

LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

CRISÓSTOMO PIZARRO (EDITOR)



FORO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES
VALPARAISO
CHILE

ÍNDICE

GLOBALIZACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

Carlos Peña / 11

AMÉRICA LATINA EN LA CRISIS GLOBAL

Ernesto Ottone / 19

AMÉRICA LATINA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y TRANSNACIONAL DEL SIGLO XXI: UNA APROXIMACIÓN GLOBAL

Raúl Allard / 29

CRISIS SISTÉMICA Y NUEVO ORDEN GLOBAL

Crisóstomo Pizarro / 77

PRESENTACIÓN

Aunque los cuatro artículos incluidos en este cuaderno difieren tanto en sus contenidos específicos como en sus respectivos abordajes disciplinarios, mantienen en común la permanente preocupación del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso por comprender algunas de las dimensiones económicas y políticas de la globalización.

La contribución de Carlos Peña concede singular importancia a la misma evolución del concepto de globalización. Luego de una cuidadosa revisión del libro *Globalización y justicia social* publicado por el Foro Valparaíso, él revisa la historia del concepto de globalización, destacando a Heidegger como uno de los principales autores capaz de describir, quizás por primera vez, la globalización desde una perspectiva filosófica. Sólo muy posteriormente, los trabajos teóricos de Parsons y Luhman ofrecen opciones para discutir nuevamente la globalización, esta vez desde una perspectiva sociológica. La ausencia de un amplio y agudo examen de la globalización respondería a la concentración de la filosofía moderna y sociología clásica en el estudio del Estado y sociedades nacionales, ambos amenazados hoy por el avance de la globalización.

Por su parte, el concepto de justicia en su dimensión global también puede considerarse de nuevo, ya que su ámbito de aplicación también ha sido restringido a la esfera del Estado-nación. Carlos Peña aborda luego las relaciones entre globalización y justicia social y cómo esta última adquiere ahora, justamente por el progreso de la globalización, nuevas dimensiones, siendo la justicia distributiva entre naciones uno de los grandes desafíos de hoy. Éste sólo podrá resolverse si se

enfrenta al mismo tiempo el problema de la desigualdad. Este es un tema pendiente que el actual modelo de globalización no ha podido resolver.

Ernesto Ottone, por su parte, tematiza las principales características de la crisis de la economía mundial manifiesta en 2008, subrayando las indiscutibles limitaciones del pensamiento económico y político, que niegan la pertinencia y necesidad de la adopción de distintos tipos de regulaciones estatales dirigidas a controlar el mercado. Estas adquirirían una extrema urgencia e importancia en el diseño de políticas contra-cíclicas, la reorganización de la economía financiera, la promoción y reforzamiento de la democracia y la compatibilización entre objetivos de crecimiento económico y distribución del ingreso. El autor enfatiza, por último, la necesidad de establecer nuevas normas políticas dirigidas a responder aquellos intereses comunes que van más allá del ámbito del Estado-nación.

La contribución de Raúl Allard puede definirse como una pormenorizada descripción de los distintos ámbitos y actores que conforman la dimensión transnacional de la globalización. Esta representaría un fenómeno relativamente nuevo comparado con lo que ha sido considerado tradicionalmente como las Relaciones Internacionales, en las que los actores más relevantes han sido los Estados y sus mutuas interacciones reguladas por el derecho internacional convencional y formas de relación en el marco de las organizaciones de las Naciones Unidas. Entre los numerosos actores multinacionales destacan las llamadas empresas translatinas así como algunas organizaciones no gubernamentales con marcada orientación política como, por ejemplo, el Foro Social Mundial. Finalmente, alega en favor de un rol más activo de Chile y América Latina en el desarrollo de la dimensión multinacional y su articulación con los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales.

Por su parte, Crisóstomo Pizarro conceptualiza la crisis financiera y económica que explota durante el segundo semestre de 2008 como un estadio más de la crisis de la “economía-mundo capitalista” y la forma cómo sus efectos ponen en severo riesgo las metas del milenio establecidas por Naciones Unidas. Esto agravaría aún más las condiciones de pobreza y desigualdad existentes hoy tanto al interior como entre las naciones, deslegitimando al mismo tiempo la geocultura del liberalismo global, al demostrar su incapacidad para dar cumplimiento a sus promesas de bienestar universal. El liberalismo, conservadurismo y socialismo –como los hemos conocido hasta hoy– serían

incapaces de resolver la crisis. Cabría entonces emprender un ejercicio de reflexión “utopístico” en el cual nuevos actores sociales globales podrían asumir papeles de liderazgo significativos, siendo uno de ellos el Foro Social Mundial, en cuanto sujeto plural portador de un proyecto de democratización universal. Las tareas de las Ciencias Sociales y la Filosofía Política, deberían consistir en otorgar fuerza cultural y política a la variada gama de sujetos plurales hoy en acción y co-idealizar un programa global de democracia procedimental y sustantiva.

Crisóstomo Pizarro

Director Ejecutivo

Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso

GLOBALIZACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

Carlos Peña¹

El libro que ahora presentamos recoge los debates, las presentaciones y los comentarios que, a propósito del tema de la globalización y la justicia social, hubo en esta misma ciudad hace casi exactamente un año. Aunque el texto –como el encuentro que lo origina– consta de ocho partes, que van desde el concepto de globalización a las relaciones entre los géneros, hay algo en él que, no obstante, le confiere un cierto sentido narrativo, una especie de hilo argumental. Y es que cada uno de los trabajos que se reúnen en este libro, tanto los que enfatizan las cuestiones conceptuales como aquellos que ponen el acento en los aspectos más empíricos, se inspiran en una misma pregunta; a saber, la de si acaso el conjunto de fenómenos a los que se alude con la palabra globalización están o no a la altura de los ideales normativos que designamos con la palabra justicia.

Es así como, aunque el libro examina a veces cuestiones puramente fácticas, puede ser descrito como un intento de reflexionar acerca de cuánta justicia hace posible la globalización. Por lo mismo, me parece una buena forma de introducir su lectura y presentarlo, es el comenzar indagando por la manera en que tradicionalmente la literatura ha encarado los problemas de los que se ocupa este libro.

¹ Rector de la Universidad Diego Portales, Profesor de Derecho en la Universidad de Chile. Sus últimas publicaciones son *La reforma del sistema escolar* (ed. con J.J. Brunner, Santiago, 2007); *La reforma de la educación superior* (ed. con Brunner, Santiago, 2008); *Redes, Estado y mercado* (en coautoría, Santiago, 2008); *Rawls y la justificación en filosofía política* (México, 2008); *El problema de la cohesión social* (México, 2009).

Este trabajo corresponde a la presentación realizada del libro *Globalización y justicia Social* (Ariel, Barcelona, 2009) y tuvo lugar el 15 de junio de 2009 en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Eso es lo que haré en los minutos que siguen: examinar de qué forma el problema de la globalización y la justicia se presenta en la literatura, a fin de evaluar así, someramente, los puntos de vista que este libro recoge.

El tema del que se ocupan varios autores de este libro –las relaciones que median entre la justicia social y la globalización– es relativamente nuevo en las Ciencias Sociales. La novedad deriva de la circunstancia de que tanto el concepto de globalización como el de justicia social aparecen más bien tardíamente en la literatura.

El uso del término globalización, como recuerda David Crocker en uno de los capítulos de este libro², se extendió apenas hace cosa de veinte años. Y tal como en la década de 1960 ocurrió con el concepto –entonces igualmente popular– de desarrollo, el fenómeno designado con la palabra globalización adquirió muy pronto partidarios y detractores; personas que ven en él una tierra de promesas y otras que, en cambio, temen de ese mismo fenómeno un infierno.

Una serie de reacciones tan ambigua como esa es la que en su tiempo suscitó el concepto de desarrollo. Todos recordamos la relativa alegría con que la Cepal elaboraba proyectos de desarrollo para los países de la región de Latinoamérica, y todos conocemos también el escepticismo con que autores de la talla de Gunder Frank los criticaban. Y es que mientras había quienes aseveraban que todas las sociedades se desarrollaban de manera más o menos inevitable y uniforme, había otros que sostenían que ningún desarrollo borraría la diferencia insalvable entre el centro y la periferia.

En los trabajos de este libro es posible observar también una disparidad semejante a la que suscitó el concepto de desarrollo, aunque sin su dramatismo, pero ahora frente al tema de la globalización. Esa disparidad no es muy distinta a la que David Held, Anthony McGrew y otros autores advirtieron en un famoso estudio del año 1999³. Hay quienes piensan –dijeron estos autores– que la globalización cambia al mundo del cielo a la tierra; quienes afirman que no hace más que profundizar los viejos procesos; y hay los que creen que la globalización induce cambios cuya fisonomía futura es, sin embargo, dependiente de la elección que los actores, Estados y sociedades, tienen hoy día ante sí.

En este libro, como ustedes verán, hay representantes de la primera y la tercera posición que

² Crocker, David, “Globalización, reducción de la pobreza y democracia”, en: Pizarro, C. (ed.), *Globalización y justicia social*, Ariel, Barcelona, 2009, págs. 61-84 .

³ Se refiere a Held, D., McGrew, A. G., Goldblatt, D. y Perraton, J., *Global Transformations*, Cambridge, 1999. [N. del E.]

esos autores relatan. Hay quienes ven a la globalización como el nuevo escenario de los viejos problemas de la cohesión social y la legitimidad democrática (como es el caso, a mi parecer, del trabajo de Ernesto Ottone o Marina Subirats), y quienes, en cambio, observan en ese mismo proceso un cambio cualitativo en las formas de constituir la sociabilidad humana (que es, por su parte, lo que parecen creer Fernando Calderón y por supuesto Manuel Castells).

En cualquier caso, la primera cuestión que deberíamos plantear a propósito de este libro es lo que refiere a la disparidad de reacciones. Quizá la respuesta a la siguiente pregunta permita introducir el tema del que se ocupan los trabajos que en él se recogen:

¿A qué se debe que la globalización se evalúe de maneras tan diversas y dispares?

Es probable que esa serie dispar de reacciones derive del hecho que el concepto de globalización, como antes el de desarrollo, no tiene una antigua raigambre en el lenguaje de las Ciencias Sociales. A diferencia de lo que ocurre con los que tienen tras suyo una historia largamente asentada, los conceptos, cuando son más o menos nuevos, se prestan para malentendidos y para que, bajo apariencia descriptiva, se cuelen por él procesos y puntos de vista de muy diversa índole.

Por ejemplo, el concepto de desarrollo –tomado de la biología– pasaba de contrabando la idea que todas las sociedades convergían hacia un mismo fin y la idea de globalización –tomada, como es obvio, de la imagen física con que en los últimos cinco siglos nos representamos el mundo– insinúa que cualquier lugar de la tierra es, bajo algunos aspectos, tan equivalente a cualquier otro, como los diversos puntos de una esfera.

Un breve vistazo a la literatura muestra que, como he señalado, el concepto de globalización casi no tiene historia, que recién se está acuñando y que quizá por eso está expuesto a los malentendidos o a las reacciones dispares.

En el ámbito de la filosofía moderna, para comenzar por ella, el problema de la globalización es prácticamente desconocido y sólo aparece de manera más o menos formal en la *Filosofía del derecho* de Hegel, y en una dimensión casi puramente económica que, un poco más adelante, va a desarrollar Marx en *El capital*. Como ustedes recuerdan, Hegel trata un problema semejante al de la globalización a propósito de lo que él llama el sistema de las necesidades y la falsa universalidad que él provee.

Antes de Hegel, en lo que podríamos llamar el período clásico de la filosofía política moderna (me refiero a la época en que escriben desde Locke a Kant), el problema de la globalización, y para

qué decir la palabra misma, no aparece ni por casualidad. Lo más parecido que uno puede encontrar es la noción de sociedad cosmopolita en Kant; pero en este autor el cosmopolitismo es un concepto muy distinto al de globalización, puesto que designa –como el propio Kant lo explica en la *Metafísica de las costumbres*–, a un principio jurídico de hospitalidad encaminado a hacer posible la paz entre los Estados nacionales, más que a un conjunto de procesos históricos de variada índole.

En el ámbito estricto de la filosofía, los primeros autores que se refieren a procesos históricos globales que exceden lo que hoy llamaríamos el Estado-nación, son Nietzsche y Heidegger (según se observa en Cordua, 2007). En el caso del primero, el proceso de índole global que describe es el nihilismo que, en su opinión, afecta especialmente a Europa. Y en el caso del segundo, que es quizá el autor que de manera más elocuente fue capaz de reflexionar sobre los procesos que hoy nos preocupan, se trata de un proceso de decadencia espiritual que consuma el olvido del ser, lo que, según creía este autor, estaría en la base del desarrollo de la historia occidental. En un texto del año 1936 (que no fue publicado hasta casi veinte años después) se encuentra la que quizá sea la primera descripción, en un texto genuinamente filosófico, de lo que hoy llamamos globalización y que por las repercusiones que suscitó vale la pena citar:

Cuando el más apartado rincón del globo haya sido técnicamente conquistado y económicamente explotado; cuando un suceso cualquiera sea rápidamente accesible en un lugar cualquiera y en un tiempo cualquiera; cuando se puedan “experimentar”, simultáneamente, el atentado a un rey, en Francia, y un concierto sinfónico en Tokio; cuando el tiempo sólo sea rapidez, instantaneidad y simultaneidad, mientras que lo temporal, entendido como acontecer histórico, haya desaparecido de la existencia de todos los pueblos; cuando el boxeador rija como el gran hombre de una nación; cuando en número de millones triunfen las masas reunidas en asambleas populares, entonces, justamente entonces, volverán a atravesar todo este aquelarre, como fantasmas, las preguntas: ¿para qué? ¿hacia dónde? ¿y después qué?

Como podrán ver, en ese texto de Heidegger se anticipan buena parte de los rasgos que configuran lo que hoy llamamos globalización, aunque este autor ve en ese proceso la consumación de la técnica y el imperio de lo que, en otro texto de la década de 1950, *Holzwege*, va a llamar la época de la imagen del mundo.

A partir de Heidegger, el tema de la globalización quedó instalado en la filosofía, hasta configurar recién una completa reflexión el año 2004 con Sloterdijk, el autor de *Esferas*⁴, quien, apoyado

⁴ Véase Peter Sloterdijk, *Esferas*, Siruela, Madrid, 2003.

en Heidegger, sostiene nada menos que la historia de occidente puede ser descrita como una fase sucesiva de tres tipos distintos de globalización (la metafísica, la terrestre y la telecomunicativa):

Lo que aparece hoy como mero factum geopolítico en una fase de concentración superior —explica Sloterdijk— fue al comienzo una figura de pensamiento sólo vinculante para los filósofos y cosmólogos. La globalización matemática precede en más de dos mil años a la terrestre...

La situación —es decir, una aparición más bien tardía del problema— no es muy distinta en la sociología que podríamos llamar clásica. Ni en la obra de Comte, ni en la de Durkheim, ni en la de Spencer, se observa ninguna reflexión específica acerca de los procesos que hoy día llamamos globalización y quizá el único autor clásico que se refiere a algo parecido es Max Weber cuando describe el proceso de racionalización que caracteriza a la moderna cultura occidental. Habrá que esperar hasta Parsons, y la aparición de *El sistema de las sociedades modernas*, o a Luhman, para contar con conceptos que permitieran, desde la sociología, tratar con este problema.

Así entonces no parece haber duda de lo que afirmé en un inicio: el tema de las relaciones entre la justicia social y la globalización —el tema del que se ocupa este libro— es relativamente nuevo y no aparece como un asunto digno de ser reflexionado en parte alguna de la literatura que llamamos clásica y eso es lo que explica la serie dispar de reacciones que es capaz de suscitar.

Cabe preguntarse cuáles son las razones para que eso haya sido así. Me parece que si logramos responder la pregunta de por qué la literatura más o menos clásica, ha sido ciega, sorda y muda frente a los procesos que hoy día llamamos globalización, tendremos un punto de partida para examinar por qué las relaciones entre la globalización y la justicia social —que se examinan en este libro— son también problemáticas.

El problema de la globalización se le escapó a la reflexión que llamamos clásica, porque ese tipo de reflexiones surgieron a parejas con lo que hoy conocemos como el Estado-nación. Lo que preocupó a la filosofía moderna fue responder la pregunta de por qué debíamos obedecer al Estado, y lo que, por su parte, preocupó a la sociología clásica fue examinar cómo se constituían las sociedades nacionales, es decir, las sociedades en las que la tradición se había estropeado como consecuencia del mercado y del intercambio.

En otras palabras, tanto la filosofía política moderna como la sociología clásica se constituyeron como reflexiones al amparo del Estado y la sociedad nacional, que justamente son los fenómenos que, de una manera u otra, se encuentran hoy amenazados por lo que llamamos globalización; así entonces no es raro que la globalización no sólo amenace a esos fenómenos, sino también a las reflexiones que surgieron a la sombra de ellos.

Lo que acabo de mencionar –a saber, que la globalización amenaza no sólo a los fenómenos acerca de los que reflexionó la literatura clásica, sino también a la misma reflexión que surgió respecto de ellos– se comprueba fácilmente si nos detenemos ahora, por un momento, en el otro concepto que orienta en términos generales las reflexiones de este libro, el de justicia social.

Como veremos a continuación, el problema de la justicia siempre se examinó al interior de una unidad política más o menos específica, motivo por el cual su tratamiento ‘global’, es también una cuestión nueva y nada de sencilla.

El tema de la justicia tal como lo conocemos hoy aparece por vez primera en Aristóteles, en especial en la *Ética a Nicómaco*. En ese texto, Aristóteles distingue entre la justicia como virtud (que es la tendencia a evitar el exceso inmoderado que el filósofo llama *pleonaxia*) y la justicia política que, por su parte, puede ser natural o legal. Este autor desconoce lo que hoy llamamos justicia social, entendida como la medida en la distribución de recursos u oportunidades. A lo que él se refiere, en cambio, es a la justicia distributiva, no aludiendo propiamente a la repartición de recursos, sino más bien a cómo habrán de distribuirse los ‘bienes comunes’, lo que resulta –como se ha subrayado muchas veces– algo muy distinto a lo que hoy entendemos por justicia social. En la escolástica, por su parte, la situación permanece más o menos igual. La distribución de oportunidades o recursos –por ejemplo, los salarios; es decir, el precio del trabajo– es un tema de justicia conmutativa, o sea, un asunto de justicia contractual y no, como solemos creer hoy, un asunto de lo que llamamos justicia social. Así se sigue también de la *secunda secundae, questio* 58, a. 9-10, donde Santo Tomás comenta a Aristóteles. Para qué decir el problema de la distribución entre géneros o entre comunidades (dos problemas que aparecen también en este libro). Nada de eso se conoció en la literatura clásica sobre la justicia.

Pero si lo anterior es así, ¿de dónde surgió entonces lo que contemporáneamente llamamos justicia social y que este libro relaciona, en algún sentido, con la globalización?

Es probable que, como enseña Hanna Arendt en *La condición humana*, el concepto de justicia social –es decir, la idea que existe un patrón virtuoso para distribuir recursos u oportunidades entre las personas, distinto al de la justicia distributiva concebida al modo clásico– aparezca recién cuando la economía, que en sus orígenes era una cuestión privada, comienza a desplazarse y a transformar la política hasta convertirse en el centro mismo de la esfera pública. En otras palabras, el problema de la justicia social, entendida como el problema de la distribución de recursos u oportunidades entre individuos o colectividades, apareció cuando la economía se transformó en una actividad *nacional y pública* (algo que comenzó, digámoslo así, con los fisiócratas y culminó con el Estado de bienestar).

Lo anterior permite explicar que la justicia política o legal es algo que se demanda del gobernante (o como va a preferir la literatura moderna, del soberano), es decir, de quien tiene a su cargo los bienes comunes y en ningún caso es algo que se produzca de manera espontánea o que derive del comportamiento privado de las personas.

Ahora bien, es ése rasgo que acabo de mencionar el que hace especialmente problemática a la relación entre justicia social y globalización, cuando se la juzga en el panorama de la literatura que hemos revisado someramente.

Porque si la globalización tiene algún rasgo indiscutible que la caracteriza, es la ausencia de soberano o de gobernante en el sentido clásico de la expresión y, por lo mismo, la falta de la estructura política que está en la base del problema de la justicia. Para decirlo en términos clásicos –como lo diría un escritor del siglo XVII– la globalización se parece más al estado de naturaleza que a la sociedad civil; es decir, se parece más a una situación en la que cualquiera puede esgrimir la justicia de su lado, que a una en que algunos puedan impartirla.

Es cierto que no faltan teorías conceptuales acerca de la relación entre justicia social y globalización y este libro contiene una muy rigurosa exposición de Crisóstomo Pizarro acerca de todas ellas⁵; pero, me parece que el problema que tenemos entre manos no es conceptual o normativo sino político o histórico y consiste en cómo instituir una estructura o institución que –al modo del gobernante de que hablaban los clásicos– permita proveer de algún sentido a la pregunta por la justicia en el ámbito de un mundo globalizado. En este sentido, me parece que Manuel Castells tiene toda la razón cuando recuerda⁶, en este mismo libro, que todas las estructuras políticas hasta hoy conocidas poseen base nacional y lo mismo ocurre con la reflexión acerca de ellas.

El principal problema que ha de encarar el análisis acerca de las relaciones entre globalización y justicia social es, como sugiere Angel Flisfich en uno de los comentarios, el de dilucidar cuáles son las estructuras de gobierno posibles en un mundo globalizado o, en otras palabras, el de si acaso las instituciones que se elaboraron con base nacional –la democracia entre ellas– pueden ser instaladas a nivel global. Si algo enseñan los clásicos que hemos recordado, es que si bien la justicia es normativamente anterior al poder (en el sentido que es más virtuosa y que siempre es más valorado el justo que el poderoso) ello no ocurre desde el punto de vista práctico o empírico, donde sabemos desde antiguo –una lección que hasta ahora no ha sido refutada– que sólo hay posibilidades de

⁵ Presentación de Crisóstomo Pizarro, en: *Globalización y justicia social*, *op. cit.*, págs. 275-284.

⁶ Castells, M., “Globalización: una visión mundial”, en: *ibid.*, págs. 27-36 y 299-301.

reclamar una distribución justa allí donde previamente se ha resuelto el problema del poder, que es justamente lo que la globalización tiene pendiente.

Por lo mismo, me parece que de todas las formas con que se ha descrito la globalización, desde la metáfora de un mundo que se contrae a la idea –de obvia raigambre fenomenológica– que por primera vez asistimos a *un* mundo allí donde antes había *varios*, la que me parece más acertada es la que alguna vez usó Anthony Giddens cuando describió el mundo contemporáneo como un mundo desbocado (*runaway world*), es decir, un mundo cuyo principal desafío era el de conducirlo o gobernarlo. Pienso que Giddens sigue teniendo razón y que en tanto no seamos capaces de resolver ese problema, que es a fin de cuentas el problema del poder, el asunto de la justicia entre los géneros, entre los individuos y entre las colectividades –es decir, el problema que preocupa en términos generales a este libro espléndido–, seguirá estando pendiente.

AMÉRICA LATINA EN LA CRISIS GLOBAL

Ernesto Ottone

1. El carácter de la crisis

La crisis económica iniciada en el año 2008 es la más grande del inicio del siglo XXI y buena parte del siglo XX. Más allá de las diferencias de contexto histórico ella es sólo comparable a la crisis del año 1929.

Recordemos sumariamente que la crisis del año 1929 dio lugar al New Deal, al fortalecimiento de los totalitarismos, a la Segunda Guerra Mundial, al keynesianismo, a la institucionalidad internacional de posguerra, a las Naciones Unidas y a Bretton Woods y la arquitectura financiera internacional que de allí surgió. Vale decir, diseñó buena parte del siglo XX.

Si tratamos de ver la magnitud política de la crisis, y no sólo la económica, podríamos también comparar sus efectos a la caída del muro de Berlín, que puso fin anticipadamente al siglo XX. En este caso, el muro que se ha tambaleado y resquebrajado en su forma de funcionamiento, es otro muro, Wall Street.

