El debate en torno de la gobernanza global aborda el futuro de la política en el contexto de la globalización. ¿Es todavía gobernable el mundo?; ¿cómo solucionar problemas mundiales engranando la política de los Estados nacionales con la gobernanza global?; ¿es factible dotar a la globalización de un rumbo social, ecológico y democrático, o la política tendrá que capitular ante las dinámicas intrínsecas de una economía globalizada?; ¿cómo afecta la globalización y el sistema emergente de gobernanza global a los países en vías de desarrollo?; ¿el concepto de soberanía nacional sigue siendo factible en la era de la globalización?; ¿qué implica el 11 de septiembre de 2001 para el futuro del orden mundial?

La globalización afecta a todas las naciones, pero en años recientes la discusión sobre la gobernanza global se ha desarrollado sobre todo en el mundo de la OCDE. La intención de este libro es abrir en América Latina el debate sobre la gobernanza global. ¿Qué ideas sobre la política y la economía mundiales del siglo xxi, sobre las oportunidades y los riesgos de la gobernanza global se están debatiendo en esta región?; ¿existe una óptica específicamente latinoamericana sobre el porvenir de la gobernanza global en tanto respuesta a los desafíos de la globalización?; ¿qué papel puede jugar América Latina en el sistema de gobernanza global a comienzos del nuevo siglo?

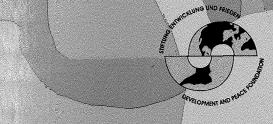
ISBN 980-317-186-0

GOBERNANZA GLOBAL. Una mirada desde América Latina Claudio Maggi / Dirk Messner (eds.) 図

# GOBERNANZA GLOBAL Una mirada desde América Latina

El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global

Claudio Maggi / Dirk Messner (editores)



NuevaSociedad

### Fundación Desarrollo y Paz

La Fundación Desarrollo y Paz fue creada en 1985 por iniciativa de Willy Brandt con la cooperación del entonces presidente de Gabinete, y hoy presidente de Alemania, Johannes Rau. Este organismo no partidista y sin fines de lucro aboga por un nuevo orden político en un mundo cada vez más caracterizado por la globalización. La labor de la Fundación se asienta en tres principios: responsabilidad global, diálogo interpartidista e intercultural, y comprensión interdisciplinaria de las interdependencias.

Las personalidades que dirigen la Fundación responden y abogan por estas orientaciones. El presidente de Gabinete, Wolfgang Clement, preside la Junta Directiva, siendo sus vicepresidentes los presidentes de Gabinete Kurt H. Biedenkopf y Manfred Stolpe, y el ex-alcalde Eberhard Diepgen. El Comité Ejecutivo está integrado por el ex-secretario de Estado Volker Kähne como presidente, y el ex-secretario de Estado Klaus Dieter Leister y Franz Nuscheler como vicepresidentes. Por su parte, Dieter Senghaas preside el Consejo Consultivo y Burkhard Könitzer es director ejecutivo de la Fundación.



Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) Development and Peace Foundation
Gotenstr. 152, D-53175 Bonn, Germany
Tel. +49 (0) 228 95925-0 / Fax: +49 (0) 228 95925-99
E-mail: sef@sef-bonn.org / website: http://sef-bonn.org

# Gobernanza global. Una mirada desde América Latina

El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global

Claudio Maggi / Dirk Messner (editores)

Fundación Desarrollo y Paz Nueva Sociedad Primera edición: 2002

© Fundación Desarrollo y Paz © Editorial NUEVA SOCIEDAD Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela Telfs.: (58-212) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189 Fax: (58-212) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve http://www.nuevasoc.org.ve

Edición al cuidado de Roberto Pérez León

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L. Teléfono: (58-212) 550.06.10

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-186-0 Hecho el depósito de ley: lf 3692002300611

Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana.	
Desafíos a principios del siglo xxı Claudio Maggi, Dirk Messner, Lucretia Landmann	9
PRIMERA PARTE	
Gobernanza global: ¿desafío conjunto de la comunidad global o "Proyecto OCDE" para consolidar la globalización?	
La gobernanza global y el futuro de los Estados nacionales a principios del siglo xxi. Una perspectiva europea.	
Dirk Messner	35
¿Gobernanza global ante la creciente polarización territorial internacional?  Enrique Dussel Peters	69
La globalización y los desafíos culturales de la gobernanza Pedro E. Güell, Norbert Lechner	<i>7</i> 9
El desarrollo de capacidades frente a la globalización	
y la gobernanza global. El caso de Chile y sus relaciones exteriores  Hugo Calderón M.	93
Globalización y progresismo: una mirada de América Latina	
Ernesto Ottone	_ 105
Perspectivas de la cooperación entre Alemania y América Latina en el contexto de la gobernanza global	
Georg A. Boomgaarden	_ 117
SEGUNDA PARTE	
Los límites de los Estados nacionales. Claves de la arquitectura de la gobernanza global	
Reformas económicas, globalización y gobernabilidad	
en América Latina	4
Ricardo Ffrench-Davis	_ 155

6 🗆 Índice	,
La reforma financiera internacional: una agenda ampliada José Antonio Ocampo	179
Incrementar la participación de los países en vías de desarrollo en la gestión financiera global Stephanie Griffith-Jones	211
Política ambiental y gobernanza global: perspectivas posibles desde América Latina Inune Scholz	217
Los desafíos de la globalización, del trabajo y del desarrollo social  Juan Somavía	243
Países en vías de desarrollo y la Organización Mundial del Comercio: participación versus influencia Diana Tussie, Miguel F. Lengyel	253
América Latina frente a la gobernanza global. ¿Qué rol puede jugar la cooperación técnica internacional? Claudio Maggi C.	267
TERCERA PARTE Gobernanza global-gobernanza regional	
Una nueva institucionalidad para el Mercosur  Ana María Stuart	281
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: ¿nuevo o viejo regionalismo? Edmé Domínguez R.	295
CUARTA PARTE Actores sociales y la gobernanza global	
Los sindicatos y la gobernanza global: la experiencia en los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte Graciela Bensusán	323
Elites en la globalización. La experiencia boliviana frente a los procesos de integración regional Fernando Calderón, Christian Jetté	349

	Índice 🗆 7
Política empresarial e integración regional: actores empresariales y Estado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y	
el Mercosur	
Ben Ross Schneider	369
Autores	395

### ¿Gobernanza global ante la creciente polarización territorial internacional?

Enrique Dussel Peters

#### Presentación

En la actualidad el planteamiento de la gobernanza global pareciera ser más trascendente que en momentos históricos anteriores, también ante la creciente debilidad de las instituciones públicas y privadas a escala nacional, regional y local. Si bien son reconocidas —y se conocen muchas propuestas conceptuales y de política de agencias multilaterales— múltiples políticas para debilitar y adelgazar las instituciones públicas, hasta llegar al grado de un "Estado anémico", 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 en parte 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 muchos otros.

#### Principales planteamientos 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) 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 gobernanza fuerte, las amenazas de conflictos globales pueden ser una realidad en el siglo xxi" (PNUD, 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 global gobernanza, 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 George Soros, y desde una perspectiva política y teórica muy diferente a lo planteado anteriormente, argumentan en contra de las políticas de laisser-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 existente régimen de sociedad abierta global.

No obstante el aparente consenso anterior de acuerdo con argumentaciones y visiones tan dispares en búsqueda de una gobernanza global 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 gobernanza global<sup>1</sup>. En general se parte del proceso de globalización como un nuevo proceso histórico en el que la dimensión espacial de las actividades socioeconómicas ha sido reducida significativamente por el tiempo y 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, permitidos 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 que también políticas sociales, educativas, regulaciones para el medio ambiente" (Messner 2000, p. 267).

