que él ha criticado severamente durante tanto tiempo? Si atendemos a esas advertencias de dos intelectuales que no se cuentan en absoluto entre los notorios invocadores de calamidades, es urgentemente necesario que en la transición al siglo XXI desarrollemos estrategias para encuadrar de forma institucional la globalización y estructurarla en lo político. Instituciones y política estancadas en las estructuras y formas establecidas de la división del trabajo serán el resultado del creciente colapso de la política.

La nación como punto de referencia del sistema de coordinación político

El Estado-nación es eje y punto cardinal de nuestro sistema de coordinación político. Una mirada a los titulares de las páginas internacionales de cualquier periódico lo confirma: las relaciones entre Estados Unidos y Japón están pasando una dura prueba; Rusia y China concertan una alianza estraté-

gica; las relaciones comerciales entre Alemania y Brasil deben mejorarse. Una segunda mirada a los diarios nos transmite una imagen compleja de la política mundial a fines del siglo xx. La Unión Europea (UE) prohíbe la exportación de carne vacuna británica; el Fondo Monetario Internacional fija normas para los países asiáticos afectados por las turbulencias monetarias y financieras; y la organización no gubernamental Greenpeace, que actúa a nivel global, trata con la multinacional británica British Petroleum la evacuación de desechos de las plataformas petroleras. Microsoft y otras pocas empresas mundiales pelean por la supremacía en internet, causante de una enorme densificación de las relaciones globales de comunicación y que escapa considerablemente a las regulaciones nacionales. Los consorcios internacionales de la comunicación, contribuyen decisivamente a determinar qué temas ocupan la atención de la opinión pública mundial y por lo tanto de la política mundial; Ted Turner, dueño de CNN, apoya el trabajo de las Naciones Unidas con una donación de 1.000 millones de dólares, mientras el gobierno estadounidense no tiene la intención de pagar sus deudas con la ONU.

Este panorama deja ver dos tendencias principales que señalan un cambio profundo en la política mundial, organizada durante mucho tiempo como un sistema de Estados. En primer lugar, las naciones ya no están solas en la política internacional. Ahora tienen que compartir el escenario global con un número creciente de actores globales en una economía mundial en dinámico crecimiento y un incipiente mundo social globalmente activo: empresas multinacionales, organizaciones inter y suprarregionales, organizaciones no gubernamentales y particulares se inmiscuyen cada vez más en la política global (Messner 1996). La estructura de poder monocéntrica de naciones rivales dentro del sistema internacional se transformó en un reparto policéntrico del poder (Rosenau). En segundo lugar, las líneas divisorias entre la política interior y exterior se están difuminando cada vez más. A través de relaciones transnacionales los actores externos se inmiscuyen crecientemente en los asuntos «internos» de los Estados; a causa de las interrelaciones económicas, las crisis ya no se circunscriben a un país; la densificación de las comunicaciones y el transporte enlaza cada vez más íntimamente a las economías y las sociedades; sociedades nacionales, regiones y municipalidades sienten cada vez más el impacto de decisiones tomadas con frecuencia en lugares muy distantes; un sinnúmero de problemas ambientales son *a priori* de naturaleza global y por lo tanto sólo pueden resolverse mediante la acción conjunta por encima de las fronteras nacionales. El Estado traza fronteras, los procesos de globalización y los fenómenos globales las disuelven y perforan. En la política mundial y la política exterior, lo importante hasta ahora fue sobre todo la imposición y afianzamiento de los intereses nacionales, la hegemonía, y el aseguramiento de la paz y la estabilidad internacional mediante la intimidación y la creación de equilibrios de poder; en las sociedades nacionales lo importante era la formación del Estado y la solución política de los problemas por parte de las naciones soberanas y democráticamente legitimadas. En la «nueva era del globalismo» (Kaisers, p. 498) esa división en interior y exterior conduce a una pérdida constante de la capacidad de con-

ducción política; una crisis de los Estados y de la política podría ser una amenaza para las democracias organizadas en marcos nacionales y basadas en la congruencia entre los que participan en los procesos de legitimación democrática y el círculo de los afectados por las decisiones así legitimadas (Scharpf 1996, p. 13). Los mecanismos políticos e institucionales para la solución de problemas globales, transfronterizos, están poco desarrollados. En vista de las interdependencias internacionales cada vez más densas y de la creciente presión de las cuestiones globales, los Estados tienen que cambiar profundamente y reorganizar la política a lo largo del eje local-global para evitar que las lógicas materiales y sistémicas dominen cada vez más fuertemente las sociedades. La «governabilidad global» se convertirá en uno de los mayores desafíos del próximo siglo.

El futuro del Estado y de la política: cuatro puntos de vista

En las ciencias sociales no hay ningún consenso en la discusión sobre el futuro del Estado y de la política, ni sobre estrategias sólidas para la configuración política de los procesos de globalización. Se distinguen cuatro puntos de vista.

1. El adiós al Estado. Para algunos observadores, la globalización anuncia «el adiós al Estado»; así lo expresó por ejemplo Grande, quien en una oportunidad añadió un signo de interrogación a ese planteamiento, pero después desistió. Dentro del grupo de los que consideran que el Estado nacional ha sufrido una extensa pérdida de significación se pueden diferenciar tres tipos de interpretación divergentes: Grande (1996, 1997) está convencido de que los márgenes de acción políticos que se pierden a nivel nacional con la globalización pueden recuperarse impulsando con perseverancia los procesos de integración, en este caso el europeo. Con el mismo optimismo Mathews argumenta que hay que llenar el vacío que deja tras de sí el Estado, pero divisa un portador de esperanza muy diferente: más que nada caracteriza a actores no estatales y a la sociedad civil global (sin duda algo precipitadamente) como los actores globales con potestad de acción. Guéhenno se une al coro sobre la despedida del Estado, pero con su ocaso ve venir también «la muerte de la política» y «el fin de la democracia», pues considera que ambas sólo pueden organizarse en el marco nacional.

2. A falta de alternativas viables y en vista de la debilidad de las estructuras supranacionales, el Estado sigue siendo el lugar central de la política, en medio de una pérdida general de gobernabilidad política: Streeck constata una apreciable pérdida de sustancia de la política nacional, sobre todo a causa de la globalización económica; sin embargo, no divisa ninguna iniciativa seria para recuperar los espacios de acción perdidos mediante estructuras tipo estatal a nivel internacional. Por lo tanto, no ve alternativas a la defensa del monopolio estatal sobre la autoridad pública con el fin de «civilizar» el capitalismo global. Según él, el Estado democrático podría ser «lo único que tenemos, y al mismo tiempo sería mucho menos que imprescindible para hacer

que una economía global sea social, y quizás también económicamente, viable» (p. 325).