La caída del muro de Berlín conllevó, entre otras cosas, la debacle de un pensamiento en el cual el Estado, de manera voluntarista y autocrática, se proclamaba como el actor único de la vida económica, social y política.

La crisis actual pone en cuestión otro pensamiento, aquel que considera al mercado como actor único de la vida económica, social y política.

Si queremos entender esta crisis, hagámoslo abusando del método aristotélico del “tercero excluido”, preguntándonos qué no es esta crisis. Me atrevería a decir que ella no es el fin de la globalización. En primer lugar, porque la globalización no es la economía financiera, ni la economía

financiera es la globalización. La globalización incluye también la economía financiera, pero es más que ella y más que la economía en su conjunto. Como señala Manuel Castells, ella es “un proceso histórico cultural mediado por las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y comunicación de base microelectrónicas y comunicación digital, que generan una nueva sociedad red que establecen contactos y pautas de funcionamiento que afectan decisivamente los contenidos y consecuencias de la práctica social”¹.

La globalización es una ola profunda de la historia, cuya base es la contracción sin precedentes del tiempo y el espacio, producto de la revolución microelectrónica de las comunicaciones, que marca el paso, en los últimos treinta años, de la era industrial a la era de la información, cambiando radicalmente el modo de funcionamiento de la sociedad en todos los ámbitos.

Tampoco la crisis financiera global es la crisis final del capitalismo. En efecto, la economía de mercado viene mostrando desde el siglo XVIII una enorme capacidad de adaptación y, hoy por hoy, no es sólo el sistema económico de los países desarrollados, sino también de las inmensas economías emergentes que están creciendo bajo esa opción y que jugarán un rol cada vez más importante.

Por lo tanto, sin pretender escudriñar un lejano horizonte futuro –donde, como bien sabemos, todo puede suceder– y conscientes de que nuestra capacidad de previsión a largo plazo, por más imaginativa que sea, cae más bien en el terreno de la profecía que en el de la ciencia, tal cual lo señaló el entrenador de béisbol Yogi Berra, cuando dijo que “predecir es difícil, sobre todo cuando se trata del futuro”, podemos pensar que la economía de mercado, en cualquiera de sus variantes, será el sistema en el cual vivirán todavía algunas generaciones.

Sin embargo, todo tiende a indicar que esta crisis impulsará un cambio en el funcionamiento de la economía financiera y, por lo tanto, de la economía en su conjunto, además de generar una transformación de los equilibrios políticos mundiales. Este cambio será aún mayor si China sigue creciendo, aun cuando tenga una pequeña inflexión en sus enormes tasas de crecimiento.

Todo indica que sus tasas de crecimiento se mantendrán relativamente altas por varios años antes de que la sociedad china enfrente posiblemente problemas políticos, sociales y culturales más complejos en su desarrollo que afecten la eficacia de su actual peculiar combinación entre capitalismo y dictadura comunista.

¹ Castells, Manuel, “La nueva frontera del desarrollo: el modelo informacional”, Conferencias Presidenciales de Humanidades, Santiago de Chile, 2005.

En este cuadro, el codicioso deseo de los sectores más conservadores, que plantean que una vez realizado el salvataje público a la catástrofe privada se pase con aire distraído a una suerte de *business as usual*, como si aquí no hubiera pasado nada, no sólo resulta poco aceptable, sino poco creíble.

Tal como hemos señalado, la crisis dejó en evidencia la debacle del pensamiento basado en la idea que la economía de mercado no requiere del Estado, que puede autorregularse por una mano invisible y tender naturalmente al equilibrio. Tal mano ha resultado no solo invisible sino inexistente, con el perdón del gran Adam Smith², pues el mercado sin regulaciones genera círculos viciosos, procesos de burbuja y exceso de crisis.

Por ello esta crisis debería marcar cambios en un sistema financiero que surgió en Bretton Woods ya con regulaciones insuficientes y que posteriormente continuó desregulándose desnaturalizando el sistema financiero, convirtiéndolo, en palabras de Krugman³ “en un monstruo que devoró la economía mundial ya que cuando la banca dejó de ser aburrida, sus chanchullos y salarios por las nubes gestaron la grave crisis actual”, dejó de servir para que el dinero de los ahorrantes se transfiriera a los inversores, sino que se volvió una “economía de casino”, en palabras de Keynes, donde ese dinero se les pasó en buena parte a los especuladores, para generar enormes fortunas a costa de los intereses generales de la sociedad. Eso es lo que no puede continuar. Se requerirá una nueva arquitectura financiera internacional que establezca un nuevo y mejor equilibrio entre la lógica del mercado y la lógica ciudadanía de intereses públicos, capaz de conciliar los intereses inmediatos y los intereses estratégicos.

Hay que dar respuestas claras a preguntas inevitables como: ¿Los paraísos fiscales son indispensables al funcionamiento de la economía mundial o son una deformación delictual del sistema? ¿Pueden ser agentes privados y con intereses particulares los evaluadores de los actores financieros privados? ¿Pueden los grandes ejecutivos financieros tomar decisiones que los benefician directa e inmediatamente con el ahorro de millones de personas?

Esas respuestas son las que marcarán la credibilidad de las necesarias reformas que engendren las reglas de una globalización más justa y equilibrada.

² Es necesario señalar que los excesos neoconservadores poco tienen que ver con la inspiración moral del padre del liberalismo, cuya relectura debe hacerse considerando no solo la investigación sobre *La riqueza de las naciones* (1776), sino también considerando su *Teoría de los sentimientos morales* (1759), que, si bien es anterior, la revisó en 1790, un año antes de su muerte.

³ Krugman, Paul, “Hacer que la banca sea aburrida”, *El País*, España, 19/04/2009.

2. América Latina frente a la crisis

Entre las razones que explican por qué América Latina ha sido capaz de resistir en mejores condiciones la crisis de 2008 que otras crisis anteriores, no se ha subrayado quizás con suficiente fuerza el aprendizaje doloroso de los últimos treinta años, adquirido a través de numerosas crisis, de origen endógeno o exógeno.

Recordemos que el impacto del proceso de globalización en América Latina, de una globalización “sin filtros”, como tan acertadamente la ha llamado Guillermo O’Donnell⁴, ha sido muy traumática.

América Latina no vio venir los cambios enormes que se estaban incubando en la economía internacional hacia fines de la década de 1970 y tuvo un despertar violento con la crisis de la deuda que estalló el año 1982, que conllevó la necesidad de un ajuste brutal y socialmente desequilibrado que acompañó el cambio del modelo de desarrollo hacia adentro, y del Estado clientelar a una economía bruscamente desregulada y a un adelgazamiento sin resguardos del Estado, que inauguró la llamada “década perdida” donde se retrocedió en todos los indicadores económicos y sociales.

Si bien la situación mejoró en la década de 1990, la verdad es que no dejó de ser extremadamente volátil para todos los países de la región, con la casi solitaria excepción de Chile. Es así como se sucedieron las crisis mexicana –llamada crisis tequila–, la crisis asiática, la rusa y la turca, que mantuvo a la región en una montaña rusa hasta el año 2003.

Esta frecuente volatilidad, acompañada de democracias históricamente frágiles, de situaciones y personajes públicos de diverso colorido termina por convencernos a nosotros mismos de que estamos destinados a carecer de una institucionalidad democrática fuerte y de sociedades más prósperas e igualitarias, pues estaríamos destinados a los excesos políticos y a las exageraciones discursivas que tanto gustan a quienes los observan desde lejos, con ánimo turístico o en busca de emociones fuertes.

De allí que suela decirse, más en serio que en broma, que si Kafka hubiera sido un escritor latinoamericano sería calificado como un escritor costumbrista.

Aun cuando no faltan del todo razones para pensar así, me cuesta aceptar ese destino. Si vemos las cosas con serenidad, América Latina es una región de una identidad muy compuesta y de una

⁴ O’Donnell, Guillermo, “Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo”, en: *Hacia la Revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2008.

situación económica intermedia. Es una región de ingreso medio. Aunque contiene demasiados pobres y desigualdades, no se trata de una región pobre, aun cuando tampoco es desarrollada. El ingreso por habitante de América Latina representa un quinto del ingreso medio de la OCDE pero más que duplica el del África subsahariana.

Alberga un conjunto de economías muy dispares, que van desde Haití, con un nivel de renta per cápita adecuado a precios cercanos a los cuatrocientos dólares, hasta Chile que bordea los dieciséis mil, incluyendo desde países-continente como Brasil hasta pequeñas islas.

Es una región con muy buenos indicadores de esperanza de vida y de baja mortalidad infantil, con cobertura educativa primaria casi universal, 64% de secundaria y una educación superior importante, aun cuando presenta problemas inmensos de calidad educativa, desigualdad acumulativa, pobreza e indigencia.

Una región donde la democracia, al menos en lo que respecta a su origen electoral, es casi universal, pero donde su solidez está fuertemente tensionada en muchas partes, los sistemas políticos son frágiles y los Estados aún no encuentran una legitimidad fuerte en el contexto globalizador.

Una región en paz, salvo la excepción –esperamos que transitoria– de Colombia, pero que cuenta con altísimos niveles de criminalidad y violencia.

Nos hemos acostumbrado a decir que América Latina crece pero no distribuye; la verdad es más dura, entre 1980 y 2003, el producto per cápita aumentó sólo en un 0,1% y el crecimiento regional fue escaso y volátil.

Por ello es tan importante lo sucedido entre 2003 y 2008, donde el crecimiento per cápita ha sido de 3,5%, ya que para encontrar un período similar debemos retroceder 40 años. En estos años, la desocupación cayó del 11 al 8%, siendo un factor importante en la reducción de la pobreza, que descendió de un 44% en 2003 a 33% en 2008. Por su parte, las políticas públicas de transferencias condicionadas y las remesas ayudan a explicar la caída de la indigencia en el mismo período de 19,4 a 12,9%.

El crecimiento de América Latina entre 2003 y 2008 fue además el de mejor calidad, con más ahorro e inversión, menos volátil. ¿Podemos estar satisfechos? Apenas un poquito. Sin quitar méritos a lo realizado internamente, tanto los aires buenos como los malos vienen en gran parte de afuera y nuestro crecimiento es menor que el de otras regiones en desarrollo.

Todavía existe mucha pobreza, no hay duda al respecto. Sólo para graficar la situación, la cantidad de personas en América Latina cuyos ingresos no alcanzan siquiera para cubrir las necesidades

alimentarias mínimas, es mayor que la suma de las poblaciones totales de España y Portugal.

Por otra parte, América Latina es la región del mundo que muestra los mayores índices de desigualdad de los ingresos nominales. Medido en términos del Índice de Gini, América Latina tiene un nivel del orden de 0,52-0,53, mientras que los países de la OCDE tienen un nivel levemente superior a 0,30.

Entre 2003 y 2008 se produjo una mejoría en la distribución del ingreso, pero muy leve. La desigualdad es difícil de enfrentar, pues viene de lejos y es históricamente persistente⁵.

Nuestros avances respondieron en gran parte al fuerte crecimiento que tuvo la economía mundial antes de las actuales turbulencias, a la mejoría de los términos de intercambios destinada a quedarse por algún tiempo y al enorme rol que, particularmente para las economías sudamericanas, ha significado la eclosión del crecimiento en China e India y su consiguiente impacto en la mejoría de los precios de los recursos naturales.

Sin embargo, tal como lo reflejan las cifras, esta situación no ha sido igualmente positiva para México ni, sobre todo, para los países de América Central, que más bien compiten con las grandes economías asiáticas en relación al mercado norteamericano.

La crisis financiera internacional cambió crudamente este escenario a fines del año 2008, nuestros planes de avance se vieron fagocitados por la necesidad de responder a ese *shock* brutal, que si bien no se contagió por vía financiera, sí produjo una caída muy fuerte de las exportaciones, limitó el acceso al financiamiento externo, provocó un aumento de la incertidumbre y una disminución del consumo, la inversión y el empleo. De igual manera descendieron las remesas desde el extranjero y cayó el ingreso por turismo, afectando particularmente a las economías más débiles.

La buena noticia fue que América Latina resistió los embates de las crisis mucho mejor que en ocasiones anteriores. Las buenas prácticas acumuladas en el periodo de bonanza ayudaron a resistir mejor, tanto en lo económico como en lo social.

Sin embargo, el Producto Interno Bruto (PIB) cayó -1,9% en 2009 lo que significó una contracción por habitante de -2,8%; la tasa de desempleo, que estaba en 7,5% se elevó a 8,3%, lo que hace proyectar que el número de pobres aumentará en 1,1% y el de indigentes en un 0,8%. Son cifras moderadas, aunque dolorosas, y que quebraron la tendencia positiva del periodo anterior.

⁵ Ottone, Ernesto y Vergara, Carlos, “La desigualdad en América Latina”, en: *Revista de Estudios Públicos* N° 108, Santiago de Chile, 2007.

Desde el segundo semestre del año 2009 se comenzaron a ver signos de recuperación, los que se han fortalecido durante el año 2010 y que dan lugar a un cauto optimismo para el futuro, en vista a una recuperación que puede ser más rápida que la del promedio de la economía mundial, sobre todo gracias a la pujanza de las grandes economías emergentes.

Es así como el reciente “Estudio Económico de América Latina y el Caribe” de CEPAL⁶ nos muestra que el crecimiento del comercio internacional comienza a recuperarse con mayor rapidez de la esperada, mejoran los términos de intercambio, se recupera la actividad turística, vuelven a aumentar las remesas, mejoran los accesos a los mercados financieros y poco a poco se recupera el empleo. Para el 2010 habrá un crecimiento del PIB de 5,2% y para el 2011, producto de un entorno internacional menos favorable, el crecimiento será de 3,8%.

Teniendo presente ese entorno, probablemente la economía global mejorará muy pausadamente y la recuperación de empleos tampoco será rápida. El bono demográfico, es decir, la menor dependencia de los ingresos de quienes trabajan en los hogares tenderá a disminuir y será difícil mantener los actuales niveles de gasto social si el crecimiento se mantiene a niveles aceptables pero moderados en los próximos años.

La capacidad que ha tenido la economía latinoamericana para responder en mejor pie a la crisis sólo se asegurará en el futuro a través de la proactividad de los Estados y en su capacidad para sostener niveles aceptables de actividad y empleo. Será sustentable en el tiempo si es capaz de mantener y desarrollar instrumentos de política social como transferencias monetarias, políticas de empleo y crédito o subsidios a servicios de consumo, pero a la vez trabajando en la generación de sistemas de protección social que aborden integralmente la extensión de la cobertura, generen una sociedad de garantías y aborden la situación de los grupos más vulnerables.

El futuro de América Latina –y su inserción en el mundo globalizado– debe abordarse de manera sistémica, considerando todos los desafíos estratégicos, aquellos que se plantean en el terreno político, cultural, económico y tecnológico. Por ello, al señalarlos, conviene caracterizar algunos rasgos políticos actuales de la región.

El primer aspecto que salta a la vista es que, por razones de coyuntura política internacional, la región pasa por un aumento sin precedentes de su autonomía respecto a los Estados Unidos de América. Lenguajes políticos como los de los presidentes de Venezuela y Bolivia difícilmente habrían sobrevivido en otros tiempos.

⁶ CEPAL, “Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010”, Santiago de Chile, 2010.

Esa mayor autonomía fue producto de la ausencia durante la administración de G.W. Bush. Con el presidente Obama puede adquirir un signo más positivo de aumento en la colaboración y el respeto mutuo, en base a una agenda pluritemática. En todo caso, esta mayor autonomía no sólo implica más libertad sino responsabilidad mayor. ¿A quién culparemos si fracasamos?

Nuestras democracias están soportando altos niveles de tensión, cuando no de polarización en su interior. Las razones de ello pueden tener también raíces históricamente muy positivas. Es el caso de una decisiva inclusión étnica como en Bolivia, la aparición de nuevas voces como en Paraguay y El Salvador, o transformaciones estructurales como nuevas configuraciones productivas regionales en los países.

Frente a estas nuevas situaciones es preciso evitar las visiones simplificadoras, como aquella que describe a la región como en una carrera inevitable y desenfrenada al populismo. Los resultados electorales de los últimos años no solo han dado origen a algunos gobiernos de corte más bien conservador, sino que países como México y Brasil, cuyos gobiernos no podrían ser acusados de populistas, no sólo reúnen la mayor población latinoamericana, sino también más del 65% del PIB regional.

Muchas situaciones políticas son diversas entre sí y atraviesan un estado de cambios y asentamiento. Sin embargo, es necesario estar atentos en la preservación del orden democrático. Reforzar el orden democrático supone, en consecuencia, desarrollar un compromiso de todos los actores y sectores sociales de respeto a las reglas de procedimiento de la institucionalidad democrática; articular los grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema político capaz de representar sus demandas, vale decir, capaz de institucionalizar políticamente estas demandas y traducirlas en intervenciones que asignen recursos para alcanzar niveles de equidad aceptable; desarrollar mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan relaciones de solidaridad y responsabilidad social; impulsar una cultura pluralista que favorezca mejores niveles de inclusión, confianza, convivencia y comunicación; y alentar la filiación progresiva de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que les permita una mayor integración y participación.

La diversidad de América Latina es muy grande y sus asimetrías también lo son. Considérese solamente que en la región conviven más de 700 etnias, lo que no hace fácil su unidad. Recordemos que Charles De Gaulle, que de política sí sabía, refiriéndose a una diferencia mucho más banal en el ámbito culinario, le señalaba al periodista Raymond Tournoux: “Qué quiere usted, querido amigo, no se puede unir fácilmente a un país que tiene 265 especialidades de queso”⁷.

⁷ Roussel, Eric, *De Gaulle*, Gallimard, París, 2008.

Más allá de su diversidad étnica (y también culinaria) América Latina tiene profundas marcas comunes –históricas, culturales y políticas– que facilitan, como quizás en ninguna otra parte, los procesos de integración.

América Latina vive hoy una situación de gobiernos legítimamente elegidos, a través del voto, lo que constituye una situación muy particular en su frágil desarrollo democrático. Muchos de los resultados electorales reflejan la aspiración de justicia social y de reivindicaciones centenarias de pueblos y de sectores que hasta ayer no habían tenido acceso al poder político. Lo importante para que estos procesos signifiquen avances y no frustraciones, es que puedan llevar adelante el binomio clásico de la democracia entre libertad y aspiración a la igualdad. Ello significa que terminar con la negación del otro no signifique a su vez la negación del antiguo negador y que la aspiración de justicia no termine cercenando las libertades y jibarizando la democracia.

El tema de la confianza es un tema central de la democracia, desterrar la relación amigo-ene-migo, desarrollando los espacios y posibilidades donde los conflictos naturales de intereses puedan resolverse. Pasar de la pluralidad al pluralismo y de la tolerancia pasiva a la tolerancia activa sólo se puede resolver a través de un camino laborioso y gradual.

Contamos hoy en América Latina con un nuevo actor global: Brasil. Así lo entiende la comunidad internacional y así lo muestra su enorme potencial productivo, tanto en manufacturas de tecnología avanzada como en recursos naturales.

Esta nueva situación parecería agregar una nueva asimetría a la región –pero leído en otra clave podría ser un factor para disminuir las asimetrías hoy existentes y provocar un fortalecimiento a partir de la generación de un nuevo liderazgo– abierto también a México, que convenga a todos y que permita revertir el actual debilitamiento de los procesos de integración, que supere la concepción de la política internacional como una pura variable de ajuste de las políticas internas y establezca, reconociendo las diversidades existentes, visiones con algo en común. Sin esas visiones comunes mínimas, ajenas a ideologismos exacerbados, no es posible avanzar en la integración latinoamericana, y debemos reconocer que en este terreno estamos muy atrasados.

¿Podemos imaginarnos una Unión Europea con un pensamiento carente de visiones comunes?

3. Algunos desafíos estratégicos

Son muchas las tareas que tiene América Latina por delante, ya no sólo para superar los efectos políticos, económicos y sociales de la crisis sino para enfrentar su mayor déficit en relación a un

desarrollo más igualitario y sólidamente democrático.

El primero dice relación con lograr democracias más sólidas, no sólo en cuanto a su origen sino en su funcionamiento, con menores niveles de tensión y polarización, con sistemas políticos fuertes institucionalmente, donde primen las normas y la seguridad jurídica, con mayor capacidad inclusiva y donde tienda a predominar más la negociación que el conflicto.

El segundo dice relación con una disminución drástica de sus niveles de desigualdad y la disminución de los niveles de pobreza e indigencia que son todavía inaceptables y en varios países se acercan a la mitad de la población. Se requiere un mínimo civilizatorio bajo el cual ningún latinoamericano viva a partir sólo de su propia dignidad humana. Ello requiere la creación de empleos productivos, escapar de la precariedad laboral y de la ausencia niveles de protección adecuada frente a las adversidades.

Conjugar economías sanas, sólidas, con capacidad contra-cíclica y políticas públicas fuertes, destinadas a favorecer especialmente a los sectores más vulnerables, y que amplíen sus oportunidades a través de sistemas educativos funcionales a la movilidad social. Ello plantea un concepto más exigente del contrato social, orientado por una noción de bienestar que asegure el esfuerzo público y privado para lograr una sociedad de garantías que eleve el acceso a los bienes de consumo, servicios básicos y a las oportunidades, que sea capaz de bajar los niveles de pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

En tercer lugar se requiere un crecimiento sostenible que sea capaz de integrarse con éxito a la era de la información. Ello no sólo requiere una solidez en las políticas macroeconómicas y una responsabilidad fiscal, sino elevar la productividad de todos los factores, agregando valor a toda la actividad productiva.

Diversificar y desarrollar espacios donde se conjugue el aprendizaje tecnológico y la compatibilidad es el corazón de cualquiera estrategia de futuro. Nuestros niveles de investigación y desarrollo son extremadamente bajos. Es urgente en todas las áreas de la economía –recursos naturales, manufactura y servicios– producir una interacción virtuosa pública y privada entre investigación y desarrollo para adaptar y difundir innovaciones, procesos y productos.

En resumen, hemos sido capaces de navegar con relativo éxito en aguas turbulentas; ellas seguirán siendo así, pero estas nuevas capacidades recién demostradas nos pueden dar una nueva oportunidad, similar a aquella que existió a fines del siglo XIX y principio del XX, cuando la brecha con EE.UU. y Europa era mucho menor en todos los planos a la enorme distancia de hoy y el rentismo, la exclusión social, la ausencia de formación de nuestros recursos humanos nos hicieron frustrar nuestro camino. De nosotros depende aprovecharla hoy.

AMÉRICA LATINA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y TRANSNACIONAL DEL SIGLO XXI: UNA APROXIMACIÓN GLOBAL

Raúl Allard Neumann¹

1. AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO ACTUAL FRENTE A UNA REALIDAD COMPLEJA: RELACIONES INTERNACIONALES Y TRANSNACIONALES

América Latina y las relaciones transnacionales, conceptualización y objetivos de este estudio

En las últimas décadas, los países latinoamericanos y Chile en particular –que ha llevado a cabo un proceso original y audaz–, han intentado una inserción dinámica en el sistema internacional en tiempos de globalización. La inserción, en general, ha sufrido los altibajos y complejidades del proceso mismo que, por un lado, acerca a pueblos y sociedades y, por otro lado, provoca fuertes desajustes, particularmente en aquellas áreas que por diversas causas quedan marginadas de los beneficios del proceso.

Un punto que no se ha debatido a fondo es que en el curso de estos procesos el propio sistema internacional se ha complejizado. Nuevos actores entran a actuar con muy variados objetivos y al mundo más tradicional centrado en Estados y organizaciones internacionales –y sus agencias especializadas en política exterior–, se ha sucedido un estado de cosas en que lo estrictamente “internacional” en el sentido de interestatal ha sido complementado por miles de actores no gubernamentales de diversa naturaleza, políticos, económicos y del ámbito gremial y cultural que han tejido redes y desarrollan giros o formulan planteamientos que de algún modo deben ser atendidos por los Estados y las organizaciones multilaterales.