El proceso de globalización, desde esta perspectiva, genera múltiples nuevas condiciones y retos, particularmente vinculados a las funciones y al potencial del Estado nacional, así como a la "salvaje competencia global" a nivel 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 pareciera haber generado una de las principales brechas ante estos desarrollos económicos cualitativa e históricamente nuevos. Así, el proceso de 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 del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), entre algunas otras, así como otros problemas globales vinculados a la migración. La gobernanza global parte entonces de la búsqueda de estos fenómenos cualitativamente e históricamente nuevos. La gobernanza global, desde esta perspectiva, plantea una serie de propuestas y políticas de dimensiones globales (Messner 2000; 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 gobernanza global, 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 regímenes al menos legales fundamentales, es uno de los resultados de la gobernanza global pero que incluso se ha presentado a través del proceso de globalización; 3) desarrollar nuevas visiones y nolíticas 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 a tendencias actuales, autores como Nuscheler (p. 481 y ss.) señalan que, con fuertes limitaciones en algunos casos, ya existen pautas de la gobernanza global en instituciones existentes: la Conferencia de Río de Janeiro en 1992 y la Agenda 21, la Cumbre Social de Copenhagen en 1995, así como múltiples propuestas y documentos por parte de la ONU durante los años 90, entre otras, reflejan la búsqueda de soluciones globales a temas vinculados a la ecología, la pobreza y desigualdad, así como a la inestabilidad financiera. Ante los crecientes retos globales, en el peor de los casos desde la perspectiva de estos autores, la gobernanza global es "absolutamente necesaria" (ibíd., p. 484) para contrarrestar escenarios globales que afectan a la humanidad en su conjunto. La gobernanza global, 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 incontrolables efectos de la globalización. Si bien existen algunos indicios de instituciones que pudieran aportar a este proceso, en general se plantea la necesidad de "una nueva arquitectura institucional" para hacer frente a estos retos<sup>2</sup>.

#### La gobernanza global en un contexto de creciente polarización internacional

La propuesta de la gobernanza global parte, sin lugar a dudas, de un análisis en tiempo y espacio del proceso de globalización que ha afectado profundamente a las sociedades nacionales a escala internacional. El proceso de globalización 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 generado una competencia en las que imperan las condiciones internacionales más bajas entre los compe-

<sup>1.</sup> Para una presentación y debate sobre el concepto de la gobernanza global y diferentes perspectivas véase Nuscheler.

<sup>2. &</sup>quot;La gobernanza global lleva 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).

tidores: 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, empresas transnacionales también amenazan con realizar sus actividades en China, particularmente ante su ingreso 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 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 contexto mundial y con respecto a América Latina. A escala global el PNUD cuestiona que se haya generado una "comunidad global", dado que solo un muy reducido porcentaje de la población tiene acceso al proceso de reducción del espacio por el tiempo: "El colapso de espacio, tiempo y sus fronteras pueden estar creando una comunidad global, pero no todos pueden ser ciudadanos. Las elites globales y profesionales se enfrentan a reducidas fronteras, mientras que miles de millones encuentran a las fronteras tan inaccesibles como nunca" (PNUD, p. 31). De igual forma, la relación entre el PIB per cápita entre los países más ricos y pobres en el ámbito global ha aumentado en forma significativa durante 1820-1992, y particularmente desde los años 80. El acceso a internet a finales de los años 90, una de las formas más significativas para la comunicación territorial, presenta importantes diferencias en el mundo entero: en Estados Unidos, 26,3% de la población tiene acceso, mientras que se reduce 0,8% para América Latina y 0,04% para el sur de Asia (PNUD, 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 años 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 sectores, han participado mayoritariamente en el mismo. Las ventas 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 han 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 en el nivel microeconómico y sectorial. Particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas se han visto perjudicadas durante este periodo.

3. De igual forma, en los años 90 las economías latinoamericanas han estado muy distantes de absorber la población económicamente activa y la calidad de empleo y salarios reales se encuentran, 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 años 80 y 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 se han incrementado 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 de la región 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 anteriormente descrito de generalizada polarización3, es significativo considerar una serie de aspectos relevantes para el debate de la gobernanza global. Si bien la soberanía de los Estados nacionales ha declinado con el proceso de globalización, la misma ha adquirido nuevas formas y requiere todavía de una de sus principales funciones anteriores al proceso de globalización: 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 1999), la cual dificulta cualquier búsqueda de consensos y negociaciones en el nivel global. La gobernanza global se enfrenta, además, a una serie de cuestiones y retos más fundamentales: la creciente 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

 $<sup>3. \,</sup> Para \, un \, an \'alisis \, m\'as \, de tallado \, del \, concepto \, de \, polarizaci\'on \, y \, el \, caso \, de \, M\'exico \, v\'ease \, Dussel.$ 

y energética del capitalismo del siglo xx ha generado un espectacular aumento del nivel de entropía, proceso que ha aumentado como nunca en la historia humana como resultado de la transformación intensiva de materia y energía (Altvater/Mahnkopf; Georgescu-Roegen)<sup>4</sup>. Este consumo de energía, con repercusiones ecológicas globales para con las futuras generaciones que ya no tendrán acceso a estos valores de uso, ha sido fundamental para comprender el aumento del nivel de vida en la mayor parte de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