3. Las organizaciones internacionales, el multilateralismo y una política exterior cooperativa como respuesta a la globalización: entre los teóricos del campo de la política exterior, que perciben la cambiante dinámica de la política mundial y las conexiones e imbricaciones globales como un desafío político, se hace constar el creciente significado del multilateralismo y se exige una política exterior más orientada a la cooperación (comp. por ejemplo, la revista *Global Governance*). Con frecuencia, y en forma funcionalista, se juzgan regulaciones internacionales que «renacen» casi automáticamente (Corbey) por relaciones de interdependencia que trascienden las fronteras. Desde esa perspectiva, los Estados, que intensifican sus relaciones interestatales, establecen y edifican regímenes multilaterales y de esa forma «impulsan sensatamente el agrupamiento de partes de la soberanía (y su manejo de la interdependencia)» (Kaiser, p. 509), siguen siendo los principales actores políticos; los «nuevos actores» de la política mundial (descritos anteriormente) figuran poco. Por otro lado, en estos enfoques se exponen en forma insuficiente dos contextos de problemas: se subestiman las repercusiones de los procesos de globalización sobre la política organizada a nivel del Estado; la necesidad de adaptación y cambio se percibe básicamente más allá del Estado. Mediante «más multilateralismo» se debe restablecer la funcionalidad y eficiencia del Estado y de la política. Los profundos cambios de las instituciones del Estado se dejan pasar porque hay que unir la política interior y exterior co-nocidas en una forma nueva que difícilmente es posible en el marco de las estructuras institucionales existentes (p. ej., los ministerios orientados «al interior» o «al exterior»). Las políticas interiores y exteriores tradicionales deben transformarse finalmente en un novedoso sistema de gobernabilidad global en el cual se coordinen y se unan desde el nivel local hasta el global los intentos de conducción política y las contribuciones para la solución de problemas internacionales y transnacionales. En segundo lugar, los «multilateralistas» tienden a un optimismo implícito sobre la conducción. Cuando menos, raras veces tematizan los problemas de conducción y coordinación que Streeck destaca con buenos argumentos y en los que basa su escepticismo de principio en cuanto a la eficiencia de las instituciones supranacionales¹.

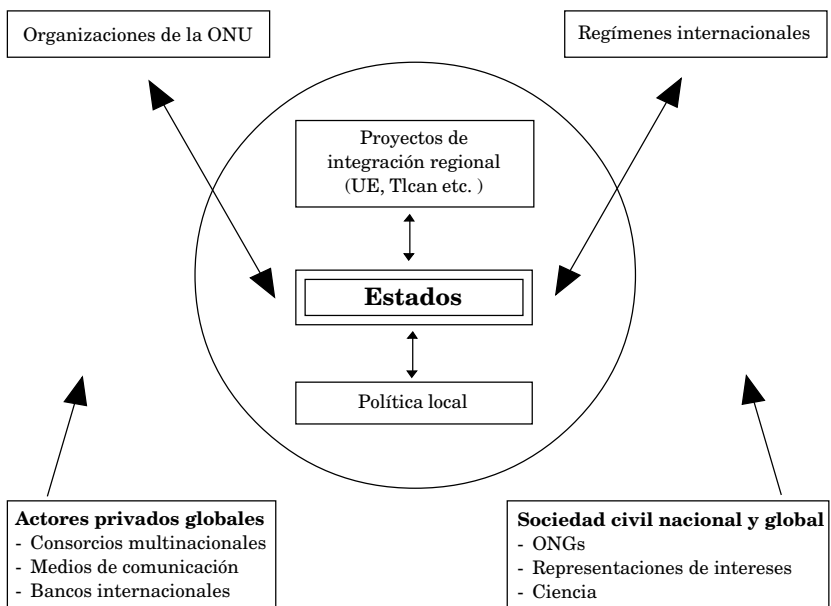
4. Transformación de la política en la arquitectura de la gobernabilidad global: la gobernabilidad global abarca más que la suma de las actividades de

1. Las repercusiones de la globalización en la política se investigan principalmente desde la perspectiva de dos disciplinas: los observadores que analizan la globalización armados con las teorías de la política exterior tienden a «soluciones multilateralistas» esquematizadas y a un considerable «optimismo de conducción» (p. ej., Kaiser, p. 197; autores en el entorno de la revista *Global Governance*); científicos sociales que desde los años 80 han venido ocupándose de los problemas de conducción de los Estados, son propensos al escepticismo en cuanto a la eficiencia de las organizaciones y regímenes internacionales, y en general a un gran «pesimismo de conducción» (p. ej., Scharpf, 1997; Streeck). En los futuros trabajos de investigación sería provechoso reunir el *know-how* de ambas disciplinas.

los Estados, complementada con un multilateralismo densificante (Commission on Global Governance, Messner/Nuscheler 1996). Los Estados siguen siendo los actores políticos centrales, al contrario de quienes anuncian «el adiós al Estado»). Sin embargo, tienen que transformarse a sí mismos. El Estado tiende a perder su papel como «solucionador de problemas, omnipotente y competente para todos los asuntos». El Estado de derecho legitimado democráticamente continúa siendo la instancia decisiva que debe velar por los intereses públicos. ¿Quién más podría cuidar, entonces, de que se cumplan las tareas de estructuración social y se distribuyan lo más equitativamente posible las cargas sociales y los costos económicos del cambio social, de que se garantice una infraestructura pública sólida y de que el poder siga apartado de los intereses particulares organizados? Pero su papel cambia: en muchos campos el diagnóstico precoz de problemas, el diseño de alternativas de soluciones así como la implementación de políticas deben delegarse «hacia arriba» (hacia el nivel internacional, a organizaciones multilaterales y supranacionales). Los proyectos de integración regional ganarán importancia en todo el mundo y asumirán tareas que hasta ahora se adjudicaban a los Estados o a la ONU. La arquitectura de la gobernabilidad global debe construirse sobre «núcleos regionales» eficientes. A pesar de todos los problemas y obstáculos que se encuentran en el camino para superar la estrechez

Gráfico 1

Niveles de acción y actores en la arquitectura de la gobernabilidad global



de mira de las naciones y para la densificación de la política cooperativa, la UE es el laboratorio más avanzado para la «governabilidad regional» en la arquitectura de la gobernabilidad global. El principio de orden de la soberanía nacional se está sustituyendo progresivamente por un sistema de dependencias y vulnerabilidades recíprocas.

Simultáneamente los niveles locales y regionales ganan significación dentro de la nación y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al Estado. En muchas áreas políticas el Estado debe trabajar con grupos de la sociedad (como asociaciones sociales, cámaras, sindicatos, científicos) con el fin de desarrollar estrategias comunes para la solución de problemas, porque el conocimiento sobre las conexiones para la acción, así como las capacidades de implementación y de control, están sumamente diseminados. Surgen los contornos de una sociedad en red en la que el Estado nacional cumple funciones de articulación e integración hacia adentro y hacia afuera, y en el que también las instituciones no estatales y las empresas privadas deben asumir la responsabilidad por el desarrollo estatal, cuando haya que aminorar y resolver conflictos y crisis (Messner 1995).

