

Gobernabilidad global: perspectivas y problemas*

FRED HALLIDAY

The London School of Economics and Political Science

Introducción: gobernabilidad global

A partir del año 1995 se ha prestado una atención especial a la cuestión de la «gobernabilidad global». Este es un término que casi nadie usaba hace una década, pero que ahora ha sido habilitado para referirse, a través de una serie de temas que van desde la seguridad hasta los derechos humanos pasando por el medio ambiente, a las instituciones que manejan las relaciones entre los Estados. «Gobernabilidad», en su sentido más simple, se refiere al arte de gobernar, a asegurar que éste es eficiente y moralmente defendible.¹ Esto no implica la prescripción de una determinada institución; más bien, en el actual contexto, se refiere a un conjunto de organismos interconectados, aunque separados, que comparten un propósito común. Por lo tanto, la gobernabilidad cubre las actividades de los Estados, pero también las de los organismos intergubernamentales, destacadamente los de la ONU, y el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los movimientos transnacionales: todos estos se combinan, influyéndose mutuamente, para producir el sistema de gobernabilidad global. La discusión no es sobre si dicho sistema es deseable o no: ya tenemos un sistema de gobernabilidad global con muchas capas, y por supuesto uno de los problemas principales es el de resolver, a través de reformas, los defectos de un sistema que ha estado vigente durante varias décadas. La pregunta es cómo hacer que este sistema de gobernabilidad sea más efectivo, más justo y más responsable frente a la cambiante situación internacional.

Por lo tanto, «gobernabilidad» puede ser contrastada con «gobierno», un término que en el contexto internacional ha tendido a significar algo mucho más específico, esto es, la creación de una autoridad mundial única que reproduciría, a nivel global, la autoridad y poderes de un gobierno nacional. La idea de un «gobierno mundial» ha estado de y fuera de moda durante casi los tres últimos siglos, pero generalmente se ha considerado como indeseable: la única manera en que un gobierno mundial podría existir sería a través de la creación de un sistema dominado por un Estado, en otras palabras, un imperio mundial. A pesar de la preocupación retórica sobre este tema, sus posibilidades parecen esca-

* Traducido del inglés por María José Morales a partir del original escrito por el autor para este número de la *RIFP*.

sas por el momento, sobre todo debido a que el candidato principal, Estados Unidos, muestra poco interés en desempeñar dicho papel.

Gobernabilidad y globalización: corrientes conflictivas

El año 1995 no se quedó corto en cuanto a ocasiones para discutir la gobernabilidad global: adicionalmente a la cumbre anual del *Grupo de los Siete* Estados industrializados realizada ese año en junio en Halifax, Canadá, se celebró una *Cumbre Mundial para el Desarrollo Social* en marzo en Copenhague; en abril, la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*; en mayo, la Conferencia de renovación del *Tratado de No-Proliferación Nuclear*; por último, en septiembre, la *Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer* en Beijing. En todas ellas, el evento principal, una reunión de representantes de Estado, estuvo precedida y acompañada por una serie de actividades diversas —reuniones de ONGs previas a las conferencias, campañas en la prensa por parte de diversas corrientes de opinión y cabildeo tras bambalinas de los gobiernos nacionales a través de las partes interesadas de cada Estado—. La razón más evidente del interés en el tema de la gobernabilidad durante este año es el quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas: se ha presentado un gran número de reportes acerca de cómo incrementar la efectividad de la ONU. El entonces secretario General de las Naciones Unidas, Butros Ghali, comenzando por su *Agenda para la Paz*, presentó sus propias propuestas para reformar dicho organismo, en las que ha intentado responder a las acusaciones de despilfarro, corrupción, ineficacia y preferencia por el Norte, entre otras. Entre los reportes más concienzudos se encuentra el de la Comisión sobre la Gobernabilidad Global —sucesora de las comisiones Brandt y Brundtland— que abarca temas éticos y económicos, así como las dimensiones institucional y política. La mayor parte de los reportes son ampliamente comprensivos, pero hasta los críticos, con excepción de una pequeña minoría, piensan que la ONU, bajo una forma u otra, debería seguir existiendo.

En este contexto, son necesarios tanto un celo reformador como una cierta dosis de precaución. Aquellos que defienden la reforma a menudo recurren a invocaciones generales sobre la buena voluntad humana, y hacen listas de lo que «debería» hacerse. En respuesta, los críticos están prontos a denunciar la vacuidad de las propuestas de los reformadores bien intencionados. Algunos obstáculos para una gobernabilidad mejor son los resultados de largo plazo de la inercia institucional de la ONU; otros son el producto de la tensión misma que constituye todo proyecto de gobernabilidad global, a saber, aquella que existe entre las demandas e intereses de los Estados —algunos de ellos respaldados por un electorado activo— y las demandas de instituciones más amplias de gobernabilidad global. Esta es una tensión que necesariamente existe y que nunca desaparecerá —es evidente en todas las alianzas militares, en la Unión Europea y en las corporaciones globales—. Sin embargo, el escepticismo sobre los aspectos político y de

seguridad de las actividades de la ONU ha sido conformado por el aparente desorden creciente en el sistema internacional resultante del fin de la Guerra Fría y por las dificultades que ha enfrentado la ONU en el resguardo de la paz, especialmente en Somalia y Yugoslavia. Se ha sabido que Butros Ghali dijo en privado que sentía que Yugoslavia había restado brillo a todas las celebraciones del quincuagésimo aniversario. A estos casos particulares de guerras sin resolver pueden añadirse otros casos de conflicto y miseria humana —Ruanda, Afganistán, Nagorno-Karabaj— y una creciente intranquilidad por las relaciones de seguridad entre los Estados poderosos, especialmente en el Lejano Oriente.