¹ Abogado y especialista en Relaciones Internacionales. Director del Programa de Magíster en Relaciones Internacionales de la PUCV, profesor titular y ex rector de dicha Universidad.

América Latina, como una región en desarrollo y emergente, se ve enfrentada a la tarea de tener una mayor significación en el mundo actual, con la institucionalidad heredada de la post Segunda Guerra Mundial y, al mismo tiempo, ser parte de un mundo con multiplicidad de actores y una agenda temática que supera a los Estados y requiere de cooperación. Los desafíos de la hora presente alcanzan a diversos campos: la coordinación política, inserción económica, el acceso pleno a la denominada sociedad del conocimiento y los requerimientos de innovación, nuevas temáticas ambientales, calentamiento global y otras. En ese debate sobre la nueva agenda y las modalidades de cooperación, los Estados siguen siendo actores determinantes, pero no están solos.

Los análisis sobre el sistema internacional actual y el proceso de globalización y mundialización de los intercambios y mercados muestran una constante referencia a las relaciones de carácter transnacional y los actores de ese carácter, económicos, ideológico culturales y al mundo académico. Estas categorías no son nuevas, surgieron en la nomenclatura de las Relaciones Internacionales en la década de 1970 –y venían de antes–, pero han renovado vigencia en el marco de la globalización.

Algunos conceptos básicos de esta temática están ya bastante consolidados en la disciplina de las Relaciones Internacionales, pero aún se debaten los efectos del proceso de transnacionalización en los Estados, en las personas y otros actores, incluyendo el caso de Chile, fuertemente internacionalizado en su comercio y economía.

Concebimos al sistema internacional como el conjunto de interacciones entre actores políticos internacionales, bajo ciertas formas de control que permiten hablar de una comunidad internacional, a pesar de no existir una autoridad o gobierno mundial como sí existe en los niveles nacionales. El estudio del sistema ha superado los planteamientos del realismo que enfocaba las relaciones estrictamente en el marco de los Estados. Las relaciones transfronterizas exceden la capacidad de control y el ámbito de jurisdicción del Estado-nación.

Lo transnacional aparece como un fenómeno nuevo en cuanto a su significación en el ámbito internacional, aunque tiene antecedentes antiguos, como la creación de la Cruz Roja –un intermedio entre organización no gubernamental y gubernamental– que data del siglo XIX, y como también los grupos abolicionistas contrarios a la esclavitud y las luchas por el sufragio y la condición de la mujer. Igualmente, organizaciones como el Ejército de Salvación, fundado en Londres en 1865, y Caritas, en Alemania en 1897².

² Barbé, Esther, *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2008 (3ª ed.), pág. 212.

Las relaciones transnacionales apuntan a contactos e interrelaciones a través de las fronteras nacionales, que no están bajo control de los organismos estatales encargados de la política exterior. Actividades nacionales en su origen que se proyectan más allá de las fronteras mediante decisiones y acciones de carácter autónomo, independiente de los Estados. Lo que se manifiesta por medio de actores que entran en interacción con otros actores con intereses análogos, que se reúnen por medio de organizaciones y redes, llevan adelante programas y encuentros y formulan planteamientos y demandas al sistema internacional y a los propios Estados.

Analizaremos cómo los Estados latinoamericanos –y Chile entre ellos– se insertan en un mundo más complejo y en las propias sociedades de la región, por medio de variadas organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales y agentes de la sociedad civil, que participan también de la sociedad civil internacional y cómo esos planos coexisten y convergen. Estados y sociedades se insertan en un mundo interconectado para obtener condiciones de vida más satisfactorias para sus pueblos y los individuos y personas se empoderan como sujetos de desarrollo. Estas personas –y agrupaciones– son actores en las relaciones internacionales políticas y los individuos son sujetos de Derecho Internacional, en defensa de sus derechos humanos.

Transnacionalismo y globalización

Enfocaremos las relaciones transnacionales como parte del fenómeno de la “globalización”, concebida en su esencia original como el hecho de los intercambios y de las relaciones económicas internacionales a nivel global que se mundializan y conforman un gran mercado global, lo que se ha facilitado con otros fenómenos recurrentes, como el de la utilización, diseminación y avance de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

La globalización de los intercambios, el acercamiento de las sociedades, la percepción de una suerte de “compresión” del mundo que conlleva y su impacto en lo político, cultural y social, es parte de un fenómeno mayor, lo que también se ha dado en llamar “la sociedad global” o el “sistema global”.

En la globalización misma, junto a las tendencias de la diseminación de las tecnologías de la información –información en tiempo real–, aparece la internacionalización de los flujos y mercados financieros (cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, créditos y monedas), junto a otras tendencias, como la inversión extranjera directa, y la globalización de parte esencial de la producción de bienes y servicios por vía de las empresas multinacionales o transnacionales³.

³ Allard, Raúl, “Actores, tendencias y nuevas temáticas en el mundo global. Desafíos para Chile y América Latina”,

En este contexto, los Estados se amoldan a nuevas realidades. A veces aparece como un Estado-nación maltrecho –como lo califica Castells– y acosado, pero también creativo, en vías de modernización y aún asumiendo nuevos roles, como ha acontecido con los procesos de intervención e incentivos económicos con motivo de la Gran Recesión de 2008. El Estado como una multiplicidad institucional cuyo rol internacional y en lo económico recobró presencia en la reciente crisis.

Jürgen Habermas cita a Giddens en su concepto de globalización como proceso de densificación de relaciones que implican a todo el mundo y conllevan la influencia recíproca de sucesos locales y sucesos muy alejados. Agrega Habermas que “estos contactos físicos, sociales o simbólicos, que tienen por sistema de referencia al mundo todo, se establecen a través de conexiones aceleradas en el tiempo y que cubren inmensos espacios, y sobre todo a través de los medios electrónicos de comunicación. Estas comunicaciones fomentan, por un lado, la expansión de la conciencia de los actores y, por otro, la ramificación, alcance y conexión de sistemas, redes y organizaciones”⁴.

Un tema recurrente después de la crisis de 2008 ha sido el de la necesidad de una mayor gobernanza o manejo (*management*) de la globalización, en oposición a posiciones del tipo *laissez faire*. Dicho manejo requiere del apoyo de reglas multilaterales promovidas por organizaciones internacionales. Un estudio reciente señala que este tipo de aproximación, la “globalización manejada”, paradójicamente, puede constituirse en una fuerza hacia la liberalización⁵; agreguemos sí, que sin las exageraciones de la ortodoxia neoliberal.

2. ACTORES CONSOLIDADOS Y EMERGENTES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL.

TENDENCIAS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y COYUNTURA ACTUAL. LA GOBERNANZA GLOBAL

Potencias consolidadas y transiciones de poder

Las últimas décadas han sido de profundos cambios en el sistema internacional. El fin de los socialismos reales no trajo el “fin de la historia” ni “un nuevo orden internacional”. Sin embargo, no hay duda de que el término de la Guerra Fría y del mundo bipolar con dos grandes potencias, ha

en: *Revista Estudios Internacionales*, núm. 165, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago, 2010, págs. 81 y 82.

⁴ Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006 (3ª reimpresión), pág. 191.

⁵ Abdelal, Rawl y Meunier, Sophie, “Managed globalization: doctrine, practice and promise”, en: *Journal of European Public Policy* 17(3), 2010, págs. 350-367.

tenido consecuencias muy importantes, aún considerando que ese sistema ya tenía poco que ver con el bipolarismo rígido de la década de 1950.

EE.UU. continúa siendo la mayor potencia mundial, tanto en lo económico como, particularmente, en lo militar y estratégico (poder nuclear). Surgen nuevas tendencias y nuevos actores, tanto de carácter no gubernamental como potencias emergentes a nivel internacional, procesos recurrentes como el de la integración y regionalización y acuerdos de libre comercio. Así, un estudio de Goldman Sachs, profusamente citado, fijó un horizonte de cambio hacia mediados del presente siglo XXI, con la predicción –y las consecuencias que tendría– del avance progresivo de los BRICs –Brasil, Rusia, India y China–, cuyo PIB conjunto sería equivalente al de los originales G-6.

En materia de regulación del comercio, después de casi 50 años de haberlo intentado en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, los Estados pudieron darse a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con sede en Ginebra, una institucionalidad en materia de comercio internacional complementaria del antiguo GATT de 1947. En efecto, en esa época se había alcanzado el GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), acuerdo general de comercio y aranceles aduaneros, con base en los acordado en Bretton Woods, que también incluyó la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

En el momento actual, la suspensión de la Ronda de Doha a nivel de la OMC muestra que este sistema de normas universales sobre comercio (GATT 1947 y GATT 1994) y también sobre servicios (GATS 1994) junto con significar un avance, no logra cristalizar y subsisten las diferencias, particularmente entre países desarrollados y en desarrollo y amenazas de proteccionismo.

Crisis 2008/2009. El ascenso de Asia y China

En el plano político, junto al fenómeno de los BRICs, se desarrolla desde hace varias décadas el surgimiento de Asia –lo que el cientista político de Singapur, Kishore Mahbubani, llama la marcha de Asia a la modernidad– y en particular el ascenso de China, que a su juicio tendría cierto grado de inexorabilidad⁶. China inició en la década de 1970, con el liderazgo de Deng Ziao Ping, las reformas económicas y la apertura a la inversión extranjera directa que le permitieron una mayor industrialización y exportación de manufacturas. Se desarrollaron zonas económicas especiales de economía capitalista y China ingresó a la OMC. Al tiempo que en lo social, 300 millones de

⁶ Mahbubani, Kishore, *The new Asian Hemisphere. The irresistible shift of global power to the East*, Public Affairs, Nueva York, 2008.

personas han dejado la pobreza y se han incorporado a los sectores medios. China exporta el 35% de su PIB, lo que economistas consideran muy elevado.

En la última crisis, China jugó un papel clave porque, a pesar de la desaceleración relativa de su economía, su tasa de crecimiento fue alta, del 8 al 9% del PIB, lo que significó el mantenimiento de la demanda por materias primas. Japón, en tanto, se ha incorporado en pleno a la economía occidental. Otros países del sudeste asiático como Singapur y Corea del Sur han transitado del subdesarrollo al desarrollo en las últimas décadas.

Un estudio de la Fundación Chilena del Pacífico, de agosto de 2010, menciona que la economía mundial “ha iniciado el proceso de recuperación de la crisis financiera internacional de 2008-2009, la que ha sido “vigorosa” en Estados Unidos, “con un crecimiento positivo en los últimos tres trimestres y con un ritmo anualizado de 2.7% el primer trimestre” de 2010. Sin embargo, la “información reciente indicaría una cierta moderación en el crecimiento”. Agrega el análisis “que las economías emergentes lideradas por China e India también han retomado un rápido crecimiento” –11,9 y 8,6%, respectivamente– durante el primer trimestre de 2010, y Perú al 6%. Brasil creció sostenidamente en 2010, alcanzando alrededor del 7,9%. El crecimiento en la Unión Europea, en cambio, ha sido lento, 0,8% en el primer trimestre de 2010, aquejada “de serios problemas fiscales y en algunos países de la eurozona como Grecia”, el crecimiento del primer trimestre del año 2010 sigue negativo (-4%). Se concluye con que “si bien la recuperación es heterogénea” la economía mundial “lograría un crecimiento de 4,6% en 2010”, de acuerdo a las predicciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). “La crisis fiscal de Europa ha introducido nuevamente incertidumbre en la economía mundial, aumentando los riesgos a la baja en el crecimiento”⁷.

Durante el presente siglo, China –con más de 1.300 millones de habitantes y un territorio de 9,5 millones de km²– ha pasado del lugar 21 entre las economías del mundo en el año 2000 al segundo lugar en la actualidad, con un PIB de US\$ 1,3 billón (millón de millones), aventajando a Japón y a países de antigua industrialización como Alemania, Francia e Inglaterra. China, gran exportador de manufacturas e importador de materias primas, se ha posicionado también en el quinto lugar del mundo como importador de servicios, sector más abierto a proveedores medianos o pequeños.

Históricamente, no es esta la primera vez que China ha buscado combinar *know how* extranjero con identidad nacional. En política exterior, China ha mantenido un carácter propio, promo-

⁷ Lagos, Luis Felipe, *Perfiles económicos Asia Pacífico 2010*, Fundación Chilena del Pacífico, Santiago, 2010, pág. 4.

viendo su propia agenda internacional, con renovado interés por el multilateralismo. Naciones Unidas se constituiría en un poderoso amplificador de su visión mundial, la que, en todo caso, no aparece como arrogante sino conciliadora⁸. Sin embargo, tienen conciencia de su nuevo rol y un crecimiento anual significativo en su gasto militar. Cuando en noviembre de 2008, en plena crisis, China anunció un masivo plan de estímulo económico, me encontraba en Shanghai participando en una reunión internacional portuaria con participación de importantes funcionarios chinos y pude advertir que tenían pleno conocimiento que el gasto chino en infraestructura y desarrollo implicaba –por la demanda de materias primas– un instrumento vital para mantener la actividad económica en muchos países.

Según Mahbubani, la “marcha de Asia a la modernidad” tendría que ser facilitada por Occidente dado que el “triumfalismo occidental” de algunos años atrás ya no tendría asidero en la realidad, ni tampoco la tendencia europea de concentrarse en sí misma (retirarse a su propia fortaleza, *back to fortress*). En todo caso, no es la única forma de enfocar el proceso. Así, John Ikenberry, de Princeton, menciona la capacidad recurrente de Occidente de atraer a nuevos actores dentro del sistema internacional y que, aún en el caso de una transición de poderes a nivel internacional, ésta no sería equivalente a la de otras etapas históricas, por la misma interdependencia propia del mundo actual, en que las propias potencias emergentes están comprometidas en el actual estado de cosas a nivel del capitalismo mundial, cuyos intercambios les han resultado exitosos.

Para Ikenberry, las épocas de “transiciones de poder” están “cargadas de peligros”. Sin embargo, “ésta particular transición de poder –o conjunto de transiciones de poder que se están desplegando de modo simultáneo– no se va a parecer enteramente a aquellas del pasado. El sistema internacional actual es más difícil de derribar y, además, es más fácil unirse a él”⁹.

Cambios en la gobernanza global y nuevos desarrollos

Lo anterior no implica que el sistema esté exento de cuestionamientos. Los problemas que siguieron a la Guerra de Irak, las inquietudes causadas por la crisis financiera internacional en 2008 y 2009, y los desajustes inherentes a la globalización han llevado a la búsqueda de nuevas formas de gobernabilidad de la globalización y aspiraciones de cambios en la institucionalidad política y en

⁸ Leonard, Mark, *What does China think?*, London, Fourth Estate, 2008.

⁹ Ikenberry, John, “Rising powers and global institutions”, en: Art y Jervis, *International Politics*, Pearson Longman, New York, 2009 (9ª ed.).

la económica proveniente de Bretton Woods.

En lo político, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con cinco miembros permanentes que reflejan la realidad de la post Segunda Guerra Mundial aparece con “una estructura problemática”. Se piden cambios en la composición del Consejo de Seguridad y Brasil aspira con razón a ser miembro permanente. Sin embargo, la realidad muestra que las innovaciones en este campo han sido más bien de “procedimientos y prácticas”¹⁰. Crecientemente, se requiere de mayores consultas con otros Estados mayores y emergentes y con los interesados directos en los diferentes problemas y conflictos.

Junto a la seguridad de los Estados, surge el concepto de “seguridad humana” referida a la protección de las personas frente a los riesgos sobrevinientes de situaciones de violencia, conflictos armados, corrupción o crimen organizado, que pueden impedirles disfrutar de un desarrollo humano¹¹. Si bien aún no ha sido objeto de una convención internacional vinculante, ha estado presente en los foros internacionales y no gubernamentales.

Un desarrollo reciente es el que ha derivado en el Grupo G-20. En efecto, las sucesivas ampliaciones del ente-informal-coordinador de las políticas económicas a nivel internacional desde los originales G-6 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido), G-7 que incluye a Japón y G-8 (en que participa la Federación Rusa) de los países industrializados al actual G-20 que incluye a países emergentes y latinoamericanos. Este grupo ampliado refleja una nueva realidad internacional y en 2009 y 2010 ha debatido sobre medidas para regular el sistema financiero internacional y reducir el riesgo de una nueva crisis financiera.

3. AMÉRICA LATINA Y AMÉRICA DEL SUR. LOS CASOS DE BRASIL Y CHILE

Situación de América Latina y contexto

América Latina y el Caribe es un conglomerado de 35 naciones —a los que se agregan diversos territorios— que se acercan a los 600 millones de habitantes, en donde coexisten economías dinámicas y un proceso de apertura económica, diseminación de la democracia política, modernización social y altos niveles de pobreza y desigualdad y los correspondientes esfuerzos por una mayor protección

¹⁰ Roberts, Adam, “The United Nations and international security”, en: Art y Jervis, *op. cit.*, 2009, pág. 544.

¹¹ Vargas Carreño, Edmundo, *Derecho Internacional Público de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007, pág. 467.

social, advirtiéndose fuertes diversidades en las distintas situaciones nacionales. Es creciente el rol de América del Sur como ámbito de cooperación.

Un estudio de Naciones Unidas-CEPAL del período 1991-2003, sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio mirados desde la región, remarcó la necesidad de una estrategia de desarrollo integral. La búsqueda de mayores niveles de bienestar requiere de un crecimiento económico alto y estable, pero éste no es suficiente cuando los patrones de desarrollo generan tendencias distributivas desfavorables. “En otras palabras, el siglo XXI comienza para América Latina y el Caribe con un mejor entendimiento de la complementariedad entre Estado y mercado, apreciando mejor las ventajas de una economía mixta. Esto no significa un regreso al Estado productor del pasado, sino a un Estado activo, promotor del proceso de desarrollo económico y, en particular, de la formulación y aplicación de políticas públicas, en distintos ámbitos, para reducir la inequidad y disminuir la pobreza”¹². Se proponen políticas para impulsar la inversión, mejorar la inserción externa, fomentar políticas productivas que incentiven la innovación y aceleren el crecimiento de la productividad, el empleo y sinergias entre crecimiento y equidad.

La recesión del año 2008 surgió de países industrializados –no de América Latina– pero la afectó como resultado de la desaceleración de la economía mundial. En un estudio sobre la crisis global, Ricardo French Davis, sostiene que la globalización tiene fuerte implicancia en las estrategias de desarrollo de nuestros países, que “necesitan crecer y, además, hacerlo con equidad”. Apunta a los pros y muchos contras de la globalización; si bien ha incrementado el comercio internacional, es “débil en el tema de la gobernabilidad” y “muy intensa con la integración de algunos mercados, sin regulaciones” como el de los mercados financieros y bursátiles¹³. La inversión extranjera directa (IED) es otra dimensión importante del “desarrollo productivo, pues transmite conocimiento, acceso a mercados, capacidad de gestión” e insiste el autor en los beneficios de creación de capacidad productiva, afirmando que entre 1998 y 2003 “alrededor de la mitad de los flujos de IED hacia América Latina fueron adquisiciones en vez de la creación de nuevas” actividades. Aunque es posible que las adquisiciones generen “un efecto positivo posterior”¹⁴.

¹² Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago, 2005.

¹³ French-Davis, Ricardo, “La crisis global: nuevas estrategias de desarrollo”, en: Patricio Leiva (ed.), *Impactos de la crisis internacional sobre la economía chilena*, LOM-Universidad Miguel de Cervantes-Konrad Adenauer Stiftung, Santiago, 2010, pág. 46.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 49 y 50.

El actual clima post crisis en la región sería positivo según un estudio sobre clima de negocios (Fundación Getulio Vargas de Brasil y Universidad de Munich) que ubica en los cinco primeros lugares a Uruguay, Perú, Brasil, Chile y Colombia; y a Chile en primer lugar en el índice de expectativas, seguido de Colombia y México¹⁵.

Emergencia de Brasil

La emergencia de Brasil como actor mundial relevante —proceso que se acrecentó durante la presidencia de Lula, que concluyó con un 84% de popularidad—, coexiste con fenómenos como el señalado de la ampliación del diálogo económico internacional desde el tradicional club de los más ricos e influyentes G-6, G-7 y G-8 hasta el G-20 que se ha reunido con cierta frecuencia a partir de la crisis y recesión de 2008, con participación de Brasil con un rol muy activo, México y Argentina. A la vez, Chile acrecienta su prestigio internacional con una política de apertura a los mercados mundiales, libre comercio y una democracia consolidada.

Brasil ha definido a América del Sur como punto base para una nueva inserción en el sistema internacional y, más allá del MERCOSUR, busca construir espacios de cooperación, con proyectos concretos de inversión física, con iniciativas como el UNASUR y también por la vía de la inversión externa de sus empresas. Simultáneamente, apunta a una mayor relación con Centroamérica y el Caribe y una aproximación más limitada con Estados Unidos¹⁶. Brasil comercia e invierte en todo el mundo y actualmente desarrolla una ofensiva en África, que por ahora representa sólo el 6% del comercio exterior brasileño, invirtiendo en áreas como la banca, minería, servicios de ingeniería, *retail*, petróleo, como parte de la denominada “diplomacia comercial. Según *The Economist*, paralelo a las inversiones de empresas brasileñas, el expresidente Lula estuvo 11 veces en dicho continente desde 2003, abrió 16 nuevas embajadas y visitó 26 países.

En los últimos años, la posición internacional de Brasil aumentó sostenidamente, asumiendo un rol de potencia emergente y mediana a nivel mundial, con el estilo a la vez asertivo y moderado de Lula, que será continuado por la presidenta Rouseff a partir de 2011 según sus primeras declaraciones. Con sus propias características, producción diversificada y casi 200 millones de habitantes, Brasil abordó la crisis económica en forma inteligente y ha desplegado una participación activa

¹⁵ *Diario Financiero*, 19 de agosto de 2010.

¹⁶ Allard, Raúl; (2010), “Globalización y desafíos para la cooperación internacional en la Encíclica *Caritas in Veritate*”, en: Pbro. Dietrich Lorenz (coord.), “Reflexiones sobre la Encíclica *Caritas in Veritati* de S.S. Benedicto XVI”, *Cuadernos del Foro Valparaíso IX*, Valparaíso, 2010, pág. 102.

en foros mundiales, al tiempo que adopta un rol intermediador y moderador en conflictos en la región y América del Sur.

Nuevos descubrimientos en materia energética y de hidrocarburos –debajo del fondo del mar frente a la costa– que requerirán grandes inversiones para su exploración y explotación han llevado a soluciones pragmáticas como la mayor oferta pública de acciones en la historia de la multinacional Petrobras, US\$70.000 millones, en las bolsas de Wall Street –con presencia del entonces presidente Lula– y Sao Paulo el 24 de septiembre de 2010, con lo que su capital total la convertía en la quinta empresa del mundo en valor bursátil, US\$ 231.100 millones. También soluciones discutidas como la que permite aumentar la participación del gobierno de Brasil en el capital de Petrobras de 40 a 48% por la vía del canje de un paquete de acciones a cambio de derechos de explotación de una determinada cantidad de barriles de petróleo¹⁷.

Procesos de integración

Los procesos de integración no han tenido los avances que tuvieron en Europa. Coexisten diversas formas de cooperación e integración latinoamericana y por subregiones, ALADI y sus distintos instrumentos –en particular los acuerdos de complementación económica–, MERCOSUR, SIECA en Centro América, CARICOM, con esfuerzos de coordinación política mediante UNASUR y Grupo de Río, reuniones periódicas a nivel latinoamericano y nuevos referentes como el Arco del Pacífico desde México a Chile.

