

¿Una gobernanza global ante la creciente polarización territorial internacional?

ENRIQUE DUSSEL PETERS

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

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

Principales planteos de la gobernanza global

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

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

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

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

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

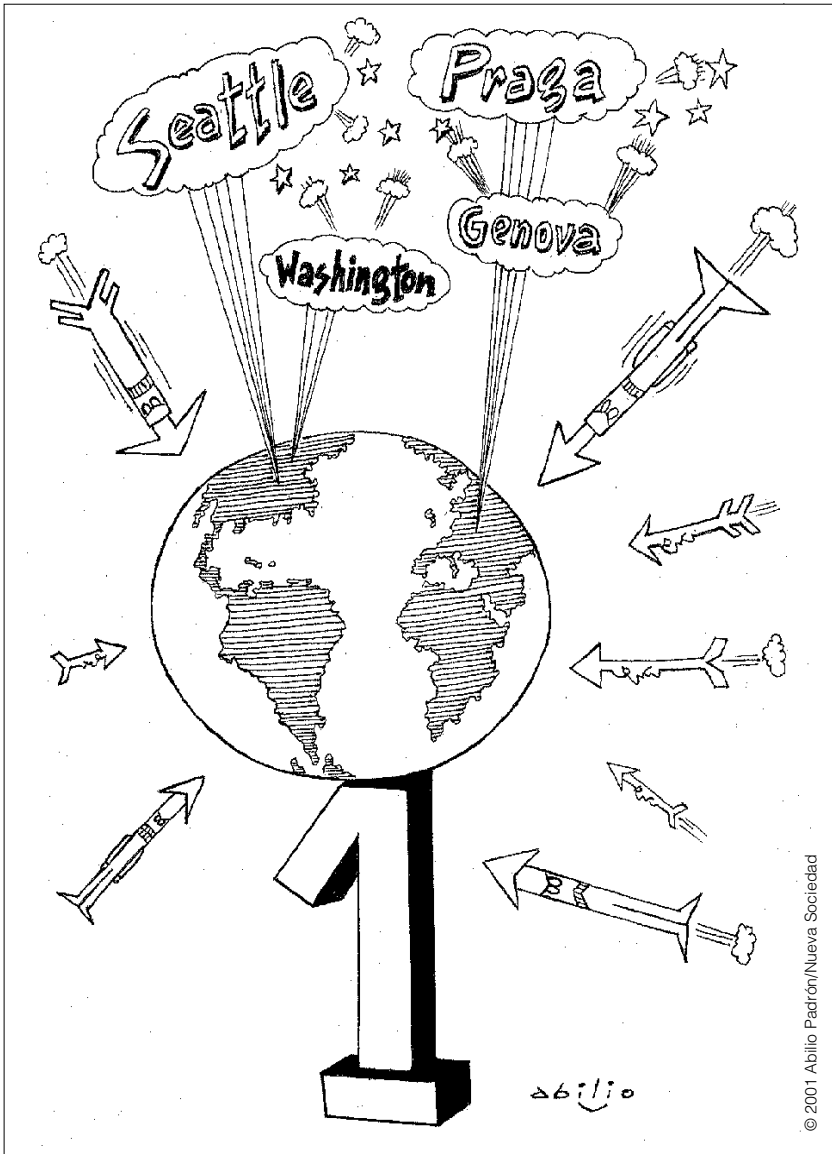
No obstante el aparente consenso de acuerdo con argumentos y visiones tan dispares en búsqueda de una GG e instituciones globales que regulen la anarquía global, un grupo de autores ha realizado significativos esfuerzos desde los años 90 para conceptualizar y comprender la GG¹. En general se parte de la globalización como un nuevo proceso histórico en el que la dimensión espacial de las actividades socioeconómicas ha sido reducida significativamente por el tiempo y ha sido liderada por la economía: las redes de comercio internacional y de flujos de capitales, de inversión extranjera y de vínculos intra e interfirma, entre muchas otras, permitidas también por el impresionante desarrollo de los medios de comunicación en sus diversas formas (aéreos, terrestres, electrónicos, etc.). Estas nuevas redes globales han limitado y cuestionado significativamente el rol del Estado nacional, «en las que no solo compiten empresas, sino también políticas sociales, educativas y de regulación para el medio ambiente» (Messner 2000a, p. 267). El proceso de globalización, desde esta perspectiva, genera múltiples nuevas condiciones y retos, particularmente vinculados con las funciones y al potencial del Estado nacional, así como a la «salvaje competencia global» en los ámbitos local, regional, nacional y supranacional. En general, las organizaciones e instituciones políticas parecieran no responder al desarrollo global de las unidades económicas (empresas, redes inter e intraempresa, etc.). La falta de encastre (*embeddedness*) institucional del desempeño económico también pareciera haber ge-