Ha habido un torrente de especulaciones acerca de este nuevo «desorden global» y sobre la incapacidad de la ONU o de las grandes potencias para manejarlo. La pregunta que surge frecuentemente, y no necesariamente en términos apocalípticos, sobre los nuevos problemas globales —ecología, migración, narcóticos, crimen— no es acerca de cómo pueden estos resolverse, sino acerca de si es probable que sean, en algún sentido fundamental, irresolubles. En algunos aspectos muy obvios —la propagación de enfermedades previamente eliminadas o controladas, el brutal crecimiento del número de refugiados políticos (de alrededor de dos millones hace 15 años a tal vez veinte millones actualmente)— el mundo está retrocediendo más que avanzando, alejándose cada vez más de una gobernabilidad adecuada. Algunos escritores, como el francés Alain Minc, se han atrevido a decir que estamos entrando en una nueva «Edad Media», situación en la que el poder de los Estados está siendo desgastado tanto desde fuera —a través de conflictos inter-estatales y una reducida capacidad para controlar movimientos transnacionales— como desde dentro —con el surgimiento de «áreas grises», sectores de la ciudad moderna donde no prevalece autoridad alguna.² Si dicha perspectiva fuera aceptada, habría pocas esperanzas para una mejor gobernabilidad, global o de otro tipo.

La discusión sobre la gobernabilidad global, en consecuencia, ha adquirido una importancia y una urgencia que van más allá de las conveniencias casuales de un quincuagésimo aniversario. El problema que se plantea es claro y de gran importancia: las dificultades a las que se enfrenta el mundo contemporáneo no pueden solucionarse dejando todo a merced de las acciones de los Estados individuales o del funcionamiento del mercado, y los mecanismos existentes son insuficientes para ocuparse de ellas. Algunas propuestas sugieren que las instituciones existentes sean suprimidas, siendo las principales candidatas el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC por sus siglas en inglés) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Intercambio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés); pero la mayoría de las propuestas hablan de promover las instituciones existentes y, en caso necesario, crear nuevos organismos. Así, la Comisión sobre Gobernabilidad Global y la Fundación Ford proponen el establecimiento de nuevos Consejos de la ONU para complementar las actividades del Consejo de Seguridad —el primero proponiendo un Consejo de Seguridad Económica, la segunda, un

Consejo Económico además de un Consejo Social—. Muchos programas también discuten sobre las vías para fortalecer el Consejo de Seguridad —aumentando el número de miembros permanentes, reduciendo o aboliendo los poderes de veto, otorgándole mejores poderes pacificadores—. Las propuestas de reforma tienden también a reflejar la forma en las que las filosofías sobre gobernabilidad y las principales preocupaciones en las mentes de los que escriben los borradores han cambiado durante los últimos cincuenta años. Esto es evidente, sobre todo, en tres aspectos: primero, hay una mucho mayor conciencia de la importancia de los problemas «globales», no específicos, de los cuales uno es la protección del medio ambiente —asunto casi ignorado hasta mediados de los ochenta—; segundo, muchos reconocen la importancia, tanto por razones económicas como por razones de equidad, de promover los intereses de las mujeres; tercero, hay un cambio de la desmedida atención estatista de los programas de la ONU al reconocimiento de los derechos de los individuos y comunidades que pueden estar en conflicto con los Estados. Por ello, la Comisión sobre Gobernabilidad Global propone un nuevo «derecho de intervención», un principio ético que, en caso de presentarse graves violaciones a los derechos humanos, permitiría a la comunidad internacional anular la soberanía de los Estados y, al mismo tiempo, un derecho de petición al Consejo de Seguridad por parte de organismos no estatales.

Asuntos contenciosos: cuatro ejemplos

Estas propuestas, y las filosofías que las sustentan, constituyen un caso de gran importancia, sobre todo porque, a pesar de que cualquier otra cosa pudiera estar en duda, los peligros que señalan no lo están en absoluto. Lo que es más difícil es incorporar estas demandas de cambio tanto en instituciones como en valores al mundo tal y como lo conocemos, y definir medidas que estén a la altura del reto y sean, simultáneamente, susceptibles de aplicación. El que dichas reformas puedan funcionar no debe ponerse en duda. Antes de que fueran establecidas, muy pocos podrían haber creído que la ONU o la Unión Europea llegarían tan lejos como lo han hecho. Sin embargo, la defensa de la necesidad de fortalecer la gobernabilidad puede no ser suficiente; las dificultades involucran no sólo los obstáculos que existen para dicho proceso, sino también algo menos frecuentemente discutido: la complejidad intrínseca a estas cuestiones, los conflictos que necesariamente van unidos al manejo del mundo y a la creación de instituciones de gobernabilidad. Estos conflictos no son resultado de la casualidad o de la mala voluntad política, sino que son intrínsecos al proceso y requerirán decisiones difíciles. Algunos ejemplos de dichos problemas «intrínsecos» se suscitan en el debate público —uno obvio es aquel que se encuentra entre la demanda mundial de crecimiento económico y la necesidad de proteger el medio ambiente, y otro es el que se plantea entre los derechos humanos y la soberanía de los Estados—. En los siguientes apartados quiero tomar cuatro de dichos asuntos pertenecientes a la gobernabilidad

global y enunciar sus implicaciones para el desarrollo de la misma. La intención de esto es ilustrar las posibilidades de la gobernabilidad global así como la necesidad de un pensamiento realista a este propósito.