Estos esquemas coexisten con el sistema interamericano y las cumbres como la última realizada en Trinidad y Tobago con la presencia del presidente Obama: la presencia en la región de la mayor potencia mundial requiere de un diálogo y formas de cooperación que ya tienen larga tradición. En mi experiencia de 12 años de trabajo en la OEA aprecié su rol en materias como la búsqueda de la paz, combate al narcotráfico, promoción de la democracia y los derechos humanos. En tanto, los propios países latinoamericanos no llevan otro tipo de situaciones o problemas al seno de la OEA y, sin duda, existe también un amplio espacio para organismos de coordinación de políticas como UNASUR, que ha definido ciertas áreas de coordinación y cooperación en materia de políticas de integración en infraestructura física y vías de transporte, energía, desarrollo social, turismo y facilitación del desplazamiento de personas y otros, además de ser un organismo de consultas políticas, como de hecho ha operado ya en algunas ocasiones. En Chile se demoró la aprobación

¹⁷ *El Mercurio*, 25 de septiembre de 2010.

parlamentaria de la ratificación del Tratado de UNASUR sin justificación real desde el punto de vista del interés nacional¹⁸.

Para algunos, la mayor diversidad en materia de políticas económicas y estrategias políticas que existe en América Latina y América del Sur —como por ejemplo la existencia del ALBA, liderada por la Venezuela del presidente Chávez— haría difícil la coexistencia en esquemas como UNASUR. Nuestra respuesta es la contraria, nuestros países deben aprender a coexistir y cooperar en la diversidad. Eran mayores las diferencias y rivalidades en Europa inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, y fueron capaces de instaurar un sistema que, por ejemplo, hace prácticamente imposible la guerra entre países de la Unión Europea.

En materia de integración —en que los esquemas intrarregionales se entrecruzan con TLC regionales y extrarregionales— se pueden perfeccionar y simplificar preferencias intrarregionales en la medida de lo posible y avanzar hacia un neorregionalismo maduro y no excluyente¹⁹.

El caso de Chile

Chile es un caso de fuerte interacción entre los sectores público y privado y de apertura al comercio. Primero en forma unilateral, y a partir de 1990, por la vía de acuerdos comerciales. A la vez, comparte con América Latina las fuertes desigualdades en la distribución del ingreso. Con US\$10.000 de PIB per cápita y un PIB que alcanzó a US\$164.000 millones en 2007 y se acercaría a los US\$200.000 millones en 2011, aparece como un país de ingreso medio a nivel internacional y de crecimiento y posicionamiento importante en América Latina. Entre 1990 y 2009 el PIB creció al 3,7% promedio anual, el más alto de la región, a la vez que el PIB per cápita (según paridad de poder de compra) en 2008 alcanzó a US\$13.880, siendo junto con el de México, los más altos de la región. Igualmente, mejoraron los indicadores sociales y el índice de pobreza que era de 38,6% en 1990, bajó a 13,7% en 2006 y 15,1% en 2009.

Se calcula un crecimiento del PIB de alrededor del 5% para 2010, año en que soportó un fuerte sismo. Su estrategia económica internacional ha implicado un apoyo a las normativas de la OMC, pero mientras efectivamente éstas se universalizan, el país, que tiene un mercado limitado de 17 mi-

¹⁸ Allard, Raúl, “¿Participación en OEA y UNASUR? Sí y en otros foros más”, columna en *El Mostrador.cl* (diario electrónico), 16 de agosto 2010.

¹⁹ Allard, Raúl, “Diez desafíos para América Latina en la década 2010-2020: ¿Hacia un neo regionalismo emergente?”, Serie Materiales en RRII N°2, Magíster en Relaciones Internacionales, CEAL-PUCV, 2010, págs. 3 y 13.

llones de habitantes, amplía sus mercados y asegura el acceso a los más relevantes en distintas regiones del mundo por medio de una red de TLC, combinando estrategias multilaterales y bilaterales.

En el plano de los desafíos, el mejoramiento de la distribución del ingreso, que se mantiene entre las más regresivas del mundo, reclama el reforzamiento de políticas de protección social.

Chile favorece la participación simultánea en diversos foros políticos como soporte de una variada y diversificada actividad económica. Dada la universalidad de sus relaciones económicas internacionales, resulta necesario reforzar la cooperación política, “mantener una presencia simultánea en foros diversos y complementar los objetivos políticos de la actividad externa (seguridad, paz, solución pacífica de las controversias, democracia, derechos humanos, cooperación para el desarrollo), con los de integración latinoamericana y libre comercio a nivel mundial” dando base política a la red de intercambios comerciales²⁰.

Así, después de 20 años de apertura comercial y política exterior activa durante los gobiernos de la Concertación, manejo acertado de la crisis –reforzada por símbolos como el ingreso a la OCDE– y una estabilidad democrática reiterada por la transición del poder al nuevo gobierno de la Coalición por el Cambio que asumió en marzo de 2010, el país puede jugar un rol articulador en la región y, junto a otros países y conglomerados, tener una voz en los asuntos regionales y mundiales.

La clave para este activo Chile en materia económica, ha sido la diversificación de su comercio internacional, con una fuerte presencia de Asia, Europa y América del Norte (Estados Unidos) y un comercio menor en términos relativos con América Latina, pero significativo por la mayor participación en estos intercambios de productos con mayor valor agregado. Al año 2007, con anterioridad a la crisis, el comercio con América, Asia y Europa tuvo una participación relativa de 40, 35 y 22%, respectivamente, siendo el peso relativo de Estados Unidos –que figura, naturalmente, dentro del continente americano– del 17% del total del comercio externo.

La crisis ha alterado estas cifras y corrientes de intercambios a favor de Asia y en desmedro del resto. Así, según el Servicio Nacional de Aduanas, a mediados de 2010, las exportaciones chilenas a Asia –por el período enero-mayo– reflejan tanto una importante recuperación como una participación abultada de Asia, que es el receptor del 47,8% del total exportado y con un importante crecimiento del comercio con China, seguido de Japón y la República de Corea. El precio del cobre también influyó. América representa el 29,6% del destino de las exportaciones y Europa el

²⁰ Allard, Raúl, “¿Participación en OEA y UNASUR? Sí y en otros foros más”, columna citada, Elmostrador.cl.

19%. Por rubros, las exportaciones mineras representan el 60% de los embarques, seguidos de las frutas y celulosa.

Las exportaciones de Chile a China alcanzaron a US\$11.892 millones en el año 2009, siendo el principal socio comercial. Sin duda, APEC fue un buen catalizador para lograr el conocimiento y las confianzas mutuas con China, Corea, Japón y otros países del sudeste asiático. Lo pude comprobar personalmente siendo Presidente del Subcomité de Procedimientos Aduaneros de APEC en 2004 y, posteriormente, en conversaciones con autoridades chinas explorando, justamente, las posibilidades de un TLC. Porque las posibilidades de comercio e inversiones mutuas requieren del conocimiento de la cultura asiática y la forma de hacer negocios, y eso es fundamental para el óptimo aprovechamiento del TLC firmado en 2006. Desde la entrada en vigencia del TLC con China, el comercio bilateral ha crecido un 97,5% y durante el primer semestre de 2010 el intercambio comercial alcanzó a los US\$10.959, según datos de la DIRECON. Sin duda, los envíos chilenos siguen marcados por el cobre, pero la propia liberación comercial permite el incremento gradual de la oferta de productos.

En agosto de 2010 entró en vigencia el Acuerdo de Servicios entre ambos países, lo que abre posibilidades de intervención a empresas de distinto tipo en un área nueva, la exportación de servicios, que se ha ido perfeccionando en la normativa chilena en la última década. Un desafío particular es el de las inversiones, que han sido limitadas a pesar de estar también contempladas específicamente en el tratado.

En el área de los servicios globales, existe un desafío de competitividad y también un espacio significativo de cooperación con países como la India y empresas de esa nación que se han instalado en Chile (Evaluaservice, Polaris, Tata y otras). Chile puede transformarse en plataforma regional de servicios globales.

Una experiencia novedosa ha sido la del acuerdo de libre comercio P-4, o Acuerdo Transpacífico, que agrupa a Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Tiene la característica de ser intercontinental y de permitir el ingreso de nuevos miembros. Como sabemos, APEC –en el cual participan estos cuatro países o “economías– en un acuerdo fundamentalmente de cooperación voluntaria. Ya durante la APEC 2004 realizada en Chile se exploraba que las denominadas ‘metas de Bogor para liberalizar el comercio’ dieran lugar a compromisos más activos y obligatorios. Esa idea se ha ido canalizando por medio del mecanismo del P-4 y así, en marzo de 2010 se llevó a cabo la primera ronda del P-4 ampliado en Melbourne, con participación, además de sus miembros originales, de Australia –que aspira a acrecentar su presencia en Latinoamérica y en Asia–, Estados Unidos, Perú

y Vietnam, en el denominado *Trans Pacific Partnership*. Se han iniciado negociaciones en diversos rubros, bienes no agrícolas, agricultura, facilitación del comercio, servicios e inversiones, propiedad intelectual y otros. Es el único nuevo TLC que está negociando la Administración Obama.

4. RELACIONES TRANSNACIONALES

El fenómeno de las ONG a partir de la Segunda Guerra Mundial

Un hecho bastante relevante en la tendencia moderna hacia las organizaciones no gubernamentales (ONG), fue la creación de OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) en 1942, por iniciativa de profesores de la Universidad de Oxford para ayudar al pueblo griego que estaba sufriendo de hambruna en medio del bloqueo de los aliados mientras el país estaba ocupado por las fuerzas alemanas. Ellos gestionaron ante el gobierno británico la posibilidad del envío de ayuda humanitaria²¹. En 1995 –y siguiendo con el mismo ejemplo– OXFAM evolucionó y pasó de ser una institución inglesa a constituirse en una federación transnacional con capítulos en Australia, Bélgica, Canadá, Hong-Kong, Irlanda, Holanda, Nueva Zelanda, España, Reino Unido y Estados Unidos.

Es importante identificar las relaciones y actores transnacionales y los efectos que provocan sobre el sistema internacional actual, con el fenómeno transnacional como un elemento constitutivo.

Un elemento simbólico fue la referencia expresa a las organizaciones no gubernamentales en el artículo 71º de la Carta de las Naciones Unidas: “el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”. Cabe anotar que ya en la Conferencia constitutiva de Naciones Unidas, hubo 42 ONG acreditadas²². También es sintomático que, si bien Naciones Unidas es una organización intergubernamental y la Carta fue suscrita por representantes de Estados, el preámbulo se inicia con la expresión de “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas”. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, hace una referencia directa a las personas y sus derechos: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (artículo 1º) y “todas las personas tienen todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de...” (artículo 2º).

²¹ Ahmed, Shamima y Potter, David, *NGOs in International Politics*, Kumarian Press, 2006, pág. 6.

²² *Ibid.* pág. 75.

Las relaciones de las organizaciones no gubernamentales con los Estados y con las organizaciones internacionales gubernamentales son frecuentes y complejas, y han evolucionado en los últimos 50 años junto al incremento y diversificación de las ONG.

La Declaración del Milenio, suscrita por 147 jefes de Estado y de gobierno en el año 2000, fija metas mundiales de progreso y justicia y llama a los gobiernos “a establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y la erradicación de la pobreza”²³.

Aportes de la década de 1970: interdependencia y transnacionalismo

Abordamos lo transnacional como un fenómeno presente en las relaciones internacionales que adquiere el estatus de categoría o característica del sistema internacional en la década de 1970, particularmente con obras como *Poder e interdependencia* de Robert Keohane y Joseph Nye y su “paradigma de la interdependencia compleja”²⁴.

Estos autores apuntaron a factores como la multiplicidad de canales que conectan a las sociedades, la ausencia de jerarquía de temas, ya no sólo concentrados o subordinados a la seguridad militar –que tendría un menor papel relativo– sino en otros como energía, recursos, medio ambiente, población, usos del espacio y del mar. Keohane y Nye distinguieron lo transgubernamental –o internacional– de lo transnacional, dando relieve a una variedad de interacciones y actores.

Algunos analistas advierten que Keohane y Nye dan una importancia mayor a las empresas multinacionales, en tanto enfoques como el de “régimenes internacionales” de Stephen Krasner y K.J. Holsti, destacan el rol crítico de los actores no estatales en las nuevas formas de regulación internacional²⁵.

El “paradigma de la interdependencia compleja” como tal, estaría superado en cuanto a explicación de la realidad internacional que sustituía a la de un mundo de Estados-nación y sus mismos autores avanzaron hacia otras perspectivas liberales, pero sin pretender que cualitativamente reemplacen a un

²³ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración del Milenio*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000, pág. 10.

²⁴ Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977.

²⁵ Ahmed, Shamima y Potter, David, *op. cit.*, pág. 11.

sistema de Estados²⁶. Sin embargo, conceptos como interdependencia y transnacionalidad quedaron consagrados en la doctrina y siguen muy vigentes y adaptados a la realidad de la globalización.

La interdependencia refleja una dependencia mutua, aunque no necesariamente igualitaria, entre Estados. Más bien se puede suponer lo contrario, que normalmente las relaciones y negociaciones se dan en un terreno de desigualdad. Esto no es óbice para afirmar que ningún Estado está habilitado en el mundo actual para llevar a cabo –en términos absolutos– políticas autárquicas y que todos requieren de acciones de cooperación. Y aún en relaciones de desigualdad objetiva se pueden alcanzar arreglos satisfactorios.

Naturaleza y características de lo transnacional

Más allá del poder de decisión del que normalmente carecen, el carácter de actores internacionales de estas organizaciones proviene de su capacidad de formular pretensiones y peticiones al sistema, las que si cuentan con fuerza y respaldo institucional y ciudadano no pueden ser desoídas y, al menos, deben ser atendidas por instancias nacionales o internacionales.

Algunos de estos grupos que impulsan actividades transnacionales forman parte de la trama de relaciones que actualmente dan lugar a lo que se conoce como la sociedad civil internacional. Son miles las instituciones de carácter no gubernamental, con interés o vocación internacional, que llevan adelante sus actividades de forma de integrar las sociedades civiles nacionales y la sociedad civil internacional. Estos procesos coinciden con el fenómeno de la multiplicación de los canales de vinculación entre Estados y entre sociedades: se profundizan los vínculos entre sociedades y no sólo entre gobiernos.

También se “amplía la agenda” e irrumpen “temas emergentes”, que requieren de acciones de cooperación para ser abordados, por cuanto exceden a las capacidades de un solo Estado. Entre ellos, cabe mencionar la preservación del medio ambiente, calentamiento global, cambio tecnológico, migraciones, control de epidemias, defensa contra el crimen internacional y el terrorismo.

Fulvio Attinà desarrolla el concepto de “sistema político global” y los desafíos que presenta a los Estados y otros actores. Además de los temas relativos a la economía globalizada, las nuevas tecnologías, la seguridad y los “sistemas políticos multiestatales” –como la Unión Europea–, son elementos de la “nueva agenda global”.

²⁶ Keohane, Robert y Nye, Joseph, *op. cit.*, págs. 23-37.

Son parte de esta “agenda global” la protección del medio ambiente (“un único sistema físico y biológico, la biosfera”, y los esfuerzos a partir de la Conferencia de Estocolmo en 1972 y Río de Janeiro en 1992); los flujos migratorios (tanto voluntarios como involuntarios y vinculados a la economía mundial); derechos humanos y democracia (“las violaciones y protección de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos se convirtieron en una cuestión política importante del sistema global a partir de la década de 1970”). Igualmente, la criminalidad internacional (que opera atravesando las fronteras de los Estados y aprovechando la contracción del tiempo y del espacio producto de la tecnología, diversos tipos de mafias y carteles en ilícitos como el tráfico de drogas, lavado de dinero, tráfico de personas y de armas, que requieren de la cooperación internacional para ser enfrentados). El autor menciona también la sanidad (la globalización “erosiona la exclusividad de los gobiernos en el sector de la política sanitaria”) y los procesos “de desnacionalización e internacionalización resultan evidentes también en estos sectores”²⁷.

Las organizaciones no gubernamentales se generan para hacer frente a estos desafíos y facilitan el involucramiento de las personas y agrupaciones en las actividades internacionales, más allá del mundo oficial. Este fenómeno se dramatizó con las manifestaciones de Seattle en 1999, durante las deliberaciones de la OMC, y pudo advertirse también en Chile con ocasión de la APEC 2004 y forman parte ya del escenario internacional. Los grupos ambientalistas que estuvieron muy activos en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente de 1992, ampliaron su presencia y propuestas –y reclamos– durante la Conferencia de Copenhague sobre cambio climático y calentamiento global en 2009 (192 países, más de 100 jefes de Estado, 22.000 delegados acreditados por organizaciones no gubernamentales y aportes de la comunidad académica) y en Cancún en 2010.

Lo transnacional constituye un desafío para la diplomacia y quienes formulan políticas exteriores, justamente por la exigencia de interactuar con una amplia gama de actores, problemas y realidades y no sólo con otros Estados.

5. TIPOS DE ORGANIZACIONES TRANSNACIONALES

Conceptualización de Hill

Cuando nos planteamos el efecto de las relaciones transnacionales con otras instituciones, con los Estados y otras personas, debemos partir de la base de que los actores transnacionales son asocia-

²⁷ Attinà, Fulvio, *El sistema político global*, Paidós, Barcelona, 2001, págs. 158-202.

ciones o agrupaciones de organizaciones y personas de carácter muy variado.

La doctrina reconoce diversas categorías o familias de actores transnacionales. Es de mucho interés la de Christopher Hill²⁸ que trata de organizaciones de carácter político y territorial, como movimientos separatistas y diversos actores sub-nacionales, incluyendo movimientos de liberación, en cuanto, por medio de sus actividades, trascienden lo propiamente interno. En segundo lugar, las asociaciones u organizaciones no gubernamentales de carácter ideológico-cultural, o representativas de determinadas causas o intereses que reivindican un interés público, sobre las que volveremos más adelante. Y, finalmente, los actores de carácter económico, particularmente empresas multinacionales o transnacionales que, en lo esencial, son empresas con base en un país determinado con sucursales o filiales en otros países donde usualmente se registran como empresas nacionales.

Otras conceptualizaciones

En todo caso, este no es un tema unívoco en que actores y procesos tengan un solo significado, sino que un ámbito fluido en que las organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales coexisten con actores más tradicionales y consolidados y con los “emergentes”.

Un estudio sobre la sociedad civil, esfera pública y democratización en América dedicado al mundo andino (Colombia y Perú) y Cono Sur (Chile y Argentina) –coordinado por la Pontificia Universidad Católica de Perú con apoyo internacional– analiza “los efectos sociales del ajuste neoliberal y la reacción de los actores centrales de la sociedad civil en la fase de desarrollo”, frente a los embates “del mercado y del Estado”²⁹. Menciona que los “actores centrales” o “de clase”, los sindicatos, organizaciones patronales y de pobladores, habrían perdido centralidad en la década de 1990, dada la “naturaleza de sus nuevos y limitados espacios de acción”.

Dicho estudio distingue como “actores sociales emergentes en la sociedad civil”, entre otros, a movimientos feministas, grupos ecologistas, redes de organizaciones no gubernamentales, asociaciones filantrópicas y movimientos populares contra la violencia. El estudio de las relaciones entre estos grupos y los gobiernos detecta fuertes variaciones de formas estatales y regímenes políticos y la multifacética interacción entre sociedades civiles y regímenes políticos³⁰.

²⁸ Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2003.

²⁹ Panfichi, Aldo (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Fondo de Cultura Económica (México) y Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2002, pág. 9.

³⁰ *Ibid.*, pág. 10.

6. EMPRESAS MULTINACIONALES (EMN) COMO ACTORES.

SU ROL EN LAS INTERACCIONES GLOBALES Y EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)

Empresas multinacionales en el mundo actual. Funciones que cumplen a nivel internacional

Las EMN o empresas transnacionales son racimos de empresas que operan a escala internacional, vinculadas entre sí por una compleja red de relaciones institucionales, de propiedad, de producción, comerciales, administrativas, financieras y tecnológicas, y que cuentan con una casa matriz y una “gran estrategia” que les es común³¹.

Aun cuando la empresa matriz de un país determinado que tenga al menos una filial instalada formalmente en un país extranjero, por medio de la cual desarrolla un aspecto de su proceso productivo o de servicios, ya es, técnicamente una EMN, han habido esfuerzos por establecer definiciones más descriptivas. Entre ellas cabe mencionar, la elaborada por la Comisión de Empresas Transnacionales del ECOSOC de Naciones Unidas que asigna ese carácter a aquellas entidades que tienen sucursales en dos o más países, “sean cuales fueren las fórmulas jurídicas y las esferas de sus actividades; que funcionen con un sistema de adopción de decisiones que permita una política coherente y unas estrategia común gracias a uno o más centros de adopción de decisiones; y que las entidades tengan vínculos de propiedad o de otra forma, de modo que una o varias de ellas puedan ejercer influencia sobre las demás, compartir conocimientos, recursos y responsabilidades” (informe ECOSOC citado por Barbé)³². Aunque parece un concepto más prescriptivo que descriptivo es importante por la jerarquía de la comisión. Un elemento definitorio es que estas empresas se adaptan a la globalización, operando muchas de ellas a escala mundial, ajustando sus estructuras a las realidades políticas, legales, económicas y aún culturales de los países donde operan y se instalan sus filiales. Entre los autores se destacan sus ventajas (aumentar el volumen del comercio mundial y apoyar el libre comercio, favorecer el desarrollo tecnológico, generar capacidad exportadora y bienestar) y desventajas (crear oligopolios que reducen la competencia, obtener su capital de los propios países receptores, crear un sistema de deudores y dependencia financiera).

Las EMN aparecen como una realidad creciente y los Estados compiten en cierto modo por atraerlas. Aunque surgieron en los países desarrollados y aún en su gran mayoría tienen su casa ma-

³¹ Allard, Raúl, *La Globalización por dentro. El Estado-nación y los actores transnacionales*, Catalonia-PUCV, Santiago, 2009.

³² Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales, op. cit.*, pág. 229.

triz en EE.UU., Europa y Japón, son también una realidad creciente en los países emergentes. Tienen importante presencia en América Latina, facilitada por políticas públicas de regionalismo abierto inspiradas en las recomendaciones de la CEPAL en 1994³³. En la práctica, han cambiado los patrones del comercio mundial desde la interacción interindustrias o interempresas a un relacionamiento al interior de *holdings*, grupos o conglomerados, esto es, entre empresas matrices y sus filiales.

El número de las EMN ha sido creciente; según los estudios de la UNCTAD de 2008, habrían llegado a 79.000 empresas y casas matrices, con 790.000 sucursales³⁴.

Las funciones que se cumplen a nivel internacional por medio de las EMN son variadas: ser los canales por los que se concreta la inversión extranjera directa (IED) –que trataremos con mayor extensión–, son vías también de diseminación y aplicación de tecnologías modernas en las distintas regiones del mundo. En los países de las filiales, posibilitan la producción de bienes de exportación y contribuyen a crear en los países en desarrollo un sector moderno de la economía que paga salarios relativamente más altos y genera empleos estables. Esto implica, a su vez, desafíos a los Estados que deben impulsar políticas que tiendan a superar la segmentación y promover la cohesión social³⁵.

Otro desarrollo reciente dice relación con el *outsourcing* o subcontratación de parte de los servicios o de los procesos de producción con empresas del grupo o, lo que es cada vez más frecuente, con empresas que están fuera del grupo multinacional. Estos desarrollos tienen diversas aristas, proporcionan oportunidades de internacionalización a PYMES locales y también existe el peligro de localización en países permisivos en aspectos laborales, tributarios o ambientales, lo que puede conducir a explotación. Esto ha motivado intentos de regulación y campañas de denuncia impulsadas por ONG como en el caso de *Nike*, denunciada por actores de la sociedad civil internacional.

Inversión extranjera directa y las EMN

Estas empresas son, en gran medida, los conductos de la IED que caracterizan también al pro-

³³ CEPAL, *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Organización de las Naciones Unidas, 1994.

³⁴ UNCTAD, *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2008.

³⁵ Allard, Raúl, *La globalización por dentro*, op. cit., págs. 36 y 37.

ceso globalizador de las últimas décadas y que se define con la incorporación de un elemento de control sobre la empresa en la que se invierte, aunque no sea mayoritario, normalmente controles del 5 al 20% son tratados como IED. Estos flujos forman parte de estrategias de empresa y están regulados, con mayores restricciones o apertura, por las normativas nacionales. Al respecto, existe una intensa actividad diplomática por la vía de convenios bilaterales de protección de inversiones –son muy numerosos los suscritos por Chile– y la incorporación de cláusulas sobre inversión en los Tratados de Libre Comercio (TLC), como es característico en los denominados de tercera o cuarta generación. Por ejemplo, en la actualidad Chile está negociando un convenio de protección de inversiones con Brasil. Se persigue la no discriminación al inversionista extranjero y la aplicación del trato nacional.