Estructurar la transformación de la política

En la arquitectura de la gobernabilidad global hay que desarrollar estrategias de solución para problemas transfronterizos y globales en diversos niveles de acción a lo largo del eje local-global, y, hasta donde sea posible, vincularlas entre sí. Unir las iniciativas para la solución de problemas por encima de los niveles de acción exige una gran dosis de capacidad de monitoreo, jurisdicción y coordinación internacionales, al igual que una comunicación y disposición a aprender que trascienda las fronteras. En este contexto, a los Estados les corresponde el papel de «manager de la interdependencia». Normalmente las instituciones políticas están dirigidas al arreglo de problemas circunscritos geográficamente: las instituciones locales son sobre todo competentes para la regulación de problemas locales, las instituciones nacionales para la regulación de problemas nacionales, etc. Esas estructuras fallan o representan impedimentos cuando ocurren problemas de nivel mundial (por ejemplo la destrucción de los bosques), por lo tanto se necesitan convenios y reglamentaciones internacionales (acuerdos internacionales sobre los bosques) y al mismo tiempo son necesarias medidas locales (p. ej., reforestación) que hay que aprobar y vigilar (sistemas de monitoreo local, nacional e internacional, convenios obligatorios, jurisdicción internacional), para superar las crisis globales y locales. En la arquitectura de la gobernabilidad global se deben atender cada vez más, en los diversos niveles de acción, los problemas que surgen y actúan diagonalmente respecto de los terrenos políticos institucionales estructurados de manera espacial. Así también en la política sobre el clima: existen medidas para la protección del clima que hay que sincronizar internacionalmente (p. ej., acuerdos de derecho internacional público sobre metas de reducción de las emisiones); hay otras medidas de protección del clima que deberían armonizarse mejor a nivel internacional,

aunque no sean forzosamente necesarias (p. ej. ahorro de energía); y todavía quedan múltiples espacios para medidas que no requieren ninguna armonización internacional (p. ej., calorifugación para edificios, utilización de calor irradiado en el área industrial, etc.).

Un ejemplo interesante de nuevas formas de política global son las negociaciones internacionales para la prohibición de las minas antipersonales. En esencia el proceso de negociación fue impulsado por ONGs norteamericanas que hicieron una campaña internacional para que la opinión pública mundial se interesara en el tema. En un primer momento, gobiernos importantes (p. ej., EEUU y Rusia) no suscribieron el documento concluido a fines de 1997, en el marco de negociaciones a nivel gubernamental, en el que se establecía la prohibición de las minas. El otorgamiento del premio Nobel de la Paz a los impulsores de la campaña privada contra las minas incrementó la legitimidad de las ONGs y su influencia política. Al tiempo, Clinton y Yeltsin se vieron en la necesidad de declarar que reconsiderarían sus decisiones. Eso no garantizaba el éxito del proceso, pero marcó una nueva clase de política en la sociedad mundial.

La política va a tener lugar en estructuras horizontales y verticales cada vez más fuertes: estructuras en redes dentro de las sociedades, están adquiriendo cada vez mayor importancia; la conducción jerárquica a través de una instancia política se convierte en excepción; sistemas de soberanías compartidas perforan el concepto de la soberanía nacional; una estructura multinivel de la arquitectura de la gobernabilidad global, en la que actúa una pluralidad de actores privados y públicos, se superpone al sistema internacional del mundo de Estados. La transformación de la política en esa dirección está en marcha desde hace tiempo debido al proceso de globalización; en ese proceso complejo el desafío consiste en volver a ensanchar el espacio de acción de la política mediante contribuciones premeditadas para la formación de un sistema eficiente de gobernabilidad global (Messner/Nuscheler 1997). El proyecto de la gobernabilidad global no es ningún plan maestro, más bien insinúa la dirección de un incipiente corredor de desarrollo. En el futuro la política debe manejarse y analizarse en la estructura de múltiples niveles de la arquitectura de la gobernabilidad global; sobre todo porque no existe ninguna otra alternativa plausible. No se divisa una respuesta sencilla a los complejos desafíos de la globalización. Instituciones y políticas estancadas en las estructuras y formas establecidas de la división del trabajo serán cada vez más la consecuencia de un creciente colapso de la política.

Describir la dinámica, la forma de funcionar y los arreglos institucionales de una futura arquitectura de la gobernabilidad global resulta, por lo tanto, muy difícil. No se trata de transferir sencillamente los elementos que constituyen la política nacional (soberanía estatal, democracia mayoritaria, etc.) a los diversos niveles de la estructura de la gobernabilidad global, sino que a través de la cooperación combinada de los actores en los niveles de acción esquematizados surja algo cualitativamente nuevo.

Desafíos para la gobernabilidad global

Precisamente porque los recursos de dirección para la solución de problemas (como el clima, las crisis de empleo, el crecimiento de la población) en las sociedades y entre ellas están tan diseminados entre diferentes grupos de actores, la disposición a la cooperación, la capacidad para el compromiso y la búsqueda de «soluciones justas» llegan a ser fundamentales para la funcionalidad de la política en la «era del globalismo». Mientras las ideologías del *shareholder* celebran «renaceres» bienaventurados, los «anticipadores neoliberales» vitorean la competencia sin trabas (o sea: ni regulada ni configurada por la política) entre las naciones como el motor del progreso, y en el proceso real de la globalización pueden pulverizarse de manera fácil culturas de la cooperación y del consenso (contra lo que previenen justificadamente Dahrendorf y Kaufmann), es evidente que una mayor pérdida de la soberanía nacional y de la capacidad de dirección política sólo puede compensarse aumentando la cooperación transnacional de las sociedades nacionales organizadas sobre el principio del *stakeholder* (Albert). Al mismo tiempo, en este marco argumentativo la participación, la cooperación y el compromiso social no son primordialmente valores en sí mismos, sino sobre todo medios para la solución efectiva y eficaz de los problemas en un mundo cada vez más interdependiente.