1. *El papel de las grandes potencias*

La mayor parte de los escritos sobre gobernabilidad global y la creciente cooperación internacional suponen que estos procesos se desarrollarán sobre una base multilateral y compartida. Las propuestas para la reforma del Consejo de Seguridad incluyen dicha perspectiva. Sin embargo, pocas veces las relaciones internacionales han sido conducidas de esta manera; más bien lo han sido sobre una mezcla de elaboración compartida de políticas y liderazgo de los miembros más poderosos. En el sistema de la ONU, por ejemplo, la Asamblea General está contrapuesta al mucho más efectivo Consejo de Seguridad, en el que los Estados poderosos tienen un lugar especial. En el campo de la seguridad, uno podría contrastar la respuesta internacional a la crisis de Kuwait —en la que una potencia jugó un papel predominante— con la crisis yugoslava —en la que sorprendentemente lo anterior no ocurrió, al menos hasta los bombardeos de la OTAN a finales de agosto de 1995—. En la literatura sobre la administración de la economía mundial hay una fuerte corriente que argumenta a favor de la «estabilidad hegemónica», por ejemplo, a favor de la visión de que a menos de que un país esté dispuesto y sea capaz de jugar un papel de líder, establecer las reglas y castigar a los que cometan alguna infracción, el sistema no funcionará. El argumento de Susan Strange y otros es que el sistema de Bretton Woods no «falló», sino que fue destruido por Richard Nixon en 1971. Por lo tanto, la ausencia de un sistema hegemónico de este tipo ha sido el origen de la inestabilidad financiera y económica a nivel mundial. En el debate ecológico no tiene caso establecer acuerdos si los Estados más ricos y mayores generadores de contaminación no los firman ni los respetan. Puede decirse, por ello, que la búsqueda de metas internacionales —paz, prosperidad, seguridad frente al colapso ecológico, etc.— requiere que algunos Estados jueguen un papel de líder y además garanticen que otros obedezcan las reglas. Esto no necesariamente debe tomar la forma de coerción tradicional, es decir, de imperialismo, sino que puede incluir una amplia gama de presiones e incentivos. Desde luego, la evidencia sugiere que a medida que se extiende la prosperidad y crecen las instituciones democráticas, aumenta el espacio para los acuerdos pacíficos y negociados entre los Estados, a la vez que disminuye la necesidad del uso de la coerción y la coacción.

Las dificultades que este argumento presenta son muchas. La más evidente es la que lo califica como injusto y que señala que la concienciación de esta injusticia provocará una revuelta: cualquier sistema de este tipo tendría el mismo destino que los imperios coloniales.³ No es fácil argumentar a favor de un sistema hegemónico de gobernabilidad global, y pocos de los conjuntos de pro-

puestas de este año intentan hacerlo. Incluso cuando la ONU actúa de manera efectiva, este tema tiende a ser evitado: uno de los argumentos más repetidos *en contra* del papel de la ONU en Kuwait fue que el Consejo de Seguridad estaba «manipulado» por Estados Unidos para tomar medidas militares, presumiéndose que esto, por sí mismo, era razón suficiente para anular el resultado. Sin embargo, uno puede argumentar que ésta es la única manera en que se supone dichas instituciones operan, y que es mejor reconocerlo. Lo mismo se aplicaría, con variaciones obvias, al sistema económico internacional: sin duda los Estados Unidos ganan por el hecho de que su moneda se utilice en tres cuartas partes del comercio mundial, pero si esto lleva a EE UU a mantener un sistema comercial relativamente libre y cierta estabilidad en los sistemas mundiales de orden financiero y monetario, es un precio que bien vale la pena pagar.

Existe, sin embargo, otro problema con este argumento, y es que presupone que las grandes potencias, sus gobiernos y poblaciones, *desean activamente* jugar un papel internacional destacado, cosechar los beneficios y encargarse de los costos. Puede decirse que uno de los mayores retos a los que se enfrenta el sistema internacional hoy en día es que el único poder capaz de jugar dicho papel muestra muy poco interés en hacerlo: EE UU ha sido el poder dominante en la economía mundial desde 1945 y la victoria en el conflicto político y militar con la URSS en 1991 simplemente cayó en sus manos —su respuesta ha sido el distanciamiento respecto de esas victorias—. Mucha gente en Estados Unidos parecía dudar de si, en algún sentido significativo, habían efectivamente ganado la Guerra Fría; y existe un escaso entusiasmo en el Congreso por una política exterior norteamericana activa, ya sea en el terreno económico o en el de seguridad. Si existe poco entusiasmo por las ventajas, existe, menos sorprendentemente, poco entusiasmo por el pago de los costos. La ayuda exterior norteamericana es mucho menor, como porcentaje del Producto Nacional Bruto, que la de la mayor parte de los demás países desarrollados. Cuando se trata del tema ecológico, Estados Unidos es un participante renuente a cualquier política que afecte a su propia población: nadie se lanzará como candidato proponiendo que los impuestos norteamericanos sobre la gasolina sean elevados a los actuales niveles internacionales. Como en reiteradas ocasiones durante 1995 ha dicho el Secretario General, Estados Unidos es el mayor deudor de la ONU. Uno podría concluir que el mayor obstáculo significativo para el desarrollo de la gobernabilidad global es la renuencia de la potencia líder mundial a asumir el papel que requiere ese sistema para su consolidación y desarrollo. No obstante, no hay una razón obvia por la cual Estados Unidos «debería» desempeñar este papel, a pesar de lo que el resto del mundo pueda pensar.

2. Dilemas de conservación de la paz: el caso yugoslavo

La reforma de las actividades de conservación de la paz es, junto con la reforma del Consejo de Seguridad y del Secretariado mismo, un tema favorecido por

quienes escriben sobre la ONU y la gobernabilidad global. Los conjuntos de propuestas actuales no son ninguna excepción: mientras que unos cuantos favorecen el restablecimiento del propio mecanismo de la Carta tal y como fue concebido, es decir, del Comité de Personal Militar —formado por los oficiales más antiguos de las fuerzas armadas de los miembros permanentes—, muchos otros ven como deseable y posible un papel más decisivo en la conservación de la paz. Las sugerencias son muchas: debe dedicarse un mayor esfuerzo para anticipar las crisis y darle prioridad a la diplomacia; debería existir una fuerza permanente de la ONU capaz de llevar a cabo acciones e intervenciones rápidas; los Estados-miembro deberían destinar más dinero para la conservación de la paz; todos deberían aportar fuerzas; los mandatos tendrían que ser claros y la «integridad» de la autoridad de la ONU debería ser respetada.