Ambas modalidades de atracción y protección de inversiones son utilizadas por los países en desarrollo, según lo menciona un estudio reciente de la UNCTAD³⁶, en que se destaca que a partir de mediados de la década de 1980 la mayoría de los países en desarrollo –y también las economías en transición desde sistemas centralmente planificados– se han abierto a la inversión extranjera directa (IED), “particularmente la IED de calidad”, conscientes de la contribución que puede significar para el desarrollo del país receptor.

La UNCTAD desarrolló un modelo o paradigma –OLI en su sigla en inglés– para que los países en desarrollo puedan determinar el impacto de la IED y la protección a la inversión extranjera. El componente “O” (*ownership*) mira a la propiedad y las ventajas para las empresas, y por qué se “multinacionalizan”. La “I” se refiere la “internalización” y sus ventajas y explica por qué las empresas pueden explotar ventajas como la de la tecnología “internalizándolas” por la vía de la IED, en vez de venderla a terceros. El componente “L” muestra las ventajas de la “localización” (*location*) en los países receptores (*host countries*) y los factores que determinan la selección por una EMN de un país específico para instalarse³⁷.

³⁶ UNCTAD, *The role of international investments agreements in attracting foreign direct investment to developing countries*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2009, pág. 1.

³⁷ *Ibid.*, pág. 5.

7. LAS EMPRESAS TRANSLATINAS E INVERSIONES LATINOAMERICANAS EN LA REGIÓN. ALGUNOS SECTORES ESPECÍFICOS. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS EMN

EMN con casa matriz en América Latina

En el caso de Chile y otros países latinoamericanos, operan tanto las EMN con casa matriz en países desarrollados como las empresas que tienen sede en países emergentes o en desarrollo y, entre ellas, las “translatinas” con sede en países latinoamericanos. La inversión “sur-sur” es minoritaria pero significativa y en el año 2005 la cuarta parte de la inversión en países en desarrollo provino de ellos mismos.

La CEPAL –además de la UNCTAD– hace seguimiento a este tipo de inversión, constituyendo las “translatinas” una nueva categoría de actores de la actividad económica que son objeto de atención de organismos internacionales y del mundo académico y económico. Por ejemplo, en el informe de la UNCTAD del año 2007, se destacó que los flujos de inversión de los países latinoamericanos aumentan “reflejando la creciente capacidad de las compañías locales para internacionalizar su producción”³⁸.

Existe una cantidad significativa de EMN con sede matriz, particularmente, en Brasil, México, Argentina y Chile. Las EMN chilenas salen al extranjero, especialmente a Brasil, Argentina, México, Perú, Colombia, Ecuador y empresas latinoamericanas, principalmente de México y Brasil que operan en Chile. Estas empresas aprovechan algunas ventajas, tales como la cercanía a los países y el conocimiento de los mercados, el dominio de tecnologías menos complejas que las empresas competidoras de países desarrollados o el desarrollo de patentes.

Según un ranking de 2007, de las 500 empresas más grandes de América Latina en 2006, Brasil y México contaban con 202 y 111 empresas respectivamente, Chile 63, Argentina 41 y Colombia 35.

El aumento de la inversión intralatina en la distribución de combustibles ha sido un desarrollo. La colombiana Terpel poseía estaciones en Colombia, Panamá, Ecuador y Chile, por su parte, la Petrobras de Brasil adquirió las estaciones que administraba en Chile la Esso. En julio de 2010, la Shell anunció su decisión de vender su negocio de distribución de combustibles en Chile y han manifestado interés Petrobras y empresas chilenas.

En el tráfico aéreo, por esencia internacional y regulado, ocho líneas aéreas latinoamericana-

³⁸ UNCTAD, *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2007.

nas alcanzaron resultados positivos en 2007, entre ellas, AEROMÉXICO, la salvadoreña TACA, AVIANCA de Colombia, la chilena LAN y las brasileñas TAM, GOL y VARIG.

El caso de la fusión LAN-TAM

A comienzos de agosto de 2010 se anunció la fusión de LAN y TAM, generándose un conglomerado –LATAM– que tendrá el 40% del mercado en América Latina –el más grande de la Región–, y ocupará el undécimo lugar internacional a nivel mundial. Cada una seguiría operando con su marca y de manera independiente. Diversos analistas señalan que, entre otros aspectos, esta fusión –que permite a LAN ingresar a Brasil por la vía de una alianza– sería una respuesta a la fusión ya anunciada de AVIANCA y TACA. Además, LATAM volará a 94 ciudades a las que LAN no llega actualmente en forma directa, como Londres, Milán, Salvador y otras³⁹.

Estas operaciones entre empresas latinoamericanas no eran frecuentes con anterioridad y conllevan las complejidades de todas las fusiones –disminución de costos– y aristas políticas. Junto con ese anuncio, medios políticos de Brasil insistieron en los intereses brasileños deberían tener una voz importante en la empresa fusionada. También opinó favorablemente el ministro de turismo de Brasil y fue motivo de conversación entre ambos cancilleres en el marco de una reunión internacional. Más allá de sus alcances, estas declaraciones forman parte del contexto político de las operaciones de las EMN, que las transforma en actores.

Junto con ello, operan las normativas y los organismos reguladores de ambos países. En el caso de Brasil, una ley que limita la participación de capitales extranjeros en la gestión y derecho a voto en las aerolíneas al 20%. Las informaciones que fluyeron alrededor de este proceso dijeron que se estaría reestructurando la empresa TAM con diferentes tipos de acciones, de modo que donde se aplican los derechos políticos se cumple con la norma legal. También se tramita un proyecto de ley que eleva la participación accionaria en manos de extranjeros en este sector al 49%. Además, en Brasil interviene como ente regulador la Agencia Nacional de Aviación y en Chile, la Fiscalía Nacional Económica abrió un proceso de fiscalización por la posible concentración que tendría la nueva empresa fusionada en determinados tráficos (Santiago-Asunción, Santiago-Río, Santiago-Sao Paulo).

Situación especial de la ley boliviana de hidrocarburos. Tratativas entre Bolivia y Brasil

Es sintomático el caso de la Ley de Hidrocarburos de Bolivia, N° 3.058 de 2006, por la que el

³⁹ *El Mercurio*, “Economía y Negocios”, 17 de agosto de 2010.

gobierno del presidente Morales asumió control de recursos petrolíferos por medio de la empresa estatal YPF, requiriéndose renegociación de contratos con empresas petroleras, afectando, entre otras, a empresas brasileñas y Petrobras. En ese caso, los presidentes Morales de Bolivia y Lula de Brasil negociaron directamente una solución en una reunión en La Paz, en diciembre de 2007. Lo que en ese momento apareció como una demostración de activismo brasileño a favor de su empresa, según las revelaciones de WikiLeaks fue considerado como una debilidad a juicio de la diplomacia norteamericana.

IED de empresas chilenas en el exterior

Por último, y como ejemplo de inversiones latinoamericanas en el exterior –y complementando la información anterior– la DIRECON del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, informó que la inversión directa realizada fuera de Chile en el primer semestre de 2010 alcanzó a US\$1.924 millones, un incremento del 61% con relación al año anterior. Los mayores incrementos correspondieron a inversiones en Colombia –175,6% con respecto al año anterior–, Brasil con un incremento del 89,5% y Perú. Los principales montos son referidos al rubro *retail*. Otros países recibieron también inversiones directas, entre ellos, fuera de la región, Pakistán, Eritrea, Turquía, Zambia, Congo y Bangladesh.

En cuanto a sectores, predominan las inversiones externas en servicios (39,8%), sector energético (28,4%), e industrial (23,7%). Entre los principales receptores de servicios están Argentina (28,9%), Perú (22,2%), Estados Unidos (14,3%), Brasil, Colombia y México. En materia industrial es también Argentina la principal receptora (35,7%), seguida de Brasil (28,1%), Perú (12,2%), Colombia, Venezuela, Estados Unidos y Uruguay. En lo referido a planes de las empresas de *retail*, Parque Arauco y Falabella tienen programas de inversiones en Colombia, Perú y Argentina y Cencosud en Argentina, Colombia, Brasil y Perú⁴⁰.

En cuanto a cifras agregadas de inversión externa chilena, entre 1990 y junio de 2010 la inversión materializada alcanza a US\$54.226 millones, que se distribuyeron en más de 70 países, con destino en primer término en Argentina, con el 29,5% del total, Brasil un 19,6% y Colombia el 12,5%⁴¹.

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ *Ídem.*

Carácter de actores en políticas internacionales y “participantes” en el derecho internacional. Intentos de regulación de las EMN

En Relaciones Internacionales se las considera actores, porque de hecho negocian e interactúan con gobiernos y otros actores tanto del país de la casa matriz como de las filiales y con organismos internacionales. No son sujetos de derecho internacional, lo que tiene lógica y consistencia. No obstante, crecientemente se postula para ellas un carácter de “participantes” en el derecho internacional, lo que implica también asumir responsabilidades, entre otras, respecto de violaciones de DDHH⁴², ser destinatario de normas internacionales, sin tener una suerte de personalidad jurídica internacional

Sin duda que hay problemas de control y regulación de estas empresas por parte de los Estados, los que por otra parte procuran tenerlas en sus territorios y, por medio de ellas, la IED. Hay un cambio notorio respecto de la situación más ideologizada de la década de 1960, en que se criticaba su vínculo con los “imperialismos” de Estados industriales y su impacto negativo en la industria local. La propia UNCTAD, que era escenario de estas discusiones, ahora lleva a cabo informes anuales sobre los avances de los países en la captación de la IED.

Los intentos de una reglamentación internacional vinculante para la IED y las EMN –la propuesta AMI o “acuerdo multilateral de inversiones”– han sido infructuosos. Mientras Estados y empresas de países desarrollados procuraban ampliar el ámbito de lo que constituirían inversiones y derechos protegidos, algunos gobiernos y organizaciones vinculadas al mundo laboral abogaban por dar valor legal a recomendaciones y estándares de conducta laboral elaboradas por la OIT. Estas recomendaciones, originalmente adoptadas en 1977 –declaración tripartita sobre empresas multinacionales y la política social– han tenido influencia en la fijación de estándares para los derechos laborales y fue enmendada en noviembre del año 2000, pero no se le ha podido dar validez universal. Entre las recomendaciones está la de no incentivar ninguna limitación a la libertad sindical ni al derecho a la sindicación y negociación colectiva.

A falta de una norma universal, la OCDE ha establecido directrices para empresas multinacionales y sobre la inversión internacional que ha revisado en 1979, 1984, 1991 y en 2000, ésta última en el marco del debate sobre la globalización.

Actualmente, existe un sistema voluntario, el Pacto Global (*Global Compact*) patrocinado por

⁴² Martín-Ortega, Olga, *Empresas multinacionales y derechos humanos en derecho internacional*, Bosch Editor, Barcelona, 2008, pág. 65.

el Foro Económico Mundial (Davos) –con fuertes vínculos con el mundo empresarial y al cual también concurren figuras públicas– que recibió apoyo el ex secretario general de la Naciones Unidas, Kofi Annan. Siendo un esfuerzo positivo de adherirse a un código autorregulado de prácticas fiscales y laborales, es criticado por “blanquear” algunas multinacionales en determinados países, mientras seguirían habiendo explotaciones en otros. Aún está pendiente fijar criterios obligatorios a nivel mundial.

Orientación de la inversión

Otro punto vinculado a EMN –y el caso específico de Chile– es el de la forma cómo se instalan en el país y la posible orientación de la inversión hacia sectores productivos y nuevos negocios, no la compra de activos ya existentes en áreas donde el país tiene capacidad de gestión. En la década de 1960, el movimiento iba más lejos, procurando impedir su instalación en los casos en que sacaban del mercado a PYMES o empresas locales que no podían competir. Fue una de las banderas de la UNCTAD, que finalmente obtuvo otros logros como acuerdos arancelarios preferenciales para países en desarrollo, sin reciprocidad. En la actualidad, Chile no tiene una política de orientación de la inversión extranjera –si bien en el esquema de la Comisión de Inversiones se firma un acuerdo entre el inversionista y el Estado a diferencia del mecanismo vía Banco Central– aunque sí da señales, por ejemplo, a través de asignar políticas especiales para determinados *clusters*. Un país con economía de gran volumen como la Federación Rusa, ha reservado por ley numerosos sectores de la economía para capitales rusos. Lo mismo China y la India.

Un punto importante en América Latina y Chile es la internacionalización de PYMES por la vía de proporcionar productos intermedios a grandes productores, o sociedades de profesionales que incursionan en nuevas tecnologías y proyectos innovadores.

En Chile ésta es un área que requerirá de políticas inteligentes y modernas, que aseguren la competitividad del país y el óptimo aprovechamiento de los TLC y que impliquen un grado de apoyo a la producción que se realiza en Chile, compatible con las normas internacionales. Cuando me correspondió dirigir Aduanas, participé en numerosas reuniones internacionales en distintos continentes, pudiendo constatar que Chile es un país muy respetado como lugar en el cual se puede invertir pero, al mismo tiempo, hay cierto dogmatismo liberal que impide a veces apoyar actividades económicas nacionales que no signifiquen proteccionismo, como siempre ha hecho Japón y como, de hecho, lo hace Brasil.

8. LOS ACTORES TRANSNACIONALES NO GUBERNAMENTALES DE CARÁCTER IDEOLÓGICO-CULTURAL

Variedad de actores nacionales y transnacionales

Esta es un área compleja por la variedad de actores que interactúan con los Estados, que incluyen asociaciones de tipo nacional (partidos, sindicatos, organizaciones gremiales del empresariado, asociaciones profesionales), con ONG de carácter transnacional, las que, a su vez, procuran influir sobre los Estados y sobre las organizaciones internacionales de modo de avanzar sus propuestas, causas e intereses, actuando en muchos casos como grupos de presión a nivel internacional, de modo análogo a los grupos de interés interno. El cientista político italiano Fulvio Attinà observa que estas instituciones y entidades “no coexisten fácilmente ni interactúan sin conflictos”⁴³. En todo caso, hay una amplia variedad de situaciones y son muchos los casos en que los propios Estados utilizan ONG para ejecutar algunas actividades y aportan a su financiamiento, así como también casos en que Estados y ONG comparten un tema o una causa frente a foros internacionales (la “nueva diplomacia”).

Modalidades de acción

Estas organizaciones diseminan ideas, abrazan y socializan diversas causas en los niveles nacional e internacional y de alguna forma “compiten” con los Estados en el tratamiento de determinadas materias.

Estos actores llegan incluso a la acción directa, como fue el caso de repercusión mundial de las ONG y activistas que organizaron la flota de buques con bandera turca que llevaban ayuda a Gaza a mediados de 2010 y que fueron interceptados y atacados por Israel. Este tipo de acción directa ha sido también utilizada en diversas ocasiones por Greenpeace.

En estas actividades que miran a intereses públicos –excluyendo por cierto el fenómeno también grave del crimen internacional y del terrorismo en sus diversas formas y que también requiere de cooperación– se encuentra una creciente tendencia a la asociatividad internacional, una suerte de actividad de carácter comunitario que enlaza a personas e instituciones de diversos orígenes nacionales que se unen en pos de programas, campañas y objetivos compartidos.

Al hablar de aquellas asociaciones que reivindican intereses de carácter público estamos privilegiándolas para los objetivos específicos de nuestro análisis sobre otros tipos de asociaciones.

⁴³ Attinà, Fulvio, *El sistema político global*, op. cit., pág. 159.

Las ONG más tradicionales son las que representan a intereses determinados como sectores de la producción y los servicios, como la Cámara Internacional de Comercio con sede en París, y millares de instituciones que representan a agrupaciones internacionales de carácter profesional, científico, artístico, intelectual, entre otras, para defender determinadas posiciones y cultivar temas que les son comunes.

Como ya mencionamos, existe también el amplio campo de las organizaciones ilícitas penadas por el Derecho Internacional y las legislaciones nacionales como los grupos terroristas y las dedicadas al crimen organizado y narcotráfico.

Con respecto a lo lícito, la experiencia muestra, pues, múltiples ONG y agentes transnacionales que operan activamente en el sistema internacional. Sus áreas preferentes de interés inciden en la defensa del medio ambiente, la ayuda humanitaria, derechos humanos y diversas actividades en el ámbito de la educación, como educación para la paz.

Caracterización

El número de los actores no estatales depende del universo de que se trate y de la definición. Las Naciones Unidas –en particular el ECOSOC– definieron a las ONG en términos excluyentes, es decir, cualquier organización no creada por vía de acuerdos gubernamentales será considerada como no gubernamental, incluyendo las mixtas, esto es, las que tienen representantes de gobierno “siempre que dichos miembros no obstaculicen las expresión de la opinión de esas organizaciones” (*Yearbook of International Organizations*, 1994/1995).

El Instituto de Derecho Internacional agrega como criterio que no tengan fines lucrativos y desarrollen un fin de interés general como organizaciones de carácter voluntario. No todos piensan exactamente lo mismo cuando se habla de actores no estatales, ONG y actores transnacionales que declaran fines de interés público aunque se trata de un fenómeno masivo: la Unión de Asociaciones Internacionales precisa un número de 45.774 organizaciones⁴⁴, en tanto para Esther Barbé serían más de 30.000⁴⁵ y otros hablan de 25.000 o 7.000.

Daremos una atención especial a las organizaciones que emprenden la defensa de intereses generales, asumiendo determinada representatividad que les permite respaldar sus posiciones, lo que coincide con la mayor atención que le otorga en nuestra región la escasa doctrina existente.

⁴⁴ Ahmed, Shamima y Potter, David, *op. cit.*, pág. 19.

⁴⁵ Barbé, Esther, *op. cit.*, pág. 212.

Clasificación

Siguiendo a un dirigente de estas organizaciones, el francés Henry Rouillé d'Orfeuil⁴⁶, distinguimos:

- a) Las organizaciones transnacionales no gubernamentales que operan de modo amplio y a gran escala a nivel internacional en la promoción de objetivos e intereses determinados. Son conocidas como “multinacionales del corazón” porque operan como organizaciones semejantes a empresas pero con fines de defensa de intereses sociales de carácter mundial o planetario y surgieron en los países industriales. Entre ellas está OXFAM (Oxford Committee for Family Relief), orientada a la ayuda al desarrollo; Amnesty International, en materia de derechos humanos; Greenpeace International, en temáticas de protección ambiental; Médicos sin fronteras, para la acción humanitaria urgente, y otras;
- b) Movimientos federativos de ONG de una misma familia como Caritas y CIDSE, de orientación católica, que impulsaron durante el Jubileo 2000 campañas para eliminar o aliviar la deuda externa de los países en desarrollo, particularmente los más desventajados;
- c) Las coaliciones de federaciones nacionales de ONG, fuertes en Europa, y las de carácter temático que operan en torno a un problema, reuniendo a ONG y otras organizaciones sociales como la coalición que se formó para abogar por la Corte Penal Internacional; y la eliminación de las minas antipersonales;
- d) Redes internacionales de asociaciones o personalidades como el Foro Económico Mundial (Davos); el Foro Social Mundial de tendencia crítica, con su lema “otro mundo es posible”; diversos grupos antiglobalización, etc. El Foro Social Mundial se define como “un espacio plural diversificado, no confesional y no partidario que articula en forma descentralizada en red, entidades y movimientos comprometidos en acciones concretas, del nivel local al internacional, por la construcción de un mundo diferente”.

⁴⁶ Rouillé D'Orfeuil, Henry, *La Diplomacia no gubernamental. ¿Pueden las ONG cambiar el mundo?*, LOM Ediciones, Santiago, 2008.

9. LA SOCIEDAD CIVIL INTERNACIONAL. ¿HACIA UNA “NUEVA DIPLOMACIA”? ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, ENFOQUES CRÍTICOS Y GLOBALIZACIÓN “CONTRAHEGEMÓNICA”

Sociedad civil internacional

Las redes y agrupaciones que hemos descrito participan de la denominada “sociedad civil internacional” y conformarían, igualmente, una opinión pública internacional. Aunque no es fácil describir los contornos de la sociedad civil internacional, se advierte su presencia.

Manuel Castells⁴⁷ sostiene que diversas organizaciones de la sociedad civil mundial “han adquirido considerable popularidad y legitimidad”. Con relación a la opinión pública internacional, afirma que la esfera pública “es el repositorio cultural e informacional de las ideas y propuestas que alimentan el debate público”.

Aunque para algunos la sociedad civil internacional es más “potencial que actual”⁴⁸, es una realidad la capacidad de las ONG de “explotar nuevos espacios en la arquitectura internacional para ganar acceso y hacer propuestas en áreas selectivas del proceso de toma de decisiones”, particularmente en organismos internacionales⁴⁹. Un caso exitoso de participación de organismos transnacionales fue la campaña que dio origen al Tratado de Ottawa de eliminación de minas antipersonales de 1998. En este proceso, intervinieron alrededor de 1.200 ONG que actuaron coordinadamente con algunos gobiernos como Canadá –que promovió la “seguridad humana” como objetivo de política– en lo que se ha denominado como “nueva diplomacia”⁵⁰.

Otra campaña exitosa apoyada por la sociedad civil internacional fue la que condujo al Tratado de Roma sobre la creación de la Corte Penal Internacional, en el que también se produjo la interacción con diversas potencias medianas a nivel internacional. Como en el caso de las minas

⁴⁷ Castells, Manuel, “The new public sphere: global civil society communication networks and global governance”, en: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 66 N° 1, 78-93 (marzo), 2008.

⁴⁸ Cameron, Maxwell, “Global civil society and the Ottawa process: Lessons from the movement to ban anti-personnel mines”, en: Cooper English y Thakur (eds.), *Enhancing Global Governance. Towards a new diplomacy*, United Nations University Press, Tokio-Nueva York-París, 2002.

⁴⁹ Cooper, Andrew, “Like-minded nations, NGOs, and the changing patterns of diplomacy within the UN system”, en: Cooper y Thakur (eds.), *op. cit.*, pág. 3.

⁵⁰ Malone, David, “The new diplomacy at the United Nations: How substantive?”, en: Cooper y Thakur (eds.), *op. cit.*, pág. 42.

antipersonales, se desarrolló un proceso de multilateralismo inducido por potencias medianas y pequeñas y la intervención activa de las ONG en el proceso de “fijación de agenda”⁵¹.

Contexto latinoamericano

El fenómeno de las ONG y la sociedad civil internacional no tiene aún en América Latina la relevancia que tiene, por ejemplo, en Europa. Sin embargo, sí se aprecia una progresiva “densificación” de las interacciones sociales y presencia social de las ONG y la capacidad dinámica de sociedades democráticas “para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de diversos tipos de recursos materiales y simbólicos...”⁵².

Algunos rasgos de la sociedad de la región

Desde esa perspectiva, el sociólogo Tironi, en un estudio de CIEPLAN, ha identificado un “giro dramático” en ciertos rasgos de las sociedades de la región, que se diferencian de lo que fueron en gran parte del siglo XX: el crecimiento de ciudades, apertura de las economías, extensión del mercado en la asignación de recursos, “aumento generalizado de los años de escolaridad, reformas del sistema escolar, estabilidad macroeconómica, mayores niveles de consumo de la población, ingreso a la fase de transición demográfica, incorporación laboral de la mujer, estabilización de la democracia, creciente cultura de derechos, acceso a las tecnologías de la información y los medios de comunicación masivos”⁵³.