La gobernabilidad global enfrentará complejos retos

En primer lugar, en el eje local-global habrá que desarrollar mecanismos y estructuras institucionales a fin de garantizar la eficacia de la política en la arquitectura de la gobernabilidad global. En este caso se necesitan innovaciones institucionales y de procedimientos. En segundo lugar se presenta la cuestión de la transformación de la democracia en el proceso de globalización. Aquí se perfila un arduo dilema: la legitimación de la democracia está amenazada cuando el Estado democrático pierde capacidad de acción en vista del creciente número de problemas que trascienden las fronteras. Sin embargo, delegar soberanía a organizaciones anónimas, impenetrables, inter o supranacionales, puede acarrear igualmente déficits de legitimación. Una transferencia de los principios básicos del modelo de democracia occidental –que funcionan y están cimentados en el contexto nacional– a la compleja arquitectura de la gobernabilidad global es utópica (Scharpf 1996). Brock ha desarrollado importantes puntos de partida para mecanismos de legitimación democrática de la política en el contexto global.

En tercer lugar se presenta la pregunta de cómo puede lograrse la integración social en un mundo interdependiente, es decir, cómo se pueden movilizar y estabilizar fuerzas sociales cohesionadas. En principio las sociedades se mantienen unidas mediante cuatro modos de integración que se complementan entre sí (Kaufmann), cuya reproducción no está garantizada en absoluto en las condiciones de la globalización, y que deberían cimentarse en primer lugar en la estructura de la arquitectura de la gobernabilidad global.

Las sociedades se mantienen unidas primeramente mediante normas y valores fundamentales y procederes compartidos por todos. En el contexto global, equivalentes posibles serían los derechos humanos, así como medidas para soluciones globales a los problemas, que sean consideradas justas y equitativas por todos los participantes. Las arduas discusiones sobre los calendarios de reducción de emanaciones nocivas para el clima, en el marco de las negociaciones celebradas en Berlín y Kyoto, pusieron de relieve la importancia de este último punto. La gobernabilidad global implica que en el futuro el punto será cada vez más el reparto de los costos y beneficios en la sociedad mundial. Las sociedades democráticas se integran a través de sus ordenamientos jurídicos, los cuales siguen los principios de la igualdad, establecen derechos de participación y equilibran expectativas recíprocas. Por consiguiente, el fortalecimiento del Estado de derecho global y el desarrollo ulterior del derecho internacional son un imperativo para que en la arquitectura de la gobernabilidad global se imponga el dominio del derecho, en lugar del dominio de los poderosos que todavía predomina en el sistema internacional. Por otro lado, las sociedades pluralistas se integran mediante densas redes de comunicación, múltiples estructuras de intermediación y la construcción de la comunidad sobre la base del reconocimiento moral del prójimo como un igual, a pesar de su diferencia. En una escala global, la «cultura de la instrucción», que con frecuencia caracteriza todavía, por ejemplo, la cooperación internacional para el desarrollo, debe ser relevada por una «cultura del aprendizaje mancomunado». Hay que fomentar diálogos internacionales y mecanismos de solidaridad global. Al mismo tiempo, con la noción de diálogo, y de solidaridad, hay que tematizar respectivamente lo diferente y lo común en la relación entre las personas, las sociedades y las culturas (Kaufmann, p. 12).

Las sociedades con división del trabajo integran la dependencia recíproca (Emile Durkheim) de sus subsistemas sociales mediante interdependencias funcionales. La economía no puede funcionar sin un sistema jurídico sólido; el sistema jurídico depende del sistema político; el Estado precisa de una economía dinámica para su financiamiento, etc. Sin embargo, ese mecanismo de integración siempre es precario, porque los subsistemas siguen lógicas de acción y principios diferentes que no son compatibles *a priori* (la economía se basa en la competencia, los sistemas sociales en mecanismos de igualación, la política en el poder y los principios jurídicos). Más allá de eso, las relaciones asimétricas (p. ej., entre empleados y desempleados; propietarios de capital globalmente móviles y fiscos estatales) encierran siempre el peligro de la fragmentación social —aquí se aplican las tareas de la política nacional. En una escala global, las interdependencias y problemas transfronterizos actúan también de manera integrativa, ya que colocan actores y sociedades espacialmente separados en un contexto común y pueden impulsar soluciones cooperativas para los problemas. Sin embargo, siempre implican el peligro de conflictos (p. ej., por el acceso a recursos de agua), de un reparto injusto de las cargas (p. ej., en el «reparto» de refugiados de guerra) y de la exclusión (p. ej., del comercio mundial mediante el proteccionismo),



© 1999 Astur Demartino/Nueva Sociedad

cuando estructuras asimétricas de poder y mecanismos institucionales de regulación deficientes así lo permiten. Aquí se aplican las tareas de la gobernabilidad global.

Determinantes estructurales de la gobernabilidad global

Si llegara a imponerse la «globalización salvaje y despiadada» contra la que nos previene Dahrendorf, surgiría la amenaza de que los márgenes de acción para una política social formativa se vuelvan cada vez más estrechos, y de espirales descendentes que se refuerzan mutuamente: competencias de reducción fiscal a nivel mundial y consiguientes crisis fiscales de los Estados, competencias de liberalización de normas, dúpings salariales, sociales y del medio ambiente. La gobernabilidad global es un marco analítico para reconstruir la transformación de la política en el proceso de globalización, pero sobre todo es también un concepto normativo para desarrollar estrategias contra «la privación de poder» que sufre la política, estrategias basadas en la cooperación y el equilibrio de los intereses. Existen buenas razones para esperar que de la multiplicación de los riesgos globales, y de la concientización al respecto, nazcan también intereses e iniciativas mancomunados para vencerlos. Un proyecto cooperativo puede fomentarse a partir de: 1) La percepción de las crecientes y cada vez más densas interdependencias espaciales, temporales y causales en la sociedad mundial, que conducen a *dependencias recíprocas* entre los países, las regiones y los grupos de actores; 2) Lo *imprevisible* del éxito y el fracaso, el alcance limitado así como los riesgos de estrategias (en la economía y en la política) orientadas unilateralmente a la competencia y a la imposición de intereses particulares; 3) La *elevada inseguridad generalizada*, que para todos los actores participantes surge de la dinámica propia de sistemas autónomos (como los mercados financieros internacionales, la lógica de la competencia de los centros de producción o el desarrollo tecnológico). Al mismo tiempo no podemos desestimar advertencias como la de Opitz: «Mientras más fuerte es el clamor por una ‘gobernabilidad global’, menos se produce; y mientras más insistentemente se reclama la ‘responsabilidad global’, más enconada se vuelve la lucha de todos contra todos» (p. 51). Para que un proyecto de gobernabilidad global dirigido normativamente pueda ser rector de la acción, debe tener conocimiento de los factores influyentes (y también los ardides) que determinan la dinámica de la política global y abren o restringen «espacios de oportunidad» políticos. Vamos a esquematizar seis determinantes que tienen influencia recíproca y permiten describir y estructurar la complejidad de la problemática de la gobernabilidad global. Una transformación exitosa de la política la gobernabilidad global, que tenga como blanco la ampliación de los márgenes de acción políticos, debe tener presente esos vectores de influencia.