#### Conclusiones

Las consideraciones anteriores, con la intención de ubicar la gobernanza global, son relevantes desde varias perspectivas. Es sustantivo plantear que la gobernanza global tiene implicaciones sociales, políticas y económicas globales que deben abordarse explícitamente. Por un lado, implica que la "racionalidad" con la que han crecido los países de la OCDE, pero también los países periféricos, durante el siglo xx, ya no es globalmente sustentable y conlleva implicaciones. En un principio, ya es posible que el PIB per cápita, el nivel de vida 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 per cápita aumentó en 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, para con las futuras generaciones, la gobernanza global 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 gobernanza global debiera de plantear en forma explícita 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 aquellos que más pueden incidir en aliviar la pobreza, la inestabilidad financiera, la reducción en el consumo de energía y materia, así como en otros bloques temáticos.

Por último, aunque con seguridad no en importancia, la dimensión política de la gobernanza global se asoma como una de las más complejas y difíciles. Por un lado la gobernanza global se enfrenta desde los noventa a un mundo unipolar, en el que EEUU pareciera rehusarse crecientemente a pagar, incluso a participar, los costos globales mínimos. En el primer trimestre de 2001, por ejemplo, EEUU ha rechazado públicamente suscribir el Acuerdo de Kyoto, un paso importante en la búsqueda e implementación de un consenso global ecológico<sup>5</sup>. Lo anterior refleja las dificultades para iniciar la implementación de políticas globales y para aceptar pequeños costos. El aspecto político es todavía más álgido al considerarse el importante proceso de polarización, y exclusión política, a escala nacional e internacional, paralelo a la marginación que ha conllevado la globalización desde los años 80. El reclamo social, económico y político<sup>6</sup> dentro de los países que se han integrado al proceso de globalización es, desde esta perspectiva, importante, 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, de 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 la miseria, esta pobreza es por el abandono del Gobierno que nunca nos ha hecho caso como indígenas y no nos han tomado en cuenta, nos ha tratado como cualquier cosa<sup>7</sup>.

Los planteamientos y escenarios anteriores son relevantes para la gobernanza global desde varias perspectivas. Por un lado, la gobernanza global 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 gobernanza global 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 políti-

<sup>4. &</sup>quot;Haciendo abstracción de otras posibles causas del doblar de campanas por la especie humana, está claro que los recursos naturales representan el factor limitante en lo que se refiere a la longevidad de esta especie. La existencia del hombre está ahora irrevocablemente unida al uso de instrumentos exosomáticos, y por lo tanto de los recursos naturales, de la misma forma en que está unida al uso de sus pulmones y del aire que respira, por ejemplo ... No cabe ninguna duda: cualquier utilización de los recursos naturales para la satisfacción de necesidades no vitales significa una menor cantidad de vida en el futuro" (Georgescu-Roegen, p. 21).

<sup>5.</sup> En la actualidad EEUU, con 5% de la población mundial, consume más de 25% de la oferta petrolera internacional.

<sup>6. &</sup>quot;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). 7. 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 28/3/01, p. III).

Nuscheler, Franz (coord.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Dietz Verlag, Bonn, 2000.

Ocampo, José Antonio: "Retomar la agenda de desarrollo", trabajo presentado en American Economic Association, Nueva Orleans, 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 de Chile, 2000.

Streeten, 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 Sovereigntists. American Exceptionalism and Its False Prophets" en Foreign Affairs Nº 79, 6/2000, p. 9-15.

Soros, George: "The Capitalist Threat" en The Atlantic Monthly Company Nº 279, 2/1997.

PNUD: Human Development Report 1999, PNUD, Nueva York, 1999.