Un estudio realizado en México (Universidad Autónoma Metropolitana) sobre globalización y sociedad civil en las Américas, destaca como efecto de globalización el nacimiento de una sociedad civil globalizada, que se hace presente en foros y escenarios internacionales para negociar asuntos como la condonación de la deuda de los países más pobres o la prohibición de minas antipersonales⁵⁴. En esta visión, la sociedad civil “que se expresa desde Canadá hasta la Tierra del Fuego, no se ha quedado al margen de este proceso” y se organiza ante el mundo global caracterizado por el

⁵¹ Edgar, Alistair, “Peace, justice and politics: The International Criminal Court, ‘new diplomacy’ and the UN system”, en: Cooper y Thakur (eds.), *op. cit.*, pág. 135.

⁵² Tironi, Eugenio, *La cohesión social latinoamericana*, ed. Uqbar -Compactos CIEPLAN, Santiago, 2008, pág. 19.

⁵³ *Ibid.*, pág. 11.

⁵⁴ Montero Contreras, Delia y Charry Sánchez, Clara Inés (comp.), *Globalización y Sociedad Civil en las Américas ¿Es posible una convivencia conjunta?*, Casa Juan Pablos, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2004, pág. 11.

flujo dinámico de comercio e inversión, disminución de las actividades del Estado y las disparidades sociales.

Experiencias y enfoques

En este marco, hay varios aportes –de distinto carácter– que queremos recoger:

a) **Globalización-antiglobalización: una realidad más matizada. Visión “tridimensional” de la globalización.** Un enfoque se refiere a la naturaleza de la participación de la sociedad civil y la posición “antiglobalización” original, con las ya famosas manifestaciones en Seattle en 1999 durante la reunión de la OMC. Steven Lee, del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior⁵⁵ se pregunta si esa “extensa” manifestación antiglobalización es “la respuesta de la sociedad civil a la globalización” y se contesta en forma negativa. Según este autor, el estilo de los manifestantes de Seattle responde “únicamente a un fragmento de la sociedad civil”. Esto, porque la sociedad civil se definiría con base en el pluralismo institucional e ideológico que previene el monopolio del poder y poseería un valor moral como algo “bueno”.

Esto se enmarcaría en una visión tridimensional de la globalización: “a partir de relaciones espaciales que incluyen distancia y tiempo”; “a partir del proceso mercantil sustentado en los movimientos del comercio y del capital”, orientado al mercado y con impacto en la cultura, la política y las relaciones sociales”. Y a partir de un cambio consciente en nuestra percepción del mundo, con una sola mirada “de responsabilidad ecológica, cuidado del medio ambiente, activismo de los derechos humanos, empuje para crear normas humanitarias a nivel mundial, creer en la ‘solidaridad’ humana”⁵⁶.

b) **¿Globalización distinta?** El sociólogo mexicano Alberto Arroyo desarrolla su tesis de que “la sociedad civil de las Américas se organiza en búsqueda de una globalización distinta” y se plantea de modo crítico frente al enfoque dominante de que el mercado “decide por nosotros”, pero no para plantearse la alternativa de apertura comercial o no, ni de elegir entre Estado o mercado, sino con base a dos premisas: tener “un proyecto nacional y desde él luchar y buscar nuestro lugar en la economía mundial”; y pensar en “una economía de mercado regulada nacional y supranacionalmente”⁵⁷.

⁵⁵ Lee, Steven, “Respuestas de la sociedad civil ante la globalización”, en: Montero y Charry (comp.), *op. cit.*, págs. 31 y 32.

⁵⁶ *Ibid.*, págs. 33-35.

⁵⁷ Arroyo, Alberto, “La sociedad civil de las Américas se organiza en búsqueda de una globalización distinta”, en: Montero y Charry (comp.), *op. cit.*, págs. 63-65.

c) **Redes electrónicas como espacios cívico democráticos.** Una tercera visión apunta al estudio de las relaciones sociales que se crean en el espacio virtual por medio de redes electrónicas, “generado por la comunicación mediatizada de las computadoras, capaces a su vez de transformar el espacio real”. El autor, Prudencio Mochi Alemán, académico mexicano (CRIMM-UNAM), se propone averiguar si estas relaciones “contribuyen a la creación de un nuevo espacio cívico democrático en el contexto de la globalización”⁵⁸. Para este autor, la “coordinación entre grupos e instituciones o las estrategias que favorecen la conexión y la organización entre recursos formales e informales” es lo que se ha conocido como redes. Las redes electrónicas se caracterizan por superar lo geográfico y deslocalizado y ser “un lugar privilegiado en la búsqueda de intercambio y “un tipo de experiencia cada vez más utilizado por las organizaciones”⁵⁹. Este tema fue muy discutido en 2010 a propósito de las revelaciones de WikiLeaks.

d) **Enfoques críticos. La globalización contrahegemónica.** Una visión crítica, desde México, plantea la transformación o sustitución de las instituciones nacionales e internacionales que apoyan “la globalización neoliberal hegemónica”. Los autores apoyan “las propuestas presentadas por una variedad de movimientos” y organizaciones contrahegemónicas, y canalizadas a través de redes transnacionales. Ello supone un desafío y rechazan la ideología fatalista de que “no hay alternativas” a las instituciones neoliberales⁶⁰.

Las propuestas alternativas “son tan diversas como las organizaciones y redes que las impulsan” y muestran diversos casos en que comunidades marginadas de distintas partes del mundo “se movilizan con el fin de democratizar y cambiar los marcos de regulación nacionales e internacionales que las excluyen en la práctica de los espacios políticos fundamentales, como en el caso del proceso de asignación del presupuesto público”. Según estos autores, “las ONG, los sindicatos, los consumidores, los trabajadores y otros actores del norte y el sur globales se organizan para oponerse a la regulación neoliberal de las condiciones laborales, la responsabilidad social empresarial o los derechos de propiedad intelectual” y también a situaciones como las maquilas en América, la pandemia del sida en África o la degradación del medio ambiente en Europa.

⁵⁸ Mochi Alemán, Prudencio, “Las organizaciones de la sociedad civil como actor-red privilegiado y regulador en la globalización”, en: Montero y Charry (comp.), *op. cit.*, págs. 89 y 92.

⁵⁹ *Ibid.*, pág. 93.

⁶⁰ Soussa Santos, Buenaventura y Rodríguez Garabito, César, *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, ANTHROPOS y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, pág. 7.

Esta posición busca “concebir colectivamente identidades cosmopolitas que se opongan a las ideologías excluyentes y a las leyes de inmigración”⁶¹. Concuerdan con la posición del Foro Social Mundial de que “otro mundo es posible”, apoyan redes de activistas transnacionales (RTA) y al “activismo jurídico transnacional”, grupos que se reunieron en Miami (2000), Budapest (2001) y Oxford (2002), y que combinan trabajo local y diálogo transnacional.

10. EFECTOS DE LA ACCIÓN TRANSNACIONAL SOBRE ESTADOS, SOCIEDADES Y PERSONAS

Efectos

Las redes interinstitucionales forman parte del tramado de la sociedad civil internacional, cuyas temáticas tienen objetivos de interés público para sus proponentes y en muchos casos coinciden con la agenda pública “oficial”, nacional e internacional. Esta actividad produce efectos variados según la naturaleza del tema y la condición de los actores y forman parte de una conciencia planetaria aún en ciernes. Algunos puntos relevantes:

a) **Representatividad.** Los mismos grupos están conscientes del tema de la representatividad. Así, el Foro Social Mundial no permite que fuera de sus propias conferencias, nadie hable a nombre del Foro para impedir su instrumentalización. Según su declaración de principios “no pretende ser una entidad representativa de la sociedad civil mundial ni excluir de los debates que promueva a los responsables políticos, con mandatos otorgados por el pueblo, que decidan asumir los compromisos que de ellos resulten”. Para Rouillé d’Orfeuill la representatividad de las ONG no se mide por millones de afiliados, “sino por la diversidad de los apoyos geográficos y también sociales y culturales, y por la representación de esa diversidad en el seno de los órganos de gobernanza de los actores colectivos no gubernamentales” que ellos construyen⁶².

b) **Variación de causas y movilización de voluntades.** Los actores transnacionales actúan en muchos casos frente a los Estados y las organizaciones internacionales gubernamentales en la defensa de los intereses que los mueven, procurando defender, desde sus distintos puntos de vista, a las personas y al bien común. Sin embargo, la situación es fluida y son crecientes las causas defendidas en común por algunos Estados y algunas agrupaciones de la sociedad civil nacional e internacional. Finalmente, el logro de los objetivos que persiguen las organizaciones transnaciona-

⁶¹ *Ibid.*, pág. 8.

⁶² Rouillé D’Orfeuill, Henry, *La diplomacia no gubernamental*, op. cit.

les “se vincula a su capacidad de movilizar voluntades y crear conciencia en la opinión pública y entre los encargados de formular decisiones en los planos nacional e internacional”⁶³ y, por tanto, trabajan tanto “frente” a los Estados como “con” ellos.

c) **Responsabilidad de los Estados.** A diferencia de las posiciones fundamentalistas y triunfalistas de la década de 1990, en el sentido que las fuerzas transnacionales –principalmente las EMN– iban poco menos que a sustituir a los Estados, diversas crisis políticas y económicas han revalorizado su rol. Los atentados del 11-S y las sucesivas crisis de fines de la década de 1990 y de 2008 han renovado la necesidad de la acción de los Estados, que asumen así funciones distintas. Se da en el mundo actual el fenómeno aparentemente paradójico de fronteras permeables y Estados compartiendo con otros actores áreas que eran propias de su soberanía tradicional, al tiempo que los mismos Estados intervienen en nuevos campos.

d) **Organizaciones internacionales y cooperación gubernamental y no gubernamental. Caso de Haití.** Las propias organizaciones internacionales gubernamentales, como es el caso de las Naciones Unidas en las Operaciones de Paz, aprovechan a organizaciones no gubernamentales como ejecutoras de algunas actividades, aprovechando su capacidad de incorporarse con mayor facilidad en la sociedad civil local. Son numerosas, por ejemplo, las ONG que están participando en Haití de modo complementario o paralelo a la MINUSTAH, de la cual Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, entre otros, son miembros relevantes. Diversos análisis apuntan a superar una visión “asistencialista” y orientar los esfuerzos a crear capacidad en el Estado haitiano. La reunión patrocinada por Chile y Canadá para evaluar la situación en Haití, fue organizada por una universidad chilena, la PUC, una muestra de la variedad que están alcanzando las interacciones entre actores⁶⁴.

e) **Coordinación entre Naciones Unidas y ONG.** Desde 1975 opera la Oficina de Vinculación con ONG (United Nations Non Governmental Liaison Office) que “promueve asociaciones dinámicas entre Naciones Unidas” y estas organizaciones⁶⁵. Es de interés para Naciones Unidas apoyar

⁶³ Allard, Raúl, “Globalización y desafíos para la cooperación internacional en la Encíclica *Caritas in Veritate*”, en: “Reflexiones sobre la Encíclica *Caritas in Veritate* de S.S. Benedicto XVI”, Pbro. Dietrich Lorenz (coord.), *Cuadernos del Foro Valparaíso IX*, Valparaíso, 2010, pág. 88.

⁶⁴ Cheyre, Juan Emilio, Nicolás Cobo y Josefina Hervé, “Haití: bases que generen institucionalidad. Un diálogo necesario desde Canadá y Chile”, CIEUC, *Cuaderno de Difusión* N° 5, año 3, Santiago, 2010, pág. 5.

⁶⁵ United Nations non Governmental Liaison Service, *One System engagement with NGOs, Civil Society, the Private Sector and other actors*, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2005, pág. 230.

a las ONG y a organizaciones de la sociedad civil que busquen trabajar de modo constructivo con el sistema de Naciones Unidas. Esas actividades se enmarcan en la Resolución 1996/31 del ECOSOC de Naciones Unidas sobre las relaciones consultivas de las Naciones Unidas con las ONG.

11. REDES, COMUNICACIONES, ESTRATEGIAS, FINANCIAMIENTO Y PODER DE PERSUADIR

Los grupos transnacionales forman redes voluntarias, de servicios recíprocos. Estos grupos se organizan con patrones de comunicación e intercambios de tipo horizontal. Nuevos roles del Estado y *soft power*

La complejidad de estos grupos se manifiesta en que unen a distintos tipos de actores, incluyendo los de carácter nacional y vinculados al propio Estado, al que de hecho fiscalizan. Así, un estudio de Margaret Keck y Kathrin Sikkink⁶⁶ consigna que en campañas mayores que abogan por una causa determinada intervienen: a) organizaciones internacionales y domésticas, no gubernamentales, de investigación y proposición; b) movimientos sociales locales; c) fundaciones; d) los medios de comunicación; e) iglesias, sindicatos, organizaciones de consumidores e intelectuales; f) filiales de organizaciones internacionales o regionales gubernamentales; y g) ramas ejecutiva y parlamentaria de los gobiernos.

Según estas autoras, las ONG iniciarían las acciones y presionarían a actores más poderosos para que tomen posiciones. El rol de las ONG sería introducir nuevas ideas al debate, proveer información y hacer gestiones para cambios en las políticas. Cuando se bloquean los canales entre los Estados y los actores domésticos, “las ONG sobrepasan a sus Estados, buscan aliados internacionales y ejercen presión sobre sus Estados desde el exterior. Esta es la obvia manera de actuar en las campañas de derechos humanos” y algo similar acontece en las campañas por derechos de poblaciones indígenas y temas medioambientales⁶⁷. Este tipo de estrategias se están aplicando crecientemente en América Latina, advirtiéndose en áreas –como la ambiental– una creciente interacción de ONG regionales que reciben apoyo de redes con organismos extranjeros.

Mientras por la vía de TLC se liberaliza el comercio, la aplicación de esos tratados y de las normas de la OMC de 1994 implica que los Estados, por medio de las Aduanas, intervienen en nuevas áreas. Estas dicen relación, por ejemplo, con la protección de la propiedad intelectual, tráfico de

⁶⁶ Keck, Margaret y Kathrin Sikkink, “Transnational activist networks”, en: Art y Jervis, *op. cit.*, pág. 477.

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 478.

drogas, protección del terrorismo y de importación de mercancías lícitas en sí, pero que pueden ser usados como “precursores” para fabricación de explosivos, etc. Junto a la liberalización comercial de los TLC, nuevas áreas entran al campo de la regulación política, lo que pude comprobar cuando ejercí como director nacional de la Aduana chilena.

En el mundo actual, tanto los Estados como los actores transnacionales y empresas multinacionales, procuran mantener lo que Joseph Nye⁶⁸ califica de “poder blando” (*soft power*). Implica que los países, más allá de sus capacidades y atributos de poder, utilicen la capacidad de persuasión en defensa de sus intereses, que surgen de sus propias realidades cívicas y culturales. Así, EE.UU. usa sus artistas, cine, universidades, museos, etc. Chile es un país que tiene un buen potencial de *soft power*, en su cohesión social, estabilidad política, sus poetas y cultura. El poder blando de la persuasión es fundamental para los actores transnacionales, las ONG y también las EMN, que son objeto de campañas en contra por la explotación laboral que hacen en sus plantas elaboradoras o de servicios en algunos países en desarrollo. Esas empresas son sensibles a esas campañas y la pérdida del poder blando de sus marcas.

Desafíos y problemática de las ONG

Estas organizaciones, que actúan a nivel internacional como verdaderos grupos de presión, necesitan contar dentro de sus redes de contactos con el apoyo de medios de comunicación. Esther Barbé dice que esos medios se han convertido en piezas vitales para su trabajo, tanto para obtener fondos como para concientizar a la opinión pública sobre los peligros que existen (deforestación, racismo, etc.), la manera de hacerles frente “por medio del activismo” y diversos métodos de presión de las autoridades, cartas, manifestaciones públicas, publicación de informes, entre otros⁶⁹.

Los actores transnacionales enfrentan el desafío de mantener sus fines de bien general y, a la vez, “sostener financieramente su acción” y su representatividad e independencia. Esther Barbé, citando a Marcel Merle, señala entre las debilidades la dispersión de los centros de interés y la incapacidad de “todas las buenas intenciones de unificar su acción para imponer sus opiniones”. También, las divisiones que las afectan y “la táctica que ha conducido a la mayoría de las ONG a buscar el aval de los Estados y el patrocinio de las Organizaciones Internacionales Gubernamentales”⁷⁰.

⁶⁸ Nye, Joseph, *Soft Power. The means to success in world politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004.

⁶⁹ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales, op. cit.*, pág. 223.

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 220.

En el estudio de caso de Chile, los investigadores señalan como restricciones para una mayor participación ciudadana y de la sociedad civil, dos situaciones diferentes: la captura del órgano regulador por los grupos de interés, problema “que se exagera cuando son los grupos de interés los que toman las decisiones de política”⁷¹, y la situación de debilidad de la sociedad civil, cuando carece de poder para “ejercer roles de representación efectiva”⁷².

Financiamiento y donantes de las ONG

El financiamiento es complejo, estas organizaciones buscan beneficiar a personas que no son necesariamente sus miembros. Esto conduce al tema de los incentivos de las ONG para inducir a las personas a unirse a una causa. Ahmed y Potter mencionan beneficios materiales disponibles para los miembros, beneficios solidarios constituidos por la satisfacción que se deriva de la participación; y beneficios de propósitos, sentirse envuelto en una actividad que logra metas que trascienden los intereses individuales. Surge el tema de la relación de las ONG con los donantes, individuos y fundaciones, que permiten su funcionamiento. En Estados Unidos ha habido una declinación de los apoyos de organizaciones filantrópicas privadas y un incremento de los subsidios públicos⁷³.

12. UN ROL MÁS ACTIVO DE AMÉRICA LATINA –Y CHILE– EN EL MUNDO GLOBALIZADO ES NECESARIO Y POSIBLE. ARTICULACIÓN DE LO GUBERNAMENTAL Y LO NO GUBERNAMENTAL EN UN SISTEMA MÁS INTEGRADO

Visión global y tendencias de cambio en el sistema internacional. Nuevos espacios para América Latina

Este análisis global post Guerra Fría nos muestra que siendo aún el mundo actual un mundo de Estados, hay una creciente influencia del sector multilateral y también cambios en la correlación de fuerzas. Se abren espacios particularmente en lo económico, para el crecimiento y presencia mayor de América Latina en la medida en que crezca su capacidad de articular políticas. A la vez, intervienen numerosos actores transnacionales, empresariales y de la sociedad civil, que persiguen

⁷¹ Arntz, María Eliana y Soto, Sebastián, “Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas”, en: *Un mejor Estado para Chile*, Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago, 2009, pág. 753.

⁷² *Ídem*.

⁷³ Ahmed, Shamima y Potter, David, *op. cit.*, págs. 28 y 106.

una variedad de intereses particulares o generales, entrando en variadas interacciones con los actores más “establecidos”.

La “gran recesión” de 2008 y la necesidad de aplicar políticas públicas y medidas de estímulo, mostraron que las fuerzas del mercado solas eran insuficientes para evitar distorsiones en el sistema. Una percepción también creciente de que los problemas propios de la nueva agenda global requieren de soluciones a nivel de la comunidad internacional, con nuevos criterios de decisión y cambios en la institucionalidad. Lo transnacional en tiempos de globalización impone cambios y adecuaciones a las políticas exteriores de los Estados, que deben interactuar con nuevos agentes y nuevos problemas; “la nueva agenda”.

“Gobernanza” de la globalización

Como anota Ikenberry⁷⁴, hay más posibilidades de cambios a nivel de la institucionalidad o “gobernanza” económica –al sistema de Bretton Woods–, que en lo relativo a seguridad y poder militar, la institucionalidad política de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. Su composición ha probado ser resistente al cambio y refleja la correlación de fuerzas de fines de la Segunda Guerra Mundial. Existe una creciente aspiración hacia un nuevo equilibrio con base en la realidad presente.

La realidad post Gran Recesión muestra la necesidad a nivel internacional de una institucionalidad en lo político y en lo económico que refleje las nuevas realidades y correlación de fuerzas, con una distribución del poder más representativa a nivel universal, incluyendo, por cierto, a América latina.

Igualmente, y tanto a nivel internacional como nacional, la necesidad de superar los déficits de regulación que condujeron a la Gran Recesión de 2008 y de propiciar la perspectiva del desarrollo humano e integrador que considere no sólo las variables económicas sino también la protección social, la institucional política y democrática y la diversidad cultural.

Benedicto XVI: ¿Hacia una autoridad política mundial?

El llamado de S.S. el Papa Benedicto XVI en la “Encíclica Caridad en la Verdad” a una “autoridad política mundial” regulada por el Derecho⁷⁵, muestra la urgencia de la situación. Se requiere la presencia de esa autoridad para gobernar la política mundial, sanear las economías afectadas por la

⁷⁴ Ikenberry, John, “Rising powers and global institutions”, en: Art y Jervis, *op. cit.*, 2009.

⁷⁵ S.S. Benedicto XVI, *Caritas in Veritate. Caridad en la Verdad, Carta Encíclica sobre el Desarrollo Humano Integral*, Ediciones Paulinas, Santiago, 2009, pág. 109.

crisis, “prevenir su empeoramiento y mayores desequilibrios consiguientes, para lograr un oportuno desarme integral, la seguridad alimentaria y la paz, para garantizar la salvaguardia del ambiente y regular los flujos migratorios”, la que debería atenerse a los principios de “subsidiariedad y solidaridad, estar ordenada a la realización del bien común”. También insiste el Papa en la cooperación internacional y llama a “los organismos internacionales y a las organizaciones no gubernamentales” a actuar de modo transparente, informando sobre bienes recibidos, donantes, destino, distribución, gastos, entre otros aspectos⁷⁶.

La encíclica califica la globalización como “estallido de la interdependencia planetaria”, y menciona tanto los desajustes del sistema como el hecho que la globalización implica acercamientos entre sociedades y no debe tener un carácter determinista: “debemos ser los protagonistas de la globalización, no sus víctimas”⁷⁷. Los actores no gubernamentales no tendrían el poder físico para producir cambios en la “gobernanza”, pero pueden generar condiciones para ello.

Diversidad de actores en interacción. Un movimiento rotatorio

Por otra parte, estos actores transnacionales tienen distinto carácter —ya sea ideológico- cultural o empresas transnacionales—, y entre aquellos, hay quienes pretenden identificarse y representar el interés general de la comunidad internacional o intereses sectoriales o de grupos. Entre los que manifiestan representar intereses generales hay diferencias ideológicas, más “empresariales”, liberales o de diversas posiciones progresistas pro globalización y otras visiones alternativas o “antihegemónicas” (antes llamadas “antiglobalización”). La proliferación de actores críticos “dentro del sistema” ha promovido un diálogo más “entrecruzado”.

En estas circunstancias, nunca va a haber propiamente un “sector” del sistema internacional conformado por fuerzas transnacionales porque, casi por definición, van a haber grupos con posiciones, opiniones e intereses encontrados. Quienes diseñan políticas exteriores a nivel de los Estados, deberán asumir que el mundo internacional ha cambiado y considerar la presencia de una pluralidad de actores y una opinión pública internacional con variadas formas de expresión.

⁷⁶ *Ibid.*, pág. 80.

⁷⁷ Allard, Raúl, “Globalización y desafíos para la cooperación internacional en la Encíclica *Caritas in Veritate*”, en: “Reflexiones sobre la Encíclica *Caritas in Veritate* de S.S. Benedicto XVI”, Pbro. Dietrich Lorenz (coord.), *Cuadernos del Foro Valparaíso IX*, Valparaíso, 2010, pág. 46.

Sostenemos como hipótesis, basados en estudios de Christopher Hill⁷⁸, que la interacción de actores de diverso carácter genera una suerte de movimiento rotatorio a nivel del sistema internacional, sin una dirección definida, a pesar de lo cual es también necesario –o posible– identificar algunas constantes y fuerzas que impulsan a la cooperación. Incluso, a una acción de los Estados más allá de sus intereses inmediatos. Algunos miembros de la sociedad civil internacional pueden impulsar corrientes en esta dirección, siendo posible conciliar intereses legítimos de los Estados con un interés también identificable de la sociedad global en su conjunto. En suma, estamos frente a un mundo menos orientable y la actividad transnacional junto con afectar la acción del gobiernos impacta también la vida de las personas.