Tipología de «problemas globales»

En el marco de la discusión sobre la globalización muchas veces se habla en términos muy generales de un aumento de los «problemas globales» y se exi-

ge que se trasladen jurisdicciones estatales a niveles de acción superiores. Aquí se pasa por alto que es posible distinguir tipos de problemas divergentes, que plantean desafíos muy diferentes para la política en la arquitectura de la gobernabilidad global. Por otra parte, tipos de problemas específicos exigen estrategias de solución específicas: en cada caso están involucrados actores diferentes, son indispensables actividades en niveles de acción diferentes a lo largo del eje local-global, se necesitan arreglos e innovaciones institucionales que sean específicos para los problemas. En general pueden diferenciarse seis tipos de problemas, que aquí sólo podemos esquematizar brevemente:

Bienes y males globales. Se trata, en primer lugar, de problemas de dimensión mundial (p. ej., los cambios climáticos, el agujero en la capa de ozono, la desertización creciente, la amenaza a la biodiversidad, la paz mundial) que tienen que ver con la protección de bienes globales. Los problemas pueden ser resueltos o agudizados por algunos actores (p. ej., las emanaciones de CO₂ de los países industrializados), sin embargo, se traducen en amenazas de alcance mundial. En segundo lugar, la globalización de la economía, especialmente de los mercados de capital, exige que se desarrollen reglas universales para la estabilización de la economía mundial. Para encuadrar institucionalmente los «bienes y males globales» se necesitan, por un lado, regímenes internacionales y convenios obligatorios (como, por ejemplo, el exitoso protocolo de Montreal para la protección de la atmósfera), a fin de establecer estrategias y reglas obligatorias a nivel mundial (como los calendarios para la reducción de los hidrocarburos fluorados, CO₂, etc.), y por otro lado, por lo general actividades variadas en todos los niveles de la arquitectura de la gobernabilidad global para poner en práctica los acuerdos internacionales (p. ej., programas para incrementar la eficiencia energética, para aminorar la problemática del clima) y para vigilar su cumplimiento. Los «problemas globales comunes» tocan a la comunidad mundial como un todo, exigen una gran dosis de cooperación internacional y en muchas áreas requieren una política normativa mundial. Como lo han demostrado las negociaciones en relación con el clima en Berlín y Kyoto, los avances son difíciles y lentos a causa de las coyunturas de intereses (con frecuencia complejas) y del elevado número de participantes, pero cuando los actores centrales perciben la presión del problema se puede decir que también son posibles, como lo muestran los progresos logrados para la protección de la atmósfera.

Problemas transfronterizos. Un cúmulo de fenómenos diversos como la migración, la contaminación del Mar del Norte, la lluvia ácida o la migración laboral –por ejemplo en el contexto de la Unión Europea– sobrepasan el alcance de la política nacional y ponen en tela de juicio el concepto tradicional de la soberanía del Estado, porque las actividades o los descuidos en un país tienen repercusiones en otros, aun cuando no adquieran dimensiones mundiales. Esos problemas exigen una cooperación creciente entre los Estados y los grupos de actores involucrados y su voluntad para encontrar soluciones comunes, más allá de la política exterior clásica. Muchos problemas transfron-

terizos pueden tratarse en el contexto de los proyectos de integración regional.

Fenómenos globales. La ingobernabilidad de las megaciudades, las crisis de grandes organizaciones jerárquicas y administraciones públicas o los procesos de fragmentación social creciente son problemas que aparecen a nivel mundial sin que necesariamente sean producto de relaciones de interdependencia transfronterizas. También la pobreza y el hambre (por ejemplo, después de guerras civiles) se perciben muchas veces como fenómenos en este sentido globales. Ese tipo de problema mundial puede y debe ser tratado en el marco de la política nacional; sin embargo, se abre un amplio campo para las «asociaciones para el aprendizaje» a lo largo del eje local-global: las experiencias de otros países y regiones pueden evaluarse sistemáticamente, y se podría pensar en proyectos piloto bilaterales y multilaterales para la solución de problemas similares. Seguramente San Pablo, Yakarta, París y Nueva York tienen en muchas áreas más cosas en común y puntos de partida para procesos de aprendizaje conjunto, que los que tienen con las ciudades pequeñas y medianas de sus países (o sea, cooperación local-local en la sociedad mundial). En la arquitectura de la gobernabilidad global existen iniciativas para ese tipo de solución de problemas (p. ej., en el marco de la UE el intento de evaluar las políticas de empleo de los países miembros; asociaciones entre ciudades), pero son más que nada de naturaleza puntual y no un elemento sustancial de una estrategia previsor de gobernabilidad global. En el futuro se desarrollarán dinámicamente más que nada aquellos países capaces de aprender de la experiencia de otros. Los Estados y las organizaciones no estatales tienen aquí deficiencias que hay que superar en comparación con empresas que actúan a nivel mundial y que establecen actividades de innovación y asociación para el aprendizaje mucho más allá de las fronteras nacionales.

Problemas globales de interdependencia. Las crisis económicas causan procesos de depauperación que pueden desencadenar corrientes migratorias; las crisis del medio ambiente pueden llegar a originar guerras; las corrientes del comercio mundial aumentan la prosperidad de las naciones, pero pueden generar una carga excesiva sobre los sistemas ecológicos a través del transporte, etc. La seguridad de la coherencia política y el manejo de las interdependencias entre campos de política y áreas de problemas ya son difíciles y están subdesarrolladas en los marcos nacionales (Messner 1995). En los marcos internacionales existe una necesidad de acción aun mayor. Las organizaciones con gran poder de acción (por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio y el FMI) son clásicas organizaciones de «single issue» que toman poco en consideración las complejas repercusiones de su actuación. En el contexto de las conferencias mundiales de los años 90 se han puesto de relieve muchos de esos problemas de interdependencia, y así se dejó asentado en los documentos finales de esas conferencias (Messner/Nuscheler 1996). Sin embargo, desde el nivel local hasta el global faltan instituciones que trabajen en los puntos de intersección entre áreas de problemas importan-

tes, que observen los efectos recíprocos, que cumplan funciones de coordinación y aúnen iniciativas para la solución de problemas (Simonis).