Wallerstein, Immanuel: As we know it of the World. The End, University of Minnesota Press, Minneapolis-Londres, 1999.

cas que sobrelleven las principales causas de la pobreza a nivel 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 gobernanza global tendrá pocas posibilidades de generar un proceso cualitativamente nuevo, o incluso podría profundizar la polarización global existente, al resolver solamente los problemas de un grupo de territorios, no globales. Lo anterior, con seguridad, no es la intención de la gobernanza global, 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 gobernanza global?; ¿será posible concientizar y convencer a las poblaciones en los países de la OCDE, pero también a segmentos de poblaciones en países periféricos, que el actual modo de vida no es social, políticamente, económicamente y 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, temas en muchos casos íntimamente vinculados; 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 consumoy 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 de Chile, 2000. Dussel, Peters, Enrique Michael Piore y Clemente Ruiz Durán: Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo xxi, Edit. JUS/UNAM/ Fundación Friedrich Ebert, México, 1997.

Dussel, Peters, Enrique Michael Piore y Clemente Ruiz Durán: Polarizing Mexico. The Impacto of Liberalization Strategy, Lynne Rienner Publishers, Boulder-Londres, 2000.

Georgescu-Roegen, Nicholas: The entropy law and the economic process, Harvard University Press, Cambridge-Londres, 1971.

Hardt, Michael y Antonio Negri: Empire, Harvard University Press, Cambridge-Londres,

Kennedy, Paul, Dirk Messner y Franz Nuscheler: Global Trends and Global Governance, Pluto Press, Londres, 2002.

Messner, Dirk: "Architektur der Weltordnung. Strategies 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, Bonn, 2000.

Mortimore, Michael y Wilson Peres: "La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial", ponencia presentada al Seminario sobre "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico", Santiago de Chile, marzo de 2001.

## La globalización y los desafíos culturales de la gobernanza

Pedro E. Güell, Norbert Lechner

Los países de América Latina participan plenamente en el debate sobre la globalización y sus retos para una gobernabilidad democrática de nuestras sociedades. Y no podía ser de otro modo. Hemos de comprender la naturaleza de dichos procesos para poder moldear nuestros destinos. Con frecuencia, sin embargo, la discusión queda restringida al estrecho marco de la economía y de la política. Este marco de referencia ilumina muchos aspectos del escenario actual, pero deja otros en la sombra. En consecuencia, prevalecen concepciones aparentemente eficaces en el corto, pero insustentables en el largo plazo. Esa debilidad no es fácil de percibir desde los discursos imperantes. El presente texto aborda uno de los problemas: las condiciones y consecuencias culturales de la globalización y la gobernabilidad.

La globalización no es un hecho externo a la sociedad nacional. Los procesos globales son interiorizados, pasando a ser parte de las realidades propias de cada sociedad. En muchos casos, ello plantea exigencias contradictorias para la integración social y el desarrollo democrático de los países. De allí, la necesidad de formas nuevas de gobernabilidad acorde a los nuevos desafíos. A nuestro entender, gobernabilidad es mucho más que asegurar orden en la sociedad y eficiencia en sus instituciones. En la perspectiva de un desarrollo humano que tenga a las personas como el sujeto efectivo de su destino, el desafío consiste más bien en la construcción y articulación de los diversos actores sociales en un orden colectivo que sea sustentable socialmente y en el tiempo. Tales relaciones de confianza y cooperación presuponen que las personas tengan una experiencia del orden social como algo propio y compartido por todos. El desafío no es menor, cuando la gestión de los asuntos comunes pareciera estar sometida a las dinámicas externas de la globalización.

Las personas se adueñan del proceso social como algo propio y apropiado mediante un trabajo cultural. Por cultura entendemos las maneras de vivir juntos y las representaciones colectivas que se hace una sociedad de su convivencia. Visto así, la cultura ha de ser considerada como un momento constitutivo de la gobernabilidad. De hecho, la actual discusión acerca de la gobernabilidad está motivada por el temor de que los procesos de globalización socaven los modos de vida habituales de convivir, fomentando fenómenos de disgregación y fragmentación. Los temores resultan comprensibles, sobre todo en países con débil cohesión social y una acción político-estatal limitada. En este contexto, muy propio de América Latina, las capacidades de la sociedad de gobernar la rápida y profunda transformación de sus formas de organización vienen a ser un asunto de máxima prioridad. Este es el argumento que expondremos a continuación. Afirmamos que las transformaciones sociales en marcha serán gobernables solo si nos hacemos cargo de los cambios culturales concomitantes.