Es importante no caer en idealismos excesivos ni tampoco en prescripciones económicas no matizadas del tipo del denominado “Consenso de Washington” de comienzos de la década de 1990. Y tampoco en la *realpolitik*, basada solamente en los intereses de los Estados, que resulta insuficiente en la actualidad para abordar las nuevas temáticas y desafíos de la comunidad internacional.

Las sociedades y los Estados en América Latina y el mundo global: el reto de la competitividad. La región como actor global

Una visión prospectiva y global de las sociedades latinoamericanas y su inserción internacional, muestra la necesidad de combinar acciones gubernamentales y no gubernamentales con miras a una mayor protección de las personas, asegurar sus libertades y fomentar la asociatividad.

Sociedades justas y competitivas en el marco de las exigencias del mundo actual, en los que compiten las empresas y también los Estados en su capacidad de autogobernarse, en la calidad de sus sistemas educacionales, en la erradicación de la pobreza, en su capacidad de gestión y de aplicación de nuevas tecnologías y en la superación de la corrupción. El estudio de Richard Vietor sobre cómo compiten los países, destaca que la función del gobierno es “fundamental para el desarrollo económico”: proporcionar seguridad, garantizar un sistema legal confiable y “un sistema de recaudación fiscal” y un “sistema judicial” que funcionen, respaldo de diversas clases de riesgos extraordinarios como el desempleo, gestión de la macroeconomía y la política fiscal y monetaria, implementando “una buena política industrial”⁷⁹.

⁷⁸ Allard, Raúl, *La globalización por dentro*, op. cit., 2009.

⁷⁹ Vietor, Richard, *Cómo compiten los países. Estrategia, estructura y gobierno de la economía global*, Deusto-Harvard Business School, Barcelona, 2008, págs. 29-31.

El Informe Global de Competitividad 2010-2011 del Foro Económico Mundial mantiene a Chile en el puesto 30 en competitividad, el más alto entre los países latinoamericanos. Una noticia positiva es el mejoramiento en lo que siempre se ha mostrado como un “cuello de botella”, la innovación, rubro en que subió 4 puestos hasta el 43. El ranking está encabezado por Suiza, Suecia, Singapur, Estados Unidos y Alemania. En general, América Latina se muestra más competitiva, Chile es seguido por Puerto Rico⁸⁰. Panamá, Costa Rica y Brasil ocupan los lugares 53, 56 y 58, respectivamente. Perú subió 5 puestos, al lugar 73⁸¹.

La revista *Forbes* señaló a Chile como en el puesto 22 (entre 128) como mejor lugar para hacer negocios, el mejor entre los países latinoamericanos. El ranking fue encabezado por Dinamarca, Hong Kong, Nueva Zelanda, Canadá y Singapur y entre los países de la región que siguieron a Chile, están Perú (49) y Trinidad y Tobago (50)⁸².

Es bueno para las personas que los Estados no estén inermes frente a las fuerzas transnacionales y del mercado. Los Estados siguen representando en su amplia diversidad de responsabilidades –y sus insuficiencias– los intereses comunes de pueblos y naciones. Por eso afirmamos que la realidad actual y los requerimientos que se formulan a los Estados demuestran fehacientemente que no son un anacronismo. Los Estados eficientes son necesarios para la orientación de nuestras sociedades hacia objetivos de bien colectivo en una sociedad global. Como también lo son el otorgamiento de funciones suficientes a entes “internacionales –o supranacionales– en aquello que debe ser abordado en ese plano, y la creación imaginativa de ámbitos de diálogo e interacción con los actores transnacionales”⁸³.

Las organizaciones transnacionales de diverso tipo, asentadas en la región, están en una etapa de ramificar sus redes, ganar legitimidad y acentuar una presencia que es creciente, pero no tienen la fuerza que muestran las ONG y las sociedades civiles de países desarrollados.

Hasta ahora, los países latinoamericanos no han empleado con habitualidad la “nueva diplomacia” que han utilizado países europeos medianos o países como Canadá y Australia en acciones coordinadas con ONG para actividades de interés común, pero es muy posible que una América

⁸⁰ *Diario Financiero*, 9 de septiembre de 2010.

⁸¹ *Poder y Negocios*, número 31, 2010.

⁸² *El Mercurio*, “Inserción revista Forbes”, 10 de septiembre de 2010.

⁸³ Allard, Raúl, *La Globalización por dentro*, op. cit., pág. 269.

Latina o América del Sur más articulada en la próxima década pueda definir propuestas y puntos coincidentes con ONG en el escenario internacional.

En efecto, América Latina tiene el desafío de articularse y “empoderarse” a sí misma, aportar constructivamente al debate mundial, mostrar posiciones convergentes en los foros globales y llevar adelante soluciones latinoamericanas a los problemas de la región. Como vimos, un regionalismo renovado y no excluyente que le permita actuar internacionalmente de modo efectivo⁸⁴, tener iniciativa para superar problemas pendientes, fortalecer las instancias regionales y subregionales, tener una voz acorde con su tamaño y población en la búsqueda de cambios más justos y democratizadores en la gobernabilidad del sistema internacional. Asumir un desarrollo autónomo y sostenible, con capacidad de coordinación política, inserción e integración económica e incorporación a la sociedad del conocimiento.

Un estudio reciente en este último campo muestra sus diversas dimensiones: avance del conocimiento; encuentro de las disciplinas y grupos que participan del proceso de producción, procesamiento y difusión del conocimiento; la coordinación de los agentes del conocimiento con miras a mejorar su incidencia en las políticas (Parker y Estenssoro (eds.), 2010). Una integración que aproveche ventajas comparativas y surja con “la impronta de la cooperación y la liberación del comercio”, inversiones mutuas, *joint ventures* y coordinación de políticas⁸⁵.

Con motivo del Bicentenario de varios países de la región, *The Economist* ha sostenido que después de siglos de rezago, los países del área están respondiendo a su potencial: “Brasil, el motor de la región, es la causa de toda esta emoción. Pero Chile, Colombia y Perú están creciendo ampliamente e incluso la sociedad mexicana está avanzando con fuerza a pesar de la violencia de la droga y la recesión más profunda que ha sufrido debido a los vínculos con la maltrecha economía de Estados Unidos”. Sostiene la revista británica que “debido a que los gobiernos fueron más responsables fiscalmente hablando durante el último auge que en los anteriores, ellos pudieron proporcionar medidas de estímulo durante la recesión”. También advierte contra la complacencia y la necesidad de “una gran negociación sobre la economía informal”: la reforma del mercado laboral

⁸⁴ Allard, Raúl, “Diez desafíos para América Latina en la década 2010-2020: ¿Hacia un neo regionalismo emergente?”, *op. cit.*, págs. 5-15.

⁸⁵ *Ibid.*, pág. 4.

vinculada “con una red de seguridad más firme”⁸⁶.

El sistema económico internacional se ha mostrado especialmente volátil en la post crisis de 2008. En todo caso, las principales economías de América Latina (Argentina, Perú, Brasil, México, Chile y Colombia) mantuvieron en el segundo trimestre de 2010 crecimientos de entre el 4 y el 12%, teniendo cada una de ellas diversos desafíos: Argentina, recobrar la confianza; México su fuerte dependencia con Estados Unidos; Brasil, el retiro del estímulo monetario y económico; Perú, diversificar las exportaciones; Chile, potenciar la educación e innovación; Colombia, creación de un mecanismo de ahorro para administrar los ingresos adicionales provenientes de materias primas, un desafío bastante generalizado en la región. Estos desarrollos llevaron a CEPAL a proyectar un crecimiento del PIB 2010 en América Latina de 5,2%⁸⁷.

La región tiene el imperativo de mantener el necesario diálogo con potencias consolidadas y emergentes y con la mayor potencia mundial. Hace poco, después de un diálogo en Princeton con autoridades públicas y académicas, concluimos que si bien no hay aún una “doctrina Obama”, sí existiría un estilo renovado que da relevancia al internacionalismo, a una voluntad de trabajar por sobre las barreras políticas e ideológicas y un mayor interés en encontrar soluciones compartidas con otros actores⁸⁸.

Cuba

Cuba es un ejemplo de situación pendiente en su mayor incorporación a las corrientes latinoamericanas y mundiales y en el tránsito a una sociedad más inclusiva y democrática.

América Latina es crecientemente diversa en sus políticas, a la vez que avanza en la inserción internacional, incluyendo a Cuba, que da pasos pausados pero enfocados hacia mayores interacciones en el plano económico internacional, apertura a la actividad económica privada en lo interno y creciente autocrítica por parte del gobierno de Raúl Castro.

En 1996 tuve oportunidad de dialogar con ministros, subsecretarios y funcionarios cubanos

⁸⁶ *The Economist*, “El renacimiento de América Latina en el bicentenario de su independencia”, transcrito en *El Mercurio*, Santiago, 10 de septiembre de 2010.

⁸⁷ Fuentes: CEPAL, Banco Mundial y otras, citadas en *El Mercurio*, “Principales economías de América Latina registran su mayor expansión en 10 años”, “Economía y Negocios”, Santiago, 27 de septiembre de 2010.

⁸⁸ Allard, Raúl, “¿Existe una doctrina Obama?”, artículo de opinión publicado en el diario *El Mercurio de Valparaíso*, 5 de mayo de 2010.

del área económica y educacional durante la Conferencia de La Habana de Educación Superior de UNESCO, en la que representé al gobierno chileno. Me explicaron detalladamente las aperturas post disolución de la URSS, como la atracción de IED en ciertos sectores, apertura al comercio exterior, la porción de productos que los agricultores podían comerciar y los pasos tendientes al comercio minorista familiar. Me sorprendió ver que un grupo de jóvenes funcionarios de nivel medio manejaba a fondo los códigos y prácticas de la economía internacional capitalista. Me señalaron que una reforma “estructural” que faltaba era que los pequeños empresarios cubanos pudieran contratar directamente trabajadores, reforma que anunció recientemente –después de 14 años de esa conversación– el presidente Raúl Castro. Sin duda que estas tendencias deberían ir acompañadas del levantamiento del bloqueo por parte de EE.UU., cuya Administración, por ahora, da al menos señales de relajamiento de normativas sobre viajes a la isla.

Es claro que los cambios se perciben en el campo económico y no aún en el político, pero el sólo hecho, por ejemplo, de que Cuba se haya incorporado al Grupo de Río, dialogue con los demás países latinoamericanos y también extrarregionales, como España que fue determinante en la reciente liberación de presos políticos en el 2010 –y con la Iglesia, una institución de la sociedad civil–, muestra cierta salida del inmovilismo. Naturalmente, la propia campaña a favor de la liberación de los presos es también una manifestación de la sociedad civil cubana.

Chile

En Chile, la sociedad nacional y el Estado-nación, celebraron el Bicentenario en 2010 con una importante inserción internacional, democracia consolidada y una sociedad más diversa y aún con graves desigualdades. La injusta distribución del ingreso no se resolverá sólo con el crecimiento y requiere de una política que profundice la protección social y el empoderamiento de las personas y los desafíos de mejoramiento en la calidad de la educación y atención de salud a toda la población.

La política exterior adquirirá en Chile una creciente importancia entre las políticas públicas, por su misma línea de inserción internacional ambiciosa. En este contexto, deberá considerarse una adecuada lectura de las potencialidades del país en el escenario internacional presente, considerando tanto las vías multilateral y bilateral y las interacciones a nivel de foros internacionales y con subregiones y países, como la amplia gama de nuevos actores transnacionales con propuestas políticas y organizaciones del sector empresarial y privado que participarán en el debate público.

Es un desafío para Chile que la distribución de los frutos del libre comercio alcance a segmentos más amplios de la población y que las capacidades de todos contribuyan a una mayor competitividad. Igualmente, que el debate amplio sobre el tema a nivel de toda la sociedad, con actores tradicionales y no tradicionales, nacionales e internacionales, tenga, a la vez, la impronta de la inclusión, la diversidad y la cohesión social.

Para Osvaldo Rosales de CEPAL, ex Director de DIRECON, el Bicentenario ha sido una invitación a transitar desde la orientación exportadora hacia estrategias de internacionalización y desde acuerdos de libre comercio a inserción en cadenas de valor. Son procesos que requieren “privilegiar la innovación en la agenda empresarial y adoptar un enfoque integrado en las políticas de fomento productivo, promoción y diversificación exportadora, atracción de IED y formación de recursos humanos” en un marco de políticas de Estado y alianzas público-privada⁸⁹.

Personas más empoderadas, un sistema más democrático e integrador y un gran espacio cultural

El fenómeno de la transnacionalización, con todo lo que pueda hacer de menos ordenado al sistema internacional —que nunca ha sido demasiado ordenado—, otorga más espacios a las personas para opinar y posicionarse frente a los grandes problemas mundiales. Así, muchos sostienen que el desarrollo humano sostenible, que requiere de un sistema de gobernanza global distinto del actual, estará presente con fuerza en el debate internacional. Las ONG se han transformado en “instigadoras” en nombre de la sociedad frente a representantes gubernamentales y en las conferencias de Naciones Unidas donde se trata la agenda internacional en aspectos alimentarios, desarrollo sostenible, derechos humanos, desarrollo social⁹⁰ y el fenómeno se abre paso en América Latina.

Se aprecia una creciente participación de los individuos y sus agrupaciones en la comunidad internacional. Con modalidades de participación propias de la globalización, como las redes informáticas, que facilitan la asociatividad y el conocimiento de acontecimientos internacionales en tiempo real.

En el ámbito de la preservación de la democracia puede jugar un rol determinante el sistema interamericano y la Carta Democrática en el marco de la OEA, en tanto habrá un espacio para

⁸⁹ *Diario Financiero*, “No Hay que esperar el tricenterario”, artículo de Osvaldo Rosales, 16 de septiembre de 2010.

⁹⁰ Barbé, Esther, *op. cit.*, pág. 220.

mecanismos como la UNASUR, que ya demostró rapidez y eficiencia frente a la reciente asonada en Ecuador y la cooperación sudamericana, así como de otros referentes como la cooperación iberoamericana.

Además, las situaciones son fluidas y así, por ejemplo, las relaciones colombo-venezolanas (y entre los presidentes Santos y Chávez) se han distendido en los inicios de 2011 con relación al período anterior, a pesar de que el presidente Santos de Colombia fue el principal articulador del gobierno anterior del presidente Uribe.

De este análisis surge una compleja trama de interrelaciones en que participan desde grandes potencias a potencias emergentes y pequeñas naciones; desde Naciones Unidas a organizaciones no gubernamentales con los más variados fines; desde grandes empresas multinacionales a PYMES que pugnan por internacionalizar sus servicios y pasando por el fenómeno emergente de las empresas translatinas. Desde lo universal, a lo regional y lo local y a los diversos esquemas de integración y cooperación. Desde los grandes problemas de la sociedad global a los desafíos actuales de las sociedades latinoamericanas. Desde la declaración de políticas a las tensiones que genera su aplicación práctica. Desde nuevas formas de integración económica a la creación de un espacio latinoamericano común en los intercambios culturales, cooperación científica y educación.

En el fondo, se trata de que la mayor presencia de América Latina en el mundo global e interdependiente se dé en condiciones crecientemente ventajosas para todos y con primacía de la cooperación por sobre el conflicto.

CRISIS SISTÉMICA Y NUEVO ORDEN GLOBAL

Crisóstomo Pizarro¹

1. EL NEOLIBERALISMO SUBASTÓ LA ESFERA POLÍTICA A LA MAXIMIZACIÓN DEL LUCRO

Discuto en este artículo algunos temas ya mencionados anteriormente y relacionados con la crisis de la economía mundial y de Estados Unidos, oficialmente reconocida desde septiembre de 2008. Al respecto, Jürgen Habermas ha puesto de relieve que las reformas neoliberales, manifiestas de modo prominente en el consenso de Washington, no consiguieron que la riqueza de los grupos de más altos ingresos fluyera hacia los más pobres². Esta apreciación es consistente con la evidencia empírica que demuestra que el incremento de la afluencia ha sido asimétrico en las naciones y entre las naciones en la economía global y que las desigualdades se han mantenido tercamente³. La ONU ha mostrado en varios informes la magnitud de la desigualdad y pobreza existentes en el mundo y cuán alejados estamos de las promesas de bienestar universal. Las doscientos veinticinco personas más ricas del mundo concentran una riqueza comparable a la que poseen dos mil quinientos millones, esto es, el 47% de la población mundial. Mil trescientos millones de pobres tienen que sobrevivir con ingresos inferiores a 30 dólares mensuales. Además, la distancia entre el país más rico y el más pobre en la distribución del ingreso mundial ha aumentado permanente-

¹ Agradezco los comentarios hechos por Sergio García Aguilar en beneficio de la claridad y economía de palabras de este artículo, así como su contribución a la actualización de las fuentes provenientes de OIT y CEPAL.

² Habermas, J., “Life After Bankruptcy”, entrevista de Thomas Assheuer, en: *Die Zeit*, 6 de noviembre de 2008 (en <http://www.signandsight.com/>; la traducción al inglés es de ©Polity 2009). El punto de vista de Jürgen Habermas es concordante con las críticas de Wallerstein al neoliberalismo.

³ Pizarro, C., “Cambios en el bienestar de la región y Chile”, en: *Sin razón capitalista y razón de la democracia. Contra la subasta de la conciencia política*, Catalonia, Santiago, 2009.

mente durante los dos últimos siglos. Ésta era de tres a uno en 1820, subiendo a once en 1913, a treinta y cinco en 1950, a cuarenta y cuatro en 1973 y a setenta y dos en 1992⁴.

Estos datos chocan con la creencia de que el progreso observado en los indicadores económicos y sociales en algunos países de ingresos medios y bajos, debe adjudicarse a la aplicación de algunas reformas pro liberalización económica. Este es el caso de China e India, en los que se concentra la mitad de la población mundial. El Center for Economic and Policy Research sostiene que la asociación mecánica entre liberalización y progreso es errónea, ya que se constata la tendencia contraria en otros noventa países donde esas reformas fueron aplicadas. Además China e India no las efectuaron de manera ortodoxa. Si se comparan los años comprendidos entre 1980-2005 con el período 1960-1980, se puede comprobar una dramática disminución en la tasa de crecimiento para la vasta mayoría de países de bajo y mediano ingreso⁵.

En cuanto a América Latina y el Caribe, CEPAL ha constatado que pese a la reducción del porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza de un 44 a un 33% entre 2002 y 2008, el crecimiento económico de las tres últimas décadas ha sido muy lento e inferior al necesario para disminuir esos porcentajes en forma más significativa. La reducción observada entre los años señalados debe asociarse al crecimiento del PIB regional a una tasa promedio anual cercana al 4,5% entre 2003 y 2006. Esto se tradujo en un descenso promedio en la tasa de cesantía del empleo asalariado entre un 15,6 y un 11,4%⁶. Además del positivo efecto del crecimiento en el mercado de trabajo, otro rasgo de este periodo es la importancia atribuida por los gobiernos de la región al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo que se tradujo en sendos superávits en las cuentas externas y fiscales. Sin embargo, esa tasa de cesantía sigue siendo elevada, superando en poco más de tres puntos porcentuales el nivel de 1990⁷.

Entre 2003 y 2007 el PIB per cápita creció en un 3% anual, esto es, el mayor crecimiento observado desde la década de 1970⁸. Aunque para 2008 se calculó un crecimiento del PIB en 4,6%,

⁴ UNDP, *Informe de desarrollo humano*, 1999 y 2007.

⁵ Weisbrot, M., Baker, D. y Rosnik, D., “El marcador del desarrollo: 25 años de progreso disminuido”, Center for Economic and Policy Research, Washington D.C., 2005; disponible en http://www.cepr.net/documents/publications/development_2005_09_espanol.pdf

⁶ CEPAL, *Panorama social*, 2006.

⁷ CEPAL, *Panorama social*, ediciones 2006 y 2009.

⁸ CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2008.

este es inferior en un punto porcentual al observado en 2007. En términos per cápita el descenso es de 4,4 a 3,3%⁹.

Para 2009, el Panorama Social 2010 estimó la caída del PIB per cápita en 3%. Esto repercutió en una reversión en las tendencias observadas en la disminución de la pobreza entre 2007 y 2008. Entre esos años, el porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza cayó de 34,1 a 33%. En término absolutos esto implicó un descenso de 184 a 180 millones. Entre 2008 y 2009 el porcentaje de pobres subió de 33 a 33,1% lo que significó un aumento absoluto de 3 millones. Estas tendencias están claramente asociadas a la crisis de 2008 y sus secuelas¹⁰.

El alto promedio de crecimiento observado en los primeros cinco años del nuevo siglo habría llegado a su fin, trayendo consigo las negativas consecuencias en el desempleo ya conocidas en el pasado. El Panorama Social 2010 calculó el aumento del desempleo de cerca de 1% entre 2008 y 2009, lo cual representa un tasa de 8,2%¹¹. Esta situación afectará más fuertemente a trabajadores por cuenta propia, al sector informal, jóvenes y mujeres. Es probable entonces que estas negativas condiciones presionen por mayores desregulaciones del mercado laboral. A lo anterior debe sumarse una menor capacidad del Estado para promover reformas a favor de la protección laboral y aumentos en las tasas de tributación para asegurar los existentes niveles de gasto social cuyo beneficioso impacto en la reducción de la pobreza ha sido demostrado en el pasado.

Cuando la pobreza es medida en términos relativos, los cálculos anteriores son menos significativos. Esta medición consiste en establecer la línea de pobreza como un porcentaje del ingreso medio o mediano de la población. A medida que el país va creciendo y surjan nuevas necesidades, el estándar de pobreza se actualiza inmediatamente¹². Ésta se ha mantenido prácticamente constante en la región durante los últimos quince años. Esto se debe, en gran medida, a que el indicador utilizado refleja mejor la desigualdad distributiva, lo que no ocurre con mediciones de la pobreza absoluta referidas anteriormente la que, como sabemos, sólo consisten en el nivel de insatisfacción de necesidades básicas¹³.

⁹ *Ídem.*

¹⁰ El *Panorama Social* 2009 había proyectado un mayor crecimiento de la pobreza entre 2008 y 2009, aumentando alrededor de 1,1%, y la indigencia en 0,8 puntos. En términos absolutos esto habría significado una expansión de 9 millones en el número de pobres.

¹¹ Véanse los cálculos de CEPAL-OIT, boletines junio y septiembre de 2009 y junio 2010.

¹² CEPAL, *Panorama social*, 2006.

¹³ *Ídem.*

“El principal obstáculo que se interpone al éxito por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, radica en que el mejor remedio para reducir la pobreza que aflige a la región –la reducción de la desigualdad– parece ser uno que resulta muy difícil de recetar. Una leve disminución de la desigualdad contribuiría mucho a reducir las privaciones extremas que se dan en la región¹⁴. La disminución del Índice de Gini en un 3% entre 1990 y 2007 no representa todavía un cambio significativo. El ingreso medio de los hogares del último decil es 17 veces mayor que el del 40% de los hogares más pobres. Estos altos índices de inequidad distributiva sitúan a la región entre las más desiguales del mundo. Si queremos menos pobres debemos querer menos desigualdad. La evidencia nos muestra que la disminución de la desigualdad y pobreza sólo se consigue cuando el sistema político evoluciona hacia un mayor grado de democratización¹⁵.

Londoño y Szekely han calculado “el exceso” de desigualdad en los ingresos en América Latina con respecto a la desigualdad existente en otras regiones –Europa, Estados Unidos, Oceanía y Sudeste Asiático– en aproximadamente quince puntos del coeficiente de Gini. Esa desigualdad no sólo se explica en el insuficiente nivel educacional y su desigual distribución sino que también en la desigualdad en la propiedad de los recursos naturales. En términos comparativos, América Latina es relativamente pobre en capital físico y humano, relativamente abundante en recursos naturales y con un alto grado de desigualdad en la propiedad de la tierra y los activos educacionales. La mayor desigualdad de la propiedad de los recursos naturales y las grandes diferencias en los niveles de instrucción y desigualdad en la educación de la fuerza de trabajo, explican más del 80% del exceso de la desigualdad del ingreso en la región con respecto al Sudeste Asiático¹⁶. CEPAL también ha demostrado que un alto grado de concentración del ingreso no solo es una consecuencia de las

¹⁴ CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Ibero-Americana, *Cohesión social*, “La contribución de las mejoras distributivas a la reducción de la pobreza se dio especialmente en el periodo 2002-2008, durante el cual jugó incluso el papel principal en la reducción de la pobreza en tres países”, 2007, pág. 59. Véase CEPAL, *Panorama social*, 2009.