Competencia de sistemas nacionales en la economía mundial. La globalización de la economía y los impulsos de liberalización a nivel mundial han agudizado la competencia de sistemas entre los Estados nacionales. No solo las instituciones económicas, sino también los sistemas de reglamentaciones social y ecológico compiten entre sí en la economía mundial. Si esto no se encuadra institucionalmente, sobreviene la amenaza de competencias de desregulación y dúpning que desestabilizan la economía mundial y desbancan conquistas sociales y ambientalistas (Altvater/Mahnkopf; Scharpf 1997). Hay que desarrollar respuestas político-económicas a nivel nacional, regional y multilateral (Messner 1997). Además, en muchas áreas las regulaciones nacionales todavía funcionan (sobre todo en relación con productos), y en algunos casos se pueden observar incluso «races to the top» a causa de la globalización (p. ej., en el aumento de las normas ambientalistas en los países en desarrollo orientados a la exportación); en el marco de la UE, se necesita una coordinación político-económica más estrecha (p. ej., las macropolíticas), armonizaciones (p. ej., de las políticas fiscales, de los procedimientos de otorgamiento de licencias) o armonizaciones a un nivel diferente (p. ej., convenios europeos que establecen los límites inferiores del gasto social general en relación con el producto per cápita, Scharpf 1997); a nivel internacional se requiere de marcos normativos para la economía mundial (p. ej., desarrollo ulterior del orden económico mundial, desarrollo de un orden financiero mundial sólido y un orden para la competencia internacional). A causa de la competencia mundial por las inversiones, en los diversos niveles de la arquitectura de la gobernabilidad global es difícil lograr políticas exitosas para limitar la competencia entre sistemas; además, las relaciones de poder se desplazaron de las instituciones políticas (inmóviles) a los actores privados móviles (p. ej., empresas, propietarios de capital), que pueden amenazar con «traslados de los centros de producción» o exportaciones de capital.

La complejidad de la arquitectura de la gobernabilidad global. Si se logra desarrollar la transformación de la política y del Estado en dirección a una arquitectura de la gobernabilidad global diferenciada y conectada, y se contrarresta así la «privación de poder de la política», no hay que pasar por alto que a causa de su propia complejidad la arquitectura de la gobernabilidad global puede convertirse en un problema global. En el contexto nacional se han investigado bien los límites y ardidés de la conducción política: en escala mundial se formarán constelaciones de problemas cualitativamente nuevas y adicionales.

Tipos de interdependencia global

Las relaciones de interdependencia que se densifican a lo largo del eje local-global sobrepasan el alcance de la política nacional. Por lo general, los problemas globales tienen que resolverse en sistemas de negociación concate-

nados, porque ninguna instancia jerárquica está en condición de superar en forma autónoma los desafíos transfronterizos. En redes internacionales o también supranacionales la mera cantidad de actores va a significar un problema de dirección y coordinación: las negociaciones pueden alargarse demasiado; son previsibles los bloqueos y las posiciones de veto de los actores más poderosos. Sin embargo, el «problema de la gran cantidad» (Messner 1995, p. 216), tan importante para la gobernabilidad global, no se presenta siempre de la misma manera. Ya a fines de los años 60, Thompson había indicado tres tipos diferentes de interdependencias que pueden resultar provechosas en la discusión sobre las interdependencias globales. En el caso de la «pooled interdependence» se trata del acuerdo sobre normas comunes (*coordination by standardization*) para superar bloqueos de la acción. Como ejemplo pueden servir los procedimientos técnicos de estandarización y las normas de calidad y ambientales, usados para bajar los costos de las transacciones e impedir competencias de dúpung entre las empresas, o incluso entre sociedades, mediante el acuerdo sobre estándares comunes. En este campo es mucho lo que ha ocurrido en la sociedad mundial en las dos últimas décadas: los bancos internacionales lograron ponerse de acuerdo sobre inversiones mínimas, en la UE se unificaron muchas normas técnicas en sectores de la economía muy diferentes, las compañías de aviación llegaron a acuerdos sobre normas de seguridad internacionales, etc. Los estándares técnicos obligatorios a nivel mundial están recopilados en una obra cuyas páginas han crecido de 3.400 a 20.000 desde finales de la década de los 70 hasta el presente (Zürn, p. 39). En el curso de la solución de esos problemas de interdependencia pueden surgir conflictos bastante fuertes por la elección entre estándares competidores. Sin embargo, una vez que se definen y aceptan reglas y normas obligatorias, los actores pueden actuar autónomamente basándose en ellas. Por lo tanto, los problemas de interdependencia de ese tipo son relativamente fáciles de resolver, ya que pueden superarse estableciendo reglas comunes. Por esa razón las iniciativas internacionales en campos en los que predomina ese tipo de interdependencia están muy avanzadas.

En el segundo caso se trata de una «interdependencia secuencial», por ejemplo cuando en el marco de las negociaciones sobre el clima hay que definir prioridades con respecto a las sustancias dañinas para el clima, y deben acordarse calendarios diferentes y sucesivos de reducción de emanaciones para diferentes grupos de países. Una «*coordination by plan*» (coordinación mediante el establecimiento de planes y secuencias temporales) puede contribuir a arreglar ese tipo de interdependencia. También en ese caso son posibles conflictos de intereses de larga duración, sin embargo, con base en las secuencias temporales acordadas los actores pueden actuar autónomamente y desarrollar paquetes de medidas para cumplir las obligaciones asumidas.

Más complicados de resolver son los casos de «interdependencia recíproca». En esta situación, las posibilidades de decisión de los actores involucrados dependen de las conductas de otros, pues las condiciones previas para las opciones de acción de unos son resultado de las acciones de otros. Por ejem-

plo, las complejas redes de abastecimiento de empresas multinacionales se caracterizan por tener relaciones de interdependencia recíproca. Ese patrón de interdependencia plantea grandes retos de coordinación y cooperación para los actores involucrados, porque a diferencia de los otros casos esbozados, no basta que se pongan de acuerdo sobre reglas comunes o que convengan en secuencias de acción: se necesitan procesos continuos de armonización. Thomson habla de la necesidad de «coordination by mutual adjustment» (coordinación mediante estrategias acordadas progresivamente). Al contrario de la versión neoliberal, es mucho lo que indica que en una economía mundial cada vez más interconectada, la política económica se basará en muchas áreas en ese difícil patrón de interdependencia recíproca: sólo con una multiplicidad de actores es que las estrategias concertadas y engranadas en los diversos niveles de la arquitectura de la gobernabilidad global pueden colaborar en la inserción institucional de la economía global y sus reglamentaciones sociales y ecológicas. Y precisamente en esas constelaciones de compleja dependencia mutua los actores particulares disponen de un considerable poder de veto y de bloqueo: los progresos políticos son, por lo tanto, laboriosos.