Sin embargo, de todas las sombras que se ciernen sobre el quincuagésimo aniversario de la ONU, aquella que se refiere a la guerra en la ex Yugoslavia es quizás la más grande. He aquí una guerra en la que la ONU ha jugado un papel activo en los ámbitos humanitario, diplomático y pacificador; en la que el Consejo de Seguridad ha mantenido una participación activa, aprobando muchas resoluciones; y en la que, sin embargo, la capacidad de la Organización para reducir el conflicto aparentemente ha sido poca. Yugoslavia ha significado una crisis no sólo de la ONU en sí misma, por cuanto a las fallas de la Organización para lanzar amenazas o proteger a los que buscaron asilo en sus «refugios seguros», sino también, en general, de las instituciones internacionales y los valores internacionalistas: es un secreto a voces que, lejos de respetar la «integridad» de la autoridad de la ONU, los Estados interesados han buscado en repetidas ocasiones influir en las actividades de los oficiales, militares y civiles de la ONU en este terreno. En ocasiones, no ha sido claro cuál de los cuerpos internacionales —la ONU o la OTAN— ha estado a cargo: de lo que no hay duda es que el bombardeo de las posiciones serbias a finales de agosto de 1995 fue ordenado por la OTAN y no por la ONU. Yugoslavia ha representado una crisis para la gran cantidad de organizaciones —OTAN, UE— que han intentado cumplir un papel en la crisis, para los diversos organismos no gubernamentales, para cualquier creencia acerca de las restricciones de los comportamientos de guerra hacia combatientes y no combatientes y, en gran medida, para la idea de que el mundo se estaría alejando de una situación en la que las comunidades étnicas recurren al odio y la matanza para resolver problemas que, en un cálculo objetivo, podrían resolverse por medios pacíficos. Al margen de lo que pudiera decirse sobre el período que antecedió al estallido de la guerra, no se puede afirmar que no se intentó dar prioridad a la diplomacia. Las guerras de la antigua Yugoslavia, por lo tanto, parecen desafiar mucho de lo que está incluido en el término «governabilidad global».

Desde luego, deben hacerse algunos comentarios cruciales a este juicio. En primer lugar, es pura coincidencia —si bien una infeliz coincidencia— que este

conflicto haya estallado en el quincuagésimo aniversario de la ONU. En una perspectiva más amplia, el récord de la ONU en lo que se refiere a la conservación de la paz es de gran importancia, sobre todo en los años siguientes al fin de la Guerra Fría. En una serie de países —El Salvador, Namibia, Cambodia, por nombrar sólo unos cuantos— la ONU ha jugado un papel central para la obtención de la paz. En muchas otras partes del mundo —Sudáfrica, el conflicto palestino-israelí, Irlanda y las relaciones ruso-ucranianas— se han establecido verdaderos precedentes diplomáticos, en los que la ONU puede haber sido secundaria, pero donde las instituciones de gobernabilidad global, incluyendo las ONGs, jugaron un papel importante. Hay mucho de esos logros que se debe tomar como base para el futuro y de lo que se puede enorgullecer la ONU. En segundo término, muchas de las críticas a la ONU en la ex Yugoslavia ignoran lo que se ha hecho: la salvación de cientos de miles de vida y el aislamiento de Macedonia. Sobre todo, las críticas a la ONU se basan en la ilusión de que este organismo puede, de alguna manera, imponer la paz. De hecho, como aprendió la ONU hace mucho tiempo, no se puede mantener la paz en una situación en la que los combatientes no la quieren y en la que, como lo han hecho de manera espectacular en la ex Yugoslavia, usan y abusan de la ONU, manipulando para sus propios fines los altos al fuego, las iniciativas diplomáticas y los asuntos humanitarios. La primera reacción frente a lo que ha pasado a la ONU en los Balcanes debería ser, no criticarla, sino identificar a aquellos que en todos los campos han evitado la paz y, al mismo tiempo, *reducir nuestras expectativas* sobre lo que la ONU puede realmente hacer. Ciertamente ha habido fracasos en la operación de la ONU, además de no pocas mala administración y corrupción;⁴ pero la principal responsabilidad de lo que allí ha ocurrido no descansa solamente en ella.

Más allá de estos comentarios existen, sin embargo, otros temas de tipo más general, que son inherentes al debate actual sobre la gobernabilidad global y que pertenecen a la conservación de la paz en general. Tres de ellos pueden ser mencionados aquí. El primero se refiere al reconocimiento de los Estados y al derecho de los grupos a separarse de los Estados existentes: la lucha en Yugoslavia fue precipitada por las decisiones de Eslovenia, Croacia y Bosnia de abandonar la Federación Yugoslava y por su reconocimiento por parte de algunos Estados clave de la comunidad internacional. El argumento sobre este curso de acción es suficientemente claro: los líderes que declararon la independencia tuvieron el apoyo de la mayoría de su población y estaban ejerciendo su derecho a la autodeterminación según la Carta de la ONU, y aquellos que los reconocieron estaban actuando de acuerdo con leyes y prácticas internacionales. Pero esto es ignorar los argumentos contrarios, respecto de los derechos de las minorías étnicas dentro de Croacia y Bosnia y, más ampliamente, las predecibles consecuencias internacionales de tal acción. A pesar de que el texto de la Carta de la ONU permite las secesiones, la comunidad internacional —hasta el colapso del comunismo— ha sido, por razones obvias, muy cauta en reconocer-

las.⁵ Sin embargo, alguna resolución sobre este asunto, algún sentido de cuándo es posible o no la secesión, es un elemento necesario de cualquier sistema global de equidad y seguridad.