¹⁵ Pizarro, C., *op. cit.*, 2009.

¹⁶ Londoño J. L. y Szekely, M (1997) “Distributional Surprises After a Decade of Reforms: Latin America in the Nineties”, en: IDB, *Latin America after a Decade of Reforms. What comes next?*, 1997; Lora E. Barrera F, (1997) “A Decade of Structural Reforms in Latin America: growth, productivity and investment are not what they used to be”, en: IDB, *idem*. Además del impacto de la concentración de la propiedad de la tierra agrícola en la desigualdad en los ingresos, Ottone y Vergara señalan las riquezas mineras. El efecto de estos factores es de duración secular, remontándose hasta la colonia. De acuerdo a estos autores entre 1972 y 2003, el coeficiente de Gini sólo habría descendido de 0,48 a 0,55.

desigualdades de acceso al patrimonio y a los activos –tierra, capital físico y social, educación y calificaciones–, sino que también perpetúa esas desigualdades¹⁷.

2. LA CRISIS PONE EN PELIGRO LAS METAS DEL MILENIO

Las características de la supuesta recuperación de la economía mundial han concentrado la atención de casi la totalidad de los economistas, habiéndose relegado a un segundo plano el examen de los efectos de dicha recuperación en la evolución del empleo, salario, pobreza, desigualdad, salud, mortalidad y acceso a servicios de agua y saneamiento.

La crisis económica y la resultante disminución de la capacidad fiscal en varios Estados, harán muy difícil que, para el año 2015, la región logre reducir a la mitad el número de indigentes existentes en 1990, conforme a lo establecido en los *Objetivos de desarrollo del milenio*. Como se señaló, en América Latina y el Caribe durante 2009 se sumaron 3 millones nuevos de pobres a los 180 millones de pobres existentes el 2008. Del total de 183 millones, 74 millones vivirían en condiciones de extrema pobreza o indigencia.

Con respecto al cumplimiento de esta meta a escala mundial, el Informe 2009 de la ONU sobre el progreso de las metas del milenio estimaba que la reducción a la mitad de las 1.800 millones de personas viviendo en extrema pobreza en 1990, podría alcanzarse a nivel global, pero no en el conjunto de las regiones. Esto se explicaría porque Asia, en gran parte debido al rápido crecimiento de China, habría disminuido ese número en 475 millones. Otras metas para el milenio que no se cumplirán en los países más pobres de Asia, América Latina y África, son la finalización del ciclo completo de la enseñanza primaria, la reducción en dos tercios de la tasa de mortalidad de menores de cinco años, la de la mortalidad materna en tres cuartas partes y la reducción a la mitad del número de personas sin acceso a agua potable y servicios básicos de saneamiento¹⁸. Los jefes de Estado y de gobierno reunidos en la sede de la ONU en Nueva York del 20 al 22 de septiembre de 2010 manifestaron “su profunda preocupación” por el insuficiente y en algunas regiones retroceso observado en el logro de las metas del milenio. Al respecto señalaron: “estamos profundamente preocupados porque el número de personas que viven en la pobreza y el hambre extremas sobrepasa los 1.000 millones y las desigualdades entre países y dentro de ellos siguen siendo un importante

¹⁷ CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional, Secretaría General Iberoamericana, *Cohesión social*, 2007, pág. 58.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del milenio*, Nueva York, 2009.

desafío. También estamos profundamente preocupados por los alarmante niveles de mortalidad infantil que se registran en el mundo, creemos que la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre, así como la lucha contra las desigualdades a todos los niveles son fundamentales para crear un futuro próspero y sostenible para todos”. Asimismo, declararon su “profunda preocupación por las crisis múltiples y relacionadas entre sí, incluidas las crisis financiera y económica, la inestabilidad de los precios de la energía y los alimentos y los constantes problemas de seguridad alimentaria, así como los crecientes desafíos planteados por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, que han aumentado las vulnerabilidades y las desigualdades”. Al abundar en el difícil logro de las metas del milenio los jefes de Estado y gobierno reconocen “que el hambre y la mal nutrición aumentaron de nuevo entre 2007 y 2009 [y que] se ha progresado lentamente en el logro del pleno empleo y el trabajo decente para todos”. Otras metas que enfrentan enormes desafíos son el adelanto en la igualdad de género, saneamiento básico de nuevas infecciones de VIH-sida, mortalidad materna y salud materna y reproductiva¹⁹.

La Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria celebrada en Roma entre el 16 y el 18 de noviembre de 2009, señaló que hoy día existen más de mil millones de personas que padecen hambre y que 17 mil niños mueren diariamente como consecuencia de la hambruna. A la luz de estas cifras también resulta muy difícil esperar que el año 2015 se alcance la meta consistente en reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre. Es impresionante constatar que los miembros del G-20, que se han reunido durante 2009 y 2010 en Londres y Pittsburg, no desempeñaron un papel conspicuo en esta Cumbre. Una honrosa excepción fue la asistencia del presidente de Brasil. Cabe destacar además la participación del Papa Benedicto XVI. Este desinterés político revela ciertamente la creencia de que la mejoría en las condiciones de mercado se traducirá en mejores condiciones sociales. Recordemos que en la reunión de abril de 2009, el G-20 declaró su fe en que el mercado era el mejor instrumento para promover el bienestar universal, afirmación peregrina, por cierto, después de los devastadores impactos de la operación de los mercados desregulados en las condiciones de vida de los grupos más pobres del mundo y el surgimiento de nuevas subclases.

CEPAL y OIT han estado calculando los graves efectos de la contracción del crecimiento del PIB en la región en los niveles de empleo, aumentos en la tasa de desempleo y empeoramiento

¹⁹ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “Proyecto de documento final de la reunión plenaria de alto nivel del sexagésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General sobre Objetivos de Desarrollo del Milenio”, 2010, págs. 2-3 y 5-7.

de la calidad media del empleo. Al respecto, cabe subrayar que los boletines CEPAL/OIT sobre coyuntura laboral de junio y septiembre de 2009, pronosticaban un aumento del número de desempleados urbanos en América Latina y el Caribe en 2009, fluctuante entre 2,8 y 3,9 millones de nuevos desempleados. Esto resulta en un total de 18,7 o 19,8 millones. Sin embargo, el boletín de junio de 2010 advierte que los cálculos de junio de 2009 deberían corregirse a la baja, ya que las políticas anticíclicas habrían evitado tasas de desempleo más altas. El Panorama Social 2010 alzó la tasa de 7,5% en 2008 a 8,2% en 2009, equivalente a un 0,7%. Este aumento es inferior al 1.1% previsto a mediados de 2009²⁰.

La incapacidad del actual orden económico para asegurar un mínimo de bienestar a la población mundial socava profundamente su prestigio y legitimidad. Por eso resulta destemplado escuchar los cantos de larga vida a un sistema que recién empieza a dar signos de recuperación. Este cuadro es realmente desastroso y no visualizarlo resulta incomprensible porque significa una total ignorancia, voluntaria o involuntaria, del nivel hasta el cual se han desarrollado las contradicciones del mundo en el que hoy vivimos. ¿Es posible que nuestro análisis de la economía y la política siga preso de la misma perspectiva analítica que hemos estado utilizando durante el último medio siglo? ¿Es posible que no podamos o no queramos cambiar nuestra visión de los hechos para atrevernos a dar un paso que signifique un cuestionamiento, más o menos radical, de las causas y perspectivas de la crisis?

El consenso de Washington, cuyas negativas consecuencias económicas he resaltado, debe vincularse a la explosión de las políticas de privatización en seguridad social, cuidado de la salud, transporte público, provisión de energía, sistema penal, servicio de seguridad militar y escuelas y universidades sometidas a los intereses y generosidad de la empresa privada. Las políticas de privatización son parte de un diseño cuyos riesgos y consecuencias son difícilmente conciliables con los principios igualitarios de un Estado constitucional social y democrático.

La agenda que prioriza los intereses del mercado y es indiferente al crecimiento de la inequidad social, al surgimiento de una verdadera subclase, a la pobreza infantil y a los bajos salarios ha sido desacreditada. “La manía por la privatización”²¹ se ha convertido en una verdadera subasta de la esfera pública deliberante a la maximización de las ganancias y en una subordinación de la cultura y la educación a los intereses de la empresa privada, dependientes de los ciclos del mercado. Estos

²⁰ Véase CEPAL/OIT, boletines junio y septiembre 2009 y junio 2010.

²¹ Habermas, J., “Life after Bankruptcy”, *op. cit.*

asuntos deben ser mediatizados por la discusión pública, que no puede confundirse con la comunicación mediática provista por la televisión comercial y fácilmente digerible. Ésta no satisface la necesidad de los ciudadanos de una comunicación política no distorsionada.

Jürgen Habermas ha calificado de un verdadero escándalo político la socialización de los costos de las fallas del mercado en Estados Unidos y sus desastrosos efectos entre las naciones más débiles y, dentro de ellas, en los grupos más pobres. Dice que “la búsqueda de chivos expiatorios me golpea como una acción hipócrita. Los especuladores también actuaron consistentemente en conformidad al marco legal que reconoce [...] la racionalidad de la maximización de las ganancias”²². Al actuar así, la política se transforma en una “risotada” porque recurre a la moralización en vez de apoyarse en las leyes obligatorias propias de la legislación democrática.

En el reclamo del neoliberalismo de libertad para todos, sólo los más fuertes pueden alegar que el éxito obtenido en la sociedad competitiva es fruto de sus méritos personales. “Es profundamente cómico escuchar la retórica elitista de los gerentes que se definen como modelos de rol situándose sobre el resto de la sociedad”²³.

“El neoliberalismo [se ha transformado] en una forma de vida”, pero la libertad que reclama para todos sólo es una libertad que existe únicamente “para los más fuertes”²⁴. La otra cara de la libertad neoliberal es la bancarrota de los pobres.

3. LA ECONOMÍA-MUNDO CAPITALISTA HA ENTRADO EN UNA CRISIS ESTRUCTURAL QUE HA COINCIDIDO CON LA DECLINACIÓN DE LA POSICIÓN HEGEMÓNICA DE EE.UU.

Cuando la crisis es vista en periodos de larga duración, es necesario tener presente que la economía mundial había salido de su última fase depresiva después de la Segunda Guerra Mundial, ingresando a la fase de mayor crecimiento conocido en la historia del sistema-mundo moderno por un periodo de treinta años²⁵. Entre 1967 y 1973 se inició nuevamente una fase depresiva, visible entre

²² *Ídem.*

²³ *Ídem.*

²⁴ *Ídem.*

²⁵ El análisis de los sistemas-mundo arguye que en la historia de la humanidad han existido solamente dos tipos de sistemas-mundo: imperio-mundo y economía-mundo capitalista. El término mundo subraya que se trata de una entidad económica basada en una extendida división social del trabajo, en que existe una multiplicidad de culturas. Los imperios-mundo –a diferencia de la economía-mundo capitalista– se distinguen por la existencia de una enorme

otros indicadores en una caída del crecimiento y en la declinación del ingreso real de los trabajadores incluso entre los localizados en los países centrales.

Para comprender la evolución de la economía capitalista en el largo plazo, el sociólogo e historiador Immanuel Wallerstein, ha propuesto distinguir entre *le longue durée* de Braudel, los ciclos tipo Kondratiev y los ciclos hegemónicos. Braudel llama ondas de larga duración a aquellas que se desarrollan en el seno de un sistema histórico comprendiendo su génesis, vida y crisis terminal o sistémica. Estas ondas se caracterizan por la evolución de la inflación o deflación de los precios. En la historia del capitalismo histórico es posible reconocer un proceso de deflación secular en los siglos XVII y XIX, y procesos de inflación secular en los siglos XVI, XVIII y XX.

El análisis de los sistemas-mundo desarrollado por Wallerstein procura determinar la asociación entre estas ondas seculares y sus expresiones expansivas o depresivas –las fases A y B respectivamente, de los llamados ciclos de Kondratiev– y su impacto en la tasa de acumulación y en la tasa de ganancia a escala mundial.

Las tendencias seculares propias del sistema-mundo capitalista que han determinado esa tasa han sido tres: el ascenso del nivel real de los salarios, los que son determinados en función de la correlación de fuerzas políticas; la otra tendencia ha sido el costo de los insumos materiales, incluyendo en ella el costo de la descontaminación y el costo de la reducción de los desequilibrios ecológicos; la tercera tendencia ha sido el alza constante de la tributación privada. La respuesta a

estructura burocrática con un único centro político y eje de la división social del trabajo sobre los territorios comprendidos dentro de sus límites geográficos. En la economía-mundo capitalista, en cambio, hay que reconocer una variedad de Estados cuya interacción es regulada por un balance de poder, que impide que la división social del trabajo corresponda a una superestructura imperial. En la economía-mundo capitalista, los Estados entran en conflicto debido a los intentos de los situados en las zonas del centro del sistema por lograr una posición política y económica hegemónica. El rasgo definitorio de la economía-mundo capitalista es la incesante priorización de la acumulación de capital, esto es, la reserva de bienes de consumo, maquinarias o derechos de propiedad sobre objetos materiales en forma de dinero con el objetivo primordial de su propia expansión. Se acumula para poder seguir acumulando. Esta no es una definición doctrinaria, sino el resultado del conocimiento del desarrollo del capitalismo en cuanto sistema histórico existente desde el siglo XVI. En cuanto modo de producción capitalista, el eje divisorio del trabajo social a escala mundial ha consistido en un intercambio desigual entre los Estados localizados en el centro del sistema y las áreas periféricas, caracterizadas por una organización estatal y autonomía extremadamente débiles o inexistentes, siendo las colonias el lugar donde se revelan con mayor agudeza las debilidades de la organización política. Este tipo de intercambio también se puede dar entre los Estados centrales y las áreas semi-periféricas que están situadas entre los Estados centrales y las áreas periféricas. Véase Wallerstein, I., *Análisis de sistemas-mundo*, Siglo XXI, México-Madrid, 2006 (2ª ed.); *The modern World System*. Vol I. “Capitalist Agriculture and the Origin of the European World-Economy in the Sixteenth Century. Theoretical Reprise”, págs. 347-357; *El capitalismo historic*, cap. I. “La mercantilización de toda las cosas: la producción de capital”, Siglo XXI, México-Buenos Aires, Madrid, 2006, págs. 1-35.

estas tendencias por parte de los países que han ocupado una posición hegemónica en la economía-mundo capitalista ha sido externalizar esos costos a las zonas periféricas y semi-periféricas, durante las fases B de los ciclos de Kondratiev, particularmente la fuerza de trabajo. Esto redundó en una disminución de los costos salariales, situación que se toleró por no más de treinta años, esto es, el tiempo necesario para que los trabajadores consiguieran organizarse sindical y políticamente.

La pérdida de competitividad originada por el alza de los costos de la producción fue compensada por la ocupación de los Estados periféricos y semi-periféricos mientras existió una potencia hegemónica indiscutida, fenómeno observado sólo en tres casos. A mediados del siglo XVII ese poder fue detentado por Holanda, a mediados del XIX por el Reino Unido y a mediados del XX por Estados Unidos. Como la hegemonía rompe relativamente el balance de poder existente en el sistema interestatal, los grandes poderes logran imponer sus reglas en las arenas políticas, económicas, militares y culturales. La base material del poder hegemónico surge de la capacidad de las empresas domiciliadas en los Estados centrales para desarrollar tecnología de punta y así poder competir de manera más eficiente en la economía-mundo capitalista.

Pero como la economía mundial se encuentra sometida a un viraje hacia abajo, es muy probable que aumenten las rivalidades entre los poderes líderes al disminuir sus competencias para extraer plusvalía a través del intercambio desigual. Llamamos plusvalía al resultado de la transacción entre productos de los países centrales de alto costo salarial y productos de los países periféricos de bajo costo salarial. Se genera una situación de intercambio desigual entre la periferia y el centro, dándose lugar así a una transferencia de plusvalía de la periferia al centro²⁶. En esta transferencia pudo sostenerse el crecimiento económico de los países centrales y la mejoría de las condiciones de vida de sus trabajadores y ciudadanos.

Por otra parte, las dificultades descritas como limitantes de la habilidad de la empresa capitalista para acumular capital, son agravadas por la pérdida de legitimidad del Estado para establecer y mantener cuasi-monopolios mediante patentes, restricciones estatales a la importación y exportación (medidas proteccionistas) y subsidios estatales que aseguren un amplio margen de diferencia entre costos y tasa de ganancia²⁷.

Debido a las tres tendencias seculares ya mencionadas, las actividades productivas han dejado

²⁶ El término intercambio desigual fue propuesto por Arghiri Emmanuel en la década de 1950 para cuestionar el concepto de ventaja comparativa de David Ricardo. Wallerstein, I., *Análisis de sistemas-mundo*, op. cit.

²⁷ Wallerstein, I., *Análisis de sistemas-mundo*, op. cit.

de ser tan rentables como lo fueron en el pasado y la búsqueda de altos niveles de ganancia ha empujado a los competidores del sistema a las actividades financieras. En estas causas debe buscarse el origen de la crisis que afecta hoy a la economía-mundo capitalista y a Estados Unidos. La caída del liderazgo productivo, comercial, financiero, militar y político de éste último ocurre cuando toda la economía mundial ha entrado en una crisis estructural como sistema histórico²⁸. Esta es la gran diferencia entre esta crisis y las que han ocurrido en las etapas anteriores de la evolución de la economía-mundo capitalista.

De tal modo que restringir la discusión sobre la crisis de Estados Unidos a las hipotecas de alto riesgo, la especulación petrolera y la fluctuación en los precios de los alimentos no sería mucho más que detener el análisis en el “polvo levantado por la crisis”²⁹.

Las lecciones aprendidas durante todas las crisis habidas desde la Gran Depresión han empujado a los gobiernos a intervenir en los mercados, pero esta vez no será fácil revertir su crítica situación. Las intervenciones en los ciclos descendentes de la economía a fin de restaurar el equilibrio del mercado tropiezan ahora con la disminuida capacidad del mercado y del Estado para revertir el proceso de extenuación de las fuentes de acumulación del capital causado por la evolución de las tendencias estructurales de larga duración.

Nos estaríamos acercando a un punto de bifurcación histórica, caracterizado por una turbulencia caótica que probablemente, de acuerdo a Wallerstein, podría extenderse hasta por medio siglo. Dentro de este lapso no podría descartarse del todo que la economía-mundo capitalista pueda ingresar a una nueva etapa de expansión, que, sin embargo, sólo exacerbaría unas condiciones que la podrían llevar a una crisis terminal. Schumpeter había dicho hace mucho tiempo que el capitalismo no caería debido a sus errores sino que a causa de sus éxitos. Del caos puede surgir un nuevo orden, pero no podemos asegurar certeramente si será más polarizador y jerárquico que el existente o relativamente más democrático e igualitario.

4. LA GEOCULTURA DEL LIBERALISMO GLOBAL HA PERDIDO SU PRESTIGIO AL NO CUMPLIR SUS PROMESAS DE BIENESTAR UNIVERSAL

El aprecio por las libertades civiles no ha sido un obstáculo para que los ciudadanos critiquen las

²⁸ Wallerstein, I., “Long waves as capitalist process”, en: *The Essential Wallerstein*, The New Press, New York, 2000.

²⁹ Wallerstein, I., “The Depression: A long-term view”, Commentary N° 243 en <http://fbc.binghamton.edu/cmpg.htm/>, 15 de octubre de 2008.

formas conocidas de democracias constitucionales liberales. Entre estas críticas sobresalen no sólo la estrechez de la definición de ciudadanía sino también la persistencia de las desigualdades materiales aun entre los individuos y grupos formalmente ya integrados. A pesar del reconocimiento de las demandas por una mayor democratización, los derechos ciudadanos sólo han sido efectivamente otorgados a un reducido número de personas, negándose la esencia de la ideología liberal sobre la supuesta universalidad de los mismos. La idea de “pueblos bárbaros” y el recurso al “racismo” y al “sexismo” han sido muy útiles en la limitación de la noción de ciudadanía.

“Los reclamos por una mayor democratización, por una mayor distribución del pastel político, económico y social, lejos de haberse agotado, son interminables, aun cuando se den sólo por la vía de incrementos graduales”³⁰. El proceso de democratización entra en tensión irresoluble con la “incesante acumulación de capital, que después de todo es la *raison d'être* de la economía-mundo capitalista. De manera que hay que poner un alto al proceso de democratización, y esto es difícil políticamente, o bien hay que mudarse a otro tipo de sistema con el fin de mantener las realidades jerárquicas no igualitarias”³¹.

Wallerstein resalta que la combinación de la búsqueda de competitividad e interferencia estatal provoca una presión continua para una creciente concentración del capital. Sin embargo, el liberalismo global, debido precisamente a su incesante búsqueda de racionalidad y costo-efectividad, ha comenzado también a alimentar su propia caída. Cada vez se ha hecho más difícil retardar la difusión tecnológica y así las empresas menos desarrolladas empiezan a ingresar a los mercados más lucrativos y con la tecnología más avanzada. El precio político interno del liberalismo –mantener ininterrumpida la producción durante el tiempo de máxima acumulación– ha sido el lento aumento del ingreso real de la clase trabajadora y de los ejecutivos domiciliados en los Estados localizados en el centro del sistema-mundo. A lo largo del tiempo esto termina reduciendo las ventajas competitivas de sus propias empresas. Una vez que se pierde la productividad de punta (*edge productivity*), la estructura productiva comienza a desmoronarse.

A escala global, la esperanza de un mejoramiento de las perspectivas de vida mantenida por las fuerzas liberales parece estar colapsando y, en esa misma medida, los presuntos beneficiarios de esa ideología han empezado también a cuestionar la real y efectiva realización de la misma.

Para Wallerstein, “la contradicción intrínseca de la ideología liberal es total. Si todos los seres

³⁰ Wallerstein, I., “La democracia: retórica o realidad”, en *op. cit.*, p. 183.

³¹ *Ídem.*

humanos tienen iguales derechos y todos los pueblos tienen iguales derechos, nosotros no podemos mantener el sistema ‘inequitativo’ que ha sido y siempre será un rasgo propio de la economía capitalista mundial. Si esto se admite abiertamente, la economía capitalista mundial ya no parecerá legítima a las clases excluidas de sus beneficios o severamente perjudicadas. La crisis es total; el dilema es total. Sufriremos las consecuencias en la próxima mitad del siglo³². Wallerstein plantea la crisis del sistema conforme a la siguiente secuencia argumental: el sistema capitalista mundial ha mostrado su extraordinaria capacidad innovadora y expansiva expresada en “una proyección lineal ascendente a través del tiempo de todos los indicadores [económicos] absolutos. Aunque la lógica del sistema [la incesante acumulación de capital] requiere una orientación colectiva hacia el consumo [...], el consumo real no ha seguido el mismo ritmo de crecimiento de la riqueza [y ésta] ha beneficiado a sólo una pequeña proporción de la población del mundo. Esta contradicción es pública. Este carácter es a la vez una de las exigencias de un sistema que se ve obligado a predicar la posibilidad de una ilimitada expansión [que beneficiaría a todos]. Así la imagen de una expansión permanente puede parecer eufórica o desastrosa. La incertidumbre puede ir también acompañada de un sentimiento liberador³³.”

5. EL LIBERALISMO, CONSERVADURISMO Y SOCIALISMO SE OPUSIERON AL ESTADO PERO LUCHARON POR SU CONQUISTA

La trinidad de ideologías desarrollada en el siglo XIX —conservadurismo, liberalismo y socialismo—, se opuso formalmente al Estado, pero, en la práctica, luchó por su posesión y lo reforzó. El liberalismo convencional y el conservadurismo se han