El poder en la arquitectura de la gobernabilidad global

La dinámica de la política internacional y las oportunidades de ampliar los pilares existentes para una arquitectura funcional de la gobernabilidad global, siguen dependiendo de las estructuras de poder mundial. Las estructuras de interdependencia cada vez más densas implican también una diseminación del poder y de los potenciales de negociación (p. ej., sin los países en desarrollo no se pueden resolver los principales problemas ambientales); sin embargo, las estructuras de poder siguen influyendo en la lógica de la política global. Podemos diferenciar cuatro concursos de circunstancias:

1. La superación de la bipolaridad y el debilitamiento del poder hegemónico de EEUU en el curso de las últimas décadas han hecho surgir un vacío de poder internacional. Hoy en día EEUU apenas puede proveer las funciones de orden que asumió entre 1945 y comienzo de los años 70. Al finalizar el siglo XX la sociedad mundial está estructurada policéntricamente. La nueva estructura poshegemónica dificulta los procesos de negociación y exige soluciones bilaterales (en lugar de multilaterales) que pueden producir conflictos internacionales de larga duración.

2. Las estructuras de poder asimétricas en la política global conducen a que los actores más débiles tiendan a tener que aceptar soluciones que son para ellos subóptimas; mientras que los actores fuertes están en posición de imponer ampliamente sus intereses. Esto suscita, por un lado, problemas de equidad; por otro lado socava la disposición a la cooperación por parte de los actores más débiles y su disposición a participar en el proyecto de la gobernabilidad global (y con ello se pierden oportunidades de encontrar soluciones cooperativas para los problemas globales).

3. Las negociaciones sobre el clima en Kyoto han demostrado que los actores poderosos pueden retardar las soluciones de problemas globales y hasta bloquearlas: cuentan de hecho con poder de veto. Únicamente una creciente reglamentación, legitimación y democratización de las relaciones internacionales y la política global pueden ayudar a superar esas situaciones. Sin embargo, el ejemplo que esbozamos sobre las negociaciones para una prohibición de las minas antipersonas, demuestra que la presión de la sociedad civil sobre actores poderosos también puede dar resultado.

4. Es significativo que en el proceso de la globalización económica el poder se haya trasladado de los actores políticos a las empresas privadas. Sin su participación e inserción en la arquitectura de la gobernabilidad global, la política global basada en la cooperación no es un proyecto con buenas perspectivas.

Coyunturas de intereses en la política global

La gobernabilidad global tiene buenas oportunidades si los actores relevantes para la acción persiguen primordialmente intereses complementarios o hasta convergentes. En este caso tenemos como ejemplos la mitigación de la crisis de la deuda en los países en desarrollo durante los años 80, que evitó un colapso del sistema financiero internacional (pero en general redujo muy poco los problemas de los países endeudados), la formación de la Organización Mundial de Comercio, o también el rápido manejo de la crisis para estabilizar las economías asiáticas que cayeron en aguas tormentosas desde finales de 1997. Si los problemas globales están dominados por estructuras de intereses básicamente antagónicos, son poco probables las soluciones amplias, o en todo caso esas soluciones son más arduas y lentas. Un ejemplo son las dificultades para enfrentar las consecuencias de las corrientes migratorias internacionales mediante la cooperación internacional. Las oposiciones al impuesto Tobin para la estabilización de los mercados financieros internacionales (no en último caso por parte de los bancos internacionales, que pueden amenazar con su gran movilidad) o bastiones de *lobby* contra la introducción de impuestos a la energía en la UE sirven también como material ilustrativo. En este caso no son imposibles los avances políticos, las sociedades democráticas se caracterizan precisamente por su capacidad para tramitar regulaciones permanentes de conflictos en forma pacífica. Sin embargo, en las democracias nacionales están a la disposición mecanismos mayoritarios de toma de decisión y finalmente gobiernos capaces de tomar decisiones (a cuyas «sombras» tiene lugar la conducción concatenada), mientras que las soluciones supranacionales en la arquitectura de la gobernabilidad global dependen de procesos de negociación que obedecen a reglas complejas.

Pero no son únicamente los intereses antagónicos los que pueden obstaculizar una política global eficaz; también la indiferencia de actores poderosos frente a importantes problemas globales bloquea la gobernabilidad global: la pobreza de Africa quizás sea un problema moral para los actores globales

fuertes, y a través de diversas secuencias podría transformarse en un problema relevante para ellos (pobreza en África o Europa oriental –guerras civiles– migración hacia Europa occidental). Sin embargo, el «problema global» de la pobreza amenaza en primer lugar y sobre todo a los pobres y a sus sociedades. En todo caso la indiferencia de los países industrializados ante la pobreza como problema global es lo suficientemente grande como para seguir igual que antes incluso después de la Cumbre Social Mundial celebrada en Copenhague en 1995, en la que se acordaron múltiples actividades para la reducción de la pobreza, o hasta para reducir aún más los recursos para la cooperación para el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Muy diferente es lo que ocurre cuando se ven afectados los intereses directos y particulares de los actores poderosos: para la estabilización del sistema financiero surcoreano, a finales de 1997 se movilizaron en un corto plazo 50.000 millones de dólares, bajo la égida del FMI y en cooperación con los países del G-7, para evitar la caída de un socio económico importante, efectos dominó en Asia y un perjuicio del mercado de capitales internacional.

Si se entiende la gobernabilidad global como un proyecto normativo, basado en la cooperación internacional, la conciliación de intereses y la justicia, deberíamos desarrollar los mecanismos para tematizar y combatir los problemas globales que están en el «ángulo muerto» del horizonte de intereses de los actores globales fuertes.

En los procesos de toma de decisión de los sistemas de negociación concatenados de la arquitectura de la gobernabilidad global no influyen únicamente las constelaciones de poder e intereses, sino también las correspondientes orientaciones de acción de los actores (Messner 1995, p. 260). En general en el mundo real se pueden distinguir tres orientaciones de acción y estilos de toma de decisión (Scharpf 1991): 1) La orientación al trueque y el regateo describe la perspectiva egoísta típica que en la *Public Choice Theorie* se atribuye a los individuos, y en la escuela neorrealista de relaciones internacionales se atribuye a los actores estatales. En este caso los actores se guían exclusivamente por el cálculo de sus intereses particulares; 2) La orientación a la confrontación implica que el provecho propio se compara con una ventaja obtenida sobre el otro. Por lo tanto, no se trata solamente de una maximización del provecho, como en el caso de la orientación al trueque y el regateo, sino de «vencer» a otros implicados; la orientación de los actores a la solución de problemas está dirigida a la búsqueda de un provecho común conjeturado.

Las consecuencias que tienen esas orientaciones de la acción sobre los procesos de negociación destinados a resolver diversas formas de problemas interdependientes e interconectados, pueden reconstruirse a nivel teórico-representativo (Messner 1995, p. 151 y ss.) En esencia se infiere lo siguiente: mientras más complejos e intrincados son los problemas, es más posible que una orientación individualista al trueque y el regateo (orientada al *optimum* de Pareto) desemboque en «interminables» bloqueos de las negociaciones. Es

factible que ocurra una lucha «interminable», ya que todos los lados están interesados en encontrar una solución al problema, pero el aferramiento de los actores a sus intereses egoístas impide que lleguen a un acuerdo (comp. las negociaciones para un convenio sobre los bosques o sobre la biodiversidad). Con frecuencia la orientación a la confrontación frustra negociaciones colectivas en curso (p. ej., los años de bloqueos a las negociaciones para la paz entre Israel y los palestinos), puede contribuir al agravamiento del conflicto y en todo caso obstruye la perspectiva de una solución cooperativa y eficaz en la arquitectura de la gobernabilidad global.

En cambio, la orientación a hallar soluciones puede contribuir a limitar los bloqueos a las negociaciones y a mejorar el bienestar colectivo (en el sentido del optimismo de Kaldor). Sólo cuando actores deseosos y capaces de cooperar están de acuerdo en poner en práctica la solución más óptima posible —y no a todo trance «su» solución— para resolver un problema global, se abre el camino para salir de la confrontación y de los interminables bloqueos a las negociaciones. Muchas veces las organizaciones o los tribunales internacionales contribuyen a que se superen estrechos puntos de vista nacionales y a buscar soluciones adecuadas para los problemas, en lugar de alternativas orientadas a intereses particulares. Un gran número de los problemas anteriormente esbozados (p. ej., la indiferencia de actores poderosos ante importantes problemas globales; los bloqueos políticos mediante una política de fuerza unilateral; problemas caracterizados por la interdependencia recíproca) sólo puede superarse apoyándose en una orientación de los actores hacia la solución conjunta de los problemas. La orientación (basada en la escuela neorrealista) hacia estrechos intereses nacionales bloquea la formación de una eficiente arquitectura de la gobernabilidad global.

La importancia de los paradigmas

Los cambios políticos no se basan solamente en el poder, las coyunturas de intereses y las circunstancias objetivas de los problemas. También los paradigmas que adquieren fascinación en el proceso político y pueden tener un efecto rector de la acción, influyen en la dinámica de la política global. La política Willy Brandt hacia Europa oriental, la política de reconciliación de Nelson Mandela, la integración política de Europa después de dos guerras mundiales devastadoras, también fueron al principio proyectos que parecían apartados de la realidad. Un ejemplo actual del poder de las ideas y los paradigmas es que en el curso de los últimos años una infatigable comunidad internacional de expertos logró arraigar «en la mente de la gente» la importancia de reducir las emanaciones de CO₂ para resolver graves problemas del medio ambiente. De hecho, en esa área se han dado pasos positivos (comp. el inicio de procesos de reducción a raíz de la conferencia sobre el clima en Kyoto). En otras áreas aún no se ha podido romper el predominio mundial de conceptos de liberalización de normas, aunque no es para nada seguro que los efectos de distribución y las presiones de adaptación de los convenios sobre el clima resulten menores (también para los poderosos países indus-

trializados), por ejemplo, que la introducción del impuesto Tobin (Zürn, p. 47). Por lo tanto, el éxito de la gobernabilidad global depende de que la política y la ciencia logren poner de relieve su significado esencial para un desarrollo pacífico dentro de la sociedad mundial y para la resistencia a la «privación de poder de la política».

Bibliografía

- Albert, Michel: «Kapitalismus contra Kapitalismus» en Dirk Messner (ed.): *Die Zukunft von Staat und Politik in der Weltgesellschaft*, Bonn, 1998.
- Altvater, Elmar y Birgit Mahnkopf: *Grenzen der Globalisierung*, Munster, 1996.
- Beck, Ulrich: *Was ist Globalisierung*, Francfort, 1997.
- Commission on Global Governance: *Our Global Neighbourhood*, Oxford, 1995.
- Corbey, Dorette: «Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration» en *International Organization* N° 2, 1995.
- Dahrendorf, Ralf: «An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert» en *Die Zeit*, 14/11/97.
- Grande, Edgar: «Abschied vom Nationalstaat? Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit in Europa», papel de trabajo N° 1/97, cátedra de Ciencias Políticas, TU Munich, Munich.
- Guéhenno, Jean-Marie: *Das Ende der Demokratie*, Stuttgart, 1995.
- Kaiser, Karl: «Die neue Weltpolitik. Folgerungen für Deutschlands Rolle» en K. Kaiser (ed.): *Die Neue Weltpolitik*, 1995, pp. 497-511.
- Kaufmann, Franz-Xaver: «Was halt die Gesellschaft heute zusammen?» en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4/11/97.
- Mathews, Jessica T.: «Power Shift» en *Foreign Affairs* 1-2/1997, pp. 50-66.
- Messner, Dirk: *Die Netzwerkgesellschaft*, Colonia, 1995.
- Messner, Dirk: «Politik im Wandel: NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung del (Welt-)Politik?», Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 1996.
- Messner, Dirk: «Ökonomie und Globalisierung» en Stiftung Entwicklung und Frieden: *Globale Trends 1998*, Francfort, 1997, pp. 135-169.
- Messner, Dirk (ed.): *Die Zukunft von Staat und Politik in der Weltgesellschaft*, Bonn, 1998.
- Messner, Dirk y Franz Nuscheler: «Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik» en D. Messner y F. Nuscheler (eds.): *Weltkonferenzen und Weltberichte*, Bonn, 1996, pp. 12-36.
- Messner, Dirk y Franz Nuscheler: «Globale Trends, Globalisierung und Global Governance» en *Globale Trends 1998*, Francfort, 1997, pp. 27-40.
- Opitz, Peter: *Der globale Marsch*, Munich, 1997.
- Rosenau, James, N.: *Turbulence in World Politics*, Brighton, 1990.
- Scharpf, Fritz, W.: «Political Institutions, Decision Styles, and Political Choices» en *Journal of Theoretical Politics* N° 1, 1991.
- Scharpf, Fritz W.: «Demokratie in der transnationalen Politik» en *Internationale Politik* N° 12, 1996, pp. 11-20.
- Scharpf, Fritz W.: «Politische Konsequenzen der Globalisierung» en *Kempfenhausener Gespräche der Hypo-Bank, Globalisierung der Wirtschaft und gesellschaftlicher Strukturwandel (Dokumentation)*, Munich, 1997.
- Scholte, Jan Aart: «The Globalization of World Politics» en John Baylis y Steve Smith (eds.): *The Globalization of World Politics*, Oxford, 1997, pp. 13-29.
- Simonis, Udo Ernst (ed.): *Weltumweltpolitik*, Berlin, 1996.
- Streeck, Wolfgang: «Nationale Politik bei fragmentierter Souveränität» en *Jahrbuch für Arbeit und Technik 1997*, Bonn, 1997, pp. 311-325.
- Thompson, James, D.: *Organizations in Action*, Nueva York, 1967.
- Zürn, Michael: «Does international Governance meet Demand?», papel de trabajo N° 5, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Universidad de Bremen, 1997.