El segundo tema subyacente en el caso de los Balcanes es la relación entre las diferentes formas de intervención: derechos humanos, razones de corte humanitario, diplomacia, conservación o imposición de la paz (por ejemplo, uso de la coerción). La ONU ha estado involucrada en todos ellos, a pesar de que son, en muchos aspectos, incompatibles: la intervención humanitaria (por ejemplo, salvar vidas), puede entrar en conflicto con la perspectiva de los derechos humanos (por ejemplo, identificando y persiguiendo criminales de guerra) y con la imposición de la paz; los esfuerzos diplomáticos pueden significar trabajar con los responsables de la limpieza étnica y pueden, en ocasiones, llevar a los negociadores a aceptar los resultados de tan violentas expulsiones; la más obvia de todas, la conservación de la paz, con sus vehículos blancos y su presunción de neutralidad, se opone a la imposición de la paz, que involucra el bombardeo a los violadores de los ceses al fuego y los refugios. Tras todos estos problemas y, por supuesto, tras toda la historia yugoslava, yace otro problema: el de la respuesta internacional; si ha habido un fracaso internacional, incluyendo un fracaso de la gobernabilidad global, éste descansa no en la manipulación externa de una u otra parte, o en la indecisión de Butros Ghali, Yasuko Akashi y otros, sino en la falta de apoyo de *la opinión pública del mundo desarrollado* para obtener un compromiso militar más fuerte. La pregunta de *por qué* los ejércitos de Francia, el Reino Unido, Estados Unidos o de cualquier otro país deberían estar involucrados activamente bajo el riesgo de serias bajas no ha sido resuelta: en las acciones de fines de agosto de 1995 intervinieron las fuerzas de la OTAN, pero con poderío aéreo y artillería de largo alcance. No hubo ningún compromiso por parte de las tropas combatientes en el terreno, y ni siquiera una ligera sospecha de que este alarde de fuerza fuera el preludio de una retirada de fuerzas en el caso de que se derrumbaran las negociaciones. La cuestión del escaso apoyo público para la imposición de la paz es el más evitado; sin embargo, es el principal tema en las guerras de la ex Yugoslavia, si no es que el de todo el futuro de la gobernabilidad.

3. *El nacionalismo económico*

Esta discusión acerca de la paz y la seguridad internacionales corre a la par de otro asunto que, por un lado, sostiene la necesidad de gobernabilidad global y, por otro, destaca las dificultades involucradas, entre ellas la de la globalización. Por «globalización» se entiende la disolución de las fronteras nacionales y la creación de una nueva y única entidad mundial: obviamente es el caso del ámbito de las finanzas, con la extensión del mercado monetario global y la consiguiente movilidad del capital de inversión. Pero también, y de manera

creciente, es el caso del comercio —con el derrumbe de las barreras nacionales— y de la producción —con el auge de las corporaciones multinacionales. La globalización va en aumento también en otras áreas como la cultura, la moda, la tecnología y la información.

El tema de la globalización por sí mismo ha provocado una enorme controversia, tanto por lo que es efectivamente como por lo que se espera de ella. Cada uno de estos argumentos tiene implicaciones para el debate sobre la gobernabilidad global. Aquellos que argumentan que la globalización *está* realmente ocurriendo concluirían que el Estado-nación, tal como históricamente se ha constituido, es cada vez menos capaz de cumplir sus roles tradicionales: manejar la economía, mantener los estándares de vida de su población, asegurar la igualdad dentro de sus propias fronteras e incluso defender los intereses de seguridad. La conclusión que deducirían es que estas funciones tienen que ser transferidas a cuerpos internacionales que ahora pueden administrar la economía mundial y el bienestar internacional a través de las fronteras. Algunas instituciones existentes podrían ser desarrolladas para este propósito —el Banco Mundial, el FMI, el Banco Internacional de Pagos, las cumbres económicas del Grupo de los Siete, la OCDE, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio y ahora la Organización Mundial de Comercio, fundada el 1.º de enero de 1995—; pero argumentarían que son necesarias más. Sin embargo, hay dos problemas obvios en esta argumentación: el primero, planteado hace tiempo por los críticos del Tercer Mundo, es que los organismos internacionales reflejan no el interés general de sus miembros, sino los intereses de la poderosa minoría de Estados ricos, y que cualquier propuesta de ampliar sus poderes o crear un nuevo Consejo Económico de la ONU serviría para proteger los intereses de los ricos; el segundo, implícito en el argumento mismo de la globalización, es que estos organismos sólo pueden funcionar si sus miembros constitutivos, los Estados-nación, son ellos mismos fuertes —no obstante que la razón aducida para sostener dichos organismos es que los Estados-nación se hallan ahora en una situación más débil que antes—.

Hay pocas dudas acerca de que la mencionada globalización ha provocado un creciente proceso de interdependencia económica global. Mientras que los Estados de la UE están planeando reunirse en la Conferencia Intergubernamental para discutir otros pasos hacia la integración (a pesar de lo que puedan decidir hacer los británicos), los otros dos bloques comerciales globales —el TLC (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y el bloque del Yen en el Lejano Oriente— se están consolidando y en Sudamérica un grupo amplio de países ha creado el Mercosur. El «Reporte sobre la Gobernabilidad Global» sugiere una serie de medidas para que la promoción de la interdependencia y la administración de la economía mundial puedan ser mejoradas; entre éstas se incluyen el establecimiento de un Consejo de Seguridad Económica, un esfuerzo renovado para lograr que los Estados donantes logren el objetivo del 0,7 %

del Gasto Público Programado para asistencia oficial al desarrollo y cooperación en el caso de la migración, y el financiamiento de «metas globales» a través de pagos por el uso de recursos globales comunes. La Fundación Ford propone que el Consejo de Seguridad se convierta, de hecho, en un equivalente global de la Unión Europea que «promovería la armonización de las políticas fiscales, monetarias y comerciales de los Estados-miembro y estimularía la cooperación internacional en asuntos como las transferencias de recursos y tecnología, la deuda y el funcionamiento del mercado de mercancías». Aquí las dos corrientes de opinión, gobernabilidad global en el sentido institucional y globalización de las esferas económicas y financieras, parecen coincidir.

Existen, sin embargo, algunos cuestionamientos acerca de esta argumentación. Ellos sugieren que en este ámbito no todo puede resultar como se espera y que, definitivamente, las cosas podrían resultar de la manera contraria: las universidades podrían, en una o dos décadas, estar ofreciendo cursos sobre el rompimiento de los bloques comerciales, del mismo modo que ahora estudian la descolonización o el fin de la Guerra Fría, dos transformaciones igualmente inesperadas. Igualmente, y aunque no veamos una retirada abierta frente al multilateralismo y la interdependencia, tendrán que tomarse decisiones difíciles e inevitables que no podrán ser resueltas sólo por la buena voluntad y el esfuerzo político.

En primer lugar, cabe dudar que todos los países, o hasta los Estados más poderosos de la OCDE, estuvieran realmente preparados para ceder su soberanía económica a un organismo mundial. Ya hay suficientes tensiones en la UE y el tipo de organismo de planeación global propuesto por la Ford puede todavía estar muy lejos. En el mismo tenor, no es claro que inclusive los Estados más importantes estén comprometidos con un sistema completo de libre comercio. Durante los meses siguientes al establecimiento de la Organización Mundial de Comercio, hemos atestado conflictos entre Estados Unidos y Japón sobre la importación de automóviles, además de la reticencia norteamericana a ampliar el régimen multilateral de la Organización Mundial de Comercio para cubrir asuntos bancarios, seguros y valores. La UE está comprometida a liberar el comercio dentro de sus fronteras, pero ha institucionalizado un sistema de barreras para el libre comercio de bienes agrícolas e industriales entre sus miembros y el resto del mundo: la «Política agrícola común» es una política proteccionista a gran escala. Cuando se trata de países menos desarrollados, sobre todo de aquellos con sectores estatales fuertes, el resultado es aún más heterogéneo.

Esta resistencia al libre comercio refleja una creciente preocupación en el mundo desarrollado respecto de los niveles de empleo: esto es igualmente cierto en Europa y en Estados Unidos, y ha llevado a una creciente reverencia por lo que se conoce ampliamente como «proteccionismo». Como éste se puede presentar de muchas formas —aranceles, pero también como una gama de obstáculos generosamente denominados «barreras no arancelarias»—, permanece dentro del espectro de opciones abierto a muchos países. Lo que resulta sor-

prende es que durante los dos pasados años las llamadas al proteccionismo se han vuelto más frecuentes en el mundo desarrollado, lo que significa una respuesta tanto a la apertura de los mercados como a los perdurables efectos de la recesión. Escuchamos mucho acerca del tema durante las elecciones francesas de 1995, y hemos escuchado mucho más, sobre todo por parte de Pat Buchanan, en las elecciones de 1996 en Estados Unidos. Esto ha sido, al mismo tiempo, una preocupación tanto de los partidos tradicionales de la izquierda, influenciados por los sindicatos, como de los de la derecha.

Vinculado con este tema, existe un asunto que se está convirtiendo en una preocupación cada vez mayor en todo el mundo desarrollado: la migración. En una época en la que otros factores de producción —capital, tecnología, capacidad productiva— se están haciendo más móviles, el factor más tradicional de la producción, el trabajo, lo está siendo cada vez menos. En muchos países, una combinación de la defensa sindical del empleo y el auge de nuevos partidos del ala derecha está promoviendo una fuerte restricción nacionalista a la inmigración. El viejo régimen liberal, del tipo que existió desde principios del siglo XIX hasta la década de 1960 y que aceptaba movimientos relativamente libres de trabajadores a través de las fronteras, se ha derrumbado; sin embargo, nadie está seguro de qué es lo que puede reemplazarlo. Muchos individuos todavía mantienen una actitud favorable hacia el libre movimiento de trabajadores, pero ningún gobierno en el mundo está dispuesto a instrumentarlo. Aquí hay conflictos obvios de necesidad económica y sensibilidad política, de obligación moral universalista e interés nacionalista. Basta solamente con echar un vistazo a las pasiones levantadas por los límites puestos a la admisión de refugiados, o a los debates franceses sobre la población musulmana inmigrante, para percatarse de cuán difícil es discutir esta cuestión de manera razonable. ¿Existe acaso algún medio para administrar, e incluso planear, la migración por medio de instrumentos de gobernabilidad global? Este tema no va a desaparecer. *Nuestra vecindad global* habla de la necesidad de respetar las convenciones internacionales sobre trabajadores migratorios, y también sobre la urgencia de «desarrollar una cooperación más comprensiva e institucionalizada respecto de la migración». Estas son, por supuesto, cosas distintas: la primera es relativamente fácil de concebir, si se considera un tratamiento adecuado a la gente que ya ha migrado; la segunda involucra la mucho más difícil cuestión de la libertad de movimiento y de la apertura de los mercados de trabajo.

4. *Valores globales*

En la literatura sobre la «globalización» y el Informe de la Comisión hay mucho acerca de la emergencia de «valores globales» y de un compromiso, más que con Estados y/o naciones individuales, con la humanidad como un todo. El

Informe habla de una «ética cívica global» y, en particular, argumenta en favor de una interpretación fortalecida del derecho a la intervención humanitaria, recortando en lo necesario el concepto tradicional de soberanía. Hay mucha validez en estos argumentos: los juristas han hecho considerables avances al mostrar cómo podemos hablar de valores que trascienden a las personas o a los Estados individuales. Existen muchas áreas —derecho internacional, firma de convenciones sobre derechos humanos, el lenguaje mismo y la práctica de las relaciones internacionales— donde existe dicha cultura común. También hay evidencia que sugiere que, para las élites más jóvenes, el mundo representa una cultura compartida de valores y aspiraciones, además de una interacción mucho más fácil de lo que pudo haber sido en épocas pasadas: un pequeño recorrido por la cafetería estudiantil en la *London School of Economics* o el conocimiento de los colegas de la Fundación Siglo XXI ilustran lo anterior.

Existen, sin embargo, razones para ser cauto ante esta perspectiva de avance continuo hacia una humanidad común. En primer término, los filósofos, pese a todos sus progresos en temas determinados, no están de acuerdo con la existencia de valores globales o universales. Por un lado, y a diferencia de los juristas, muchos dudan de que sea posible hablar de un interés común o universal —las diferencias de interés siempre prevalecerán, y no pueden disolverse sólo por identificar alguna preocupación común, armónica y quimérica. En segundo término, la principal corriente en la filosofía moral actual se aleja de la creencia en valores universales y justificados racionalmente, aproximándose más al énfasis en el vínculo inevitable entre valores y «comunidades» particulares, históricamente formadas y separadas entre sí. Estas comunidades pueden debatir entre ellas, e incluso involucrarse en una interacción más o menos civilizada, pero no pueden hacer desaparecer sus diferencias.

Fuera del mundo de la filosofía, el panorama es aún menos optimista. Por una variedad de razones, en las últimas dos décadas se ha suscitado una explosión de movimientos nacionalistas, proclamaciones de nuevas identidades y demandas de reconocimiento de nuevos derechos étnicos y comunitarios. Esto antecedió en mucho al colapso del comunismo, pero ha sido estimulado por la desintegración de los Estados comunistas multiétnicos, de la que el caso de la ex Yugoslavia es el ejemplo más espectacular. En el interior de muchas sociedades, sobre todo en las de Europa occidental y Estados Unidos, ha habido una creciente afirmación de la diversidad, de la diferencia, en oposición a las normas comunes prevalecientes hasta ahora. Como ya se apuntó a propósito de la hostilidad frente a la inmigración, entre las poblaciones mayoritarias de los países desarrollados se ha dado una creciente recurrencia al nacionalismo y a la intolerancia. En muchas regiones del mundo se registra una tendencia hacia una mayor diferencia y un mayor rechazo de los valores universales o comunes. Al mismo tiempo, con el surgimiento de movimientos religiosos y étnicos, ha aparecido un creciente rechazo a las aspiraciones universales asociadas con Occi-

dente. Esto se refleja tanto en la retórica de los Estados no occidentales, como China e Irán, como en la de muchos movimientos, en la que se rechaza que los valores —y en especial los asociados con los países antaño imperialistas— puedan tener una aplicación universal. Uno de los términos más despectivos al respecto es el de «etnocéntrico» o «eurocéntrico», como si este origen implicara, por sí mismo, una ausencia de validez. Éste se aplica, entre otras cosas, para cualquier intento de establecer normas comunes sobre derechos humanos, la posición de la mujer o la democracia. Incluso entre élites educadas y cosmopolitas se mantiene como una cuestión abierta la aplicación del nuevo internacionalismo: la gente que trabaja en corporaciones multinacionales o en instituciones internacionales puede sentir cierto compromiso con los valores globales, pero al mismo tiempo puede permanecer fuertemente comprometida con sus países de origen. Cada vez más personas pueden hablar inglés, pero no por ello dejan de hablar sus propias lenguas, y pueden desaprobar el modo en que la globalización de las comunicaciones, a través de los medios y la tecnología de la información, ha sido dominada por un solo idioma. Existe mucha razón en el dicho: «los viajes ilustran», pero parece que lo contrario también resulta cierto.

Conclusión: democracia y gobernabilidad global

La tarea de promover la gobernabilidad es, a la vez, necesaria y desalentadora: más allá de la identificación y evaluación de problemas y la elaboración de propuestas, significa enfrentar algunas resistencias graves al interior del sistema internacional y determinados obstáculos que han surgido en los últimos años al hilo del proceso mismo de cambio global. Esto puede observarse en una gama de contextos: el éxito en la conservación de la paz, por ejemplo, continúa avanzando pese a la renuncia tanto de los Estados soberanos a comprometer sus fuerzas para combatir, como de los Estados criticados por la comunidad internacional a ceder ante la presión de la ONU; la creciente concienciación de la amenazante crisis ecológica va a la par que las disputas y las evasivas tanto en el Norte como en el Sur; el creciente reconocimiento de la importancia de la posición de la mujer en la sociedad ha producido un abierto rechazo al cambio por algunos Estados —en nombre de la soberanía y de la tradición nacional— y una manipulación adaptativa en otros —hubo mucho de esto en Beijing—; y, por último, un mayor énfasis en los derechos individuales ha producido la denuncia de una interferencia internacional y, específicamente, occidental.

Bajo muchos de estos temas involucrados en la «gobernabilidad global» subyace, sin embargo, un asunto central: la democracia. Es central, en primer término, porque el argumento de que la precondition más importante para la resolución de los problemas mundiales, sean estos políticos o económicos, es la consolidación de los sistemas democráticos aunada a economías más o menos abiertas. Ciertamente hay mucho que decir en favor del argumento, postulado

hace exactamente dos siglos por Immanuel Kant, de que es poco probable que los Estados democráticos se enfrenten en una guerra. Existe también, en términos generales, una extraordinaria correlación entre política democrática y prosperidad económica. Las preguntas sobre si esto es universalmente posible y sobre las condiciones necesarias de su realización están abiertas, pero existirían pocas dudas acerca de que la consolidación de la democracia es un elemento necesario en cualquier sistema «global» exitoso. De los aproximadamente ciento noventa Estados soberanos del mundo contemporáneo, sólo alrededor de doce pueden ser considerados como democracias consolidadas. Los riesgos de guerra generados por los Estados autoritarios, por los Estados involucrados en difíciles transiciones a la democracia o por los Estados democráticos implicados en disputas con Estados no democráticos son considerables.

Sin embargo, el tema de la democracia pertenece no sólo a los Estados-nación independientes del sistema mundial, sino también a las mismas instituciones de gobernabilidad global. En la UE y en la ONU ya podemos observar un «déficit democrático», es decir, una sensación, suficientemente real incluso cuando no es atizada por teorías conspirativas anticosmopolitas, de que estas instituciones son entidades fuera del control humano y político, que gastan injustificadamente el dinero de la gente e intervienen en su vida. Con la globalización de instituciones y acuerdos, probablemente aumente este resentimiento, y habrá no pocos políticos, y por supuesto gobiernos, que buscarán apoyo de sus connacionales a través de su denuncia. Desde luego, ya podemos encontrar signos de esto en la resistencia a comprometer fuerzas para la conservación de la paz, en el desplome de acuerdos para proporcionar ayuda exterior y en las variadas manifestaciones de nacionalismo económico. Para quienes se hallan fuera de los países desarrollados, la sospecha respecto de la gobernabilidad global, y desde luego, de los organismos internacionales incluyendo las corporaciones multinacionales, es mucho mayor, debido a que tales organismos están asociados a la minoría de Estados poderosos y su intento de preservar sus intereses elitistas mediante la manipulación de la gobernabilidad global.

En ambos casos, la discusión gira en torno a la institución política esencial de nuestro tiempo, que no es la nación —concepto confuso en el mejor de los casos— sino el Estado, institución responsable de la administración económica y política. A mediados de este siglo, fue ampliamente sostenido que el Estado tenía que desempeñar un papel necesario en la administración de la economía y la promoción del bienestar en la órbita nacional: el concepto de «gobernabilidad global» es, en términos generales, un traslado de este argumento a la esfera internacional. Aunque evitan declararlo de manera explícita, los informes de la Comisión Global y de la Fundación Ford son keynesianos a escala global. A pesar del éxito del pensamiento neoliberal en las pasadas dos décadas, la discusión está mucho más equilibrada que lo que en un principio podría pensarse. Hay muchos —destacadamente los gobiernos de los países exitosos del Lejano Oriente— que

insisten en que sin la dirección del Estado no se puede obtener orden ni prosperidad. Este es, en pocas palabras, el argumento a favor de la gobernabilidad global, argumento que podría plantearse de forma más vigorosa si son reconocidos con claridad los obstáculos y las difíciles decisiones que conlleva.

NOTAS

1. *The Shorter Oxford English Dictionary* define «gobernabilidad» como: «la acción o forma de gobierno... el oficio, función o poder de gobernar... método de administración, sistema de regulaciones».

2. Alain Minc, *Le nouveau Moyen Age*, Gallimard, París, 1993.

3. Este es, en esencia, el argumento del libro de Robert Harvey, *The Return of the Strong*.

4. Una de las fallas menos conocidas de la gobernabilidad global es la gama de oportunidades que brinda para hacer dinero mediante fraudes. Los medios favorecidos por los comandantes de división de la ONU en las operaciones de conservación de la paz en los Balcanes ha sido el vender combustible a los combatientes y presentar facturas falsas a las oficinas centrales de la ONU: se estima que esto podría reportar a los comandantes varios millones de dólares al año.

5. El colapso del comunismo soviético ha producido la fragmentación de cuatro Estados multiétnicos (la URSS, Yugoslavia, Checoslovaquia y Etiopía) y ha llevado al surgimiento de 22 nuevos Estados soberanos. Sin embargo, de 1945 a 1989 sólo un Estado, Bangladesh, surgió mediante el proceso de secesión.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

BUTROS, Butros-Ghali, *An Agenda for Peace*, Nueva York, ONU, 1992.

CASTLES, Stephen y Mark MILLER, *The Age of Migration*, Macmillan, 1993.

KENNEDY, Paul, *Preparing for the Twenty-first Century*, Harper Collins, Londres, 1993.

CAMILLERI, Joseph, y Jim FALK, *The End of Sovereignty, The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot, Edward Elgar, 1992.

CHILDERS, Erskine, y Brian URQUHART, *Renewing the United Nations System*, Fundación Dag Hammarskjöld, Upsala, Suecia, 1994.

PARSONS, Anthony, *From Cold War to Hot Peace: UN Interventions, 1947-1994*, Michael Joseph, Londres, 1995.

FUNDACIÓN FORD, *The United Nations in its Second Half Century*, Fundación Ford, Nueva York, 1995.

ROBERTS, Adam, y Benedict KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993.

Fred Halliday es catedrático de Relaciones Internacionales de la London School of Economics. Ha publicado diversas obras en torno a las relaciones internacionales entre las que destacan: «Historia de la segunda guerra fría» (FCE, México, 1985); «Rethinking International Relations» (Tauris, Londres, 1994), e «Island and the Myth of Confrontation» (Tauris, Londres, 1995).