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

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

Si bien la perspectiva anterior pudiera parecer utópica y lejana respecto de las tendencias actuales, autores como Nuscheler (p. 481 y ss.) señalan que, con fuertes limitaciones en algunos casos, ya existen pautas de la GG en ciertas instituciones: la Conferencia de Río en 1992 y la Agenda 21, la Cumbre Social de Copenhague en 1995, así como múltiples propuestas y documentos de la ONU durante los años 90, entre otras, reflejan la búsqueda de soluciones globales a temas vinculados con la ecología, la pobreza y desigualdad, así como con la inestabilidad financiera. Ante los crecientes retos globales, en el peor de los casos, desde la perspectiva de estos autores, la GG es «absolutamente necesaria» (Nuscheler, p. 484) para contrarrestar escenarios globales que afectan a la humanidad. La GG, bajo esta óptica, si bien se presenta como un proyecto para el siglo XXI, no se concibe como una ilusión, sino como una necesidad imperiosa y una visión realista basada en la cooperación entre actores privados y públicos para la regulación política de los incontables efectos de la globalización. Si bien existen algunos indicios de instituciones que pudieran aportar a este proceso, en general se plantea la necesidad de «una nueva arquitectura institucional» para hacer frente a estos retos².

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



La gobernanza global en un contexto de polarización internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desde esta perspectiva, el proceso de globalización iniciado durante la década de los 80 en gran parte de América Latina no solo no ha reducido las brechas existentes entre empresas, sectores, territorios y hogares, sino que las ha profundizado en forma sustancial. Este generalizado proceso de polarización se ha visto acrecentado ante las políticas «minimalistas» de la mayoría de los Estados latinoamericanos y el espectacular éxito de un relativamente pequeño grupo de empresas –tanto nacionales como transnacionales– orientado hacia las exportaciones y con muy limitados vínculos con la región. Si bien el caso de las actividades de maquila en varios países es sintomático, en general se aprecia el desempeño positivo del sector manufacturero privado y exportador. El resto de la economía –la gigantesca mayoría de los hogares, empresas, localidades y regiones– se encuentra en condiciones semejantes o peores a la de hace dos décadas. En el contexto anterior de generalizada polarización³, es significativo considerar una serie de aspectos relevantes para el debate de la GG. Si bien la soberanía de los Estados nacionales ha declinado con el proceso de globalización, ha adquirido nuevas formas y requiere todavía de una de sus principales funciones anteriores al proceso: protección del libre mercado (Wallerstein, p. 57 y ss.). Por otro lado, y ante la caída de la URSS y el bloque socialista, en el actual régimen unipolar pareciera que EEUU ha tomado una postura mucho más hegemónica, funcional a sus intereses y activa en foros e instituciones internacionales como el BM, el FMI, la OMC y las propias Naciones Unidas (Spiro), lo cual dificulta cualquier búsqueda de consensos y negociaciones en el ámbito global. La GG enfrenta, además, una serie de cuestiones y retos más fundamentales: la creciente

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

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

Conclusiones

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

Por último, la dimensión política de la GG se asoma como una de las más complejas y difíciles. Por un lado la GG se enfrenta desde los años 90 a un mundo unipolar, en el que EEUU pareciera rehusarse cada vez más a pagar, incluso parcialmente, los costos globales mínimos (Messner 2001). En el primer trimestre de 2001, por ejemplo, EEUU ha rechazado públicamente suscribir el Acuerdo de Kyoto, un paso importante en la búsqueda e implementación de un consenso global ecológico⁴. Lo anterior refleja las dificultades para

iniciar la implementación de políticas globales y para aceptar –todavía– pequeños costos. El aspecto político es aún más álgido al considerarse el importante proceso de polarización y exclusión política, en el ámbito nacional e internacional, paralelo a la marginación, que ha conllevado la globalización, desde los 80. El reclamo social, económico y político⁵ dentro de los países que se han integrado al proceso de globalización es, desde esta perspectiva, notable, además de los retos y cambios requeridos en el ámbito global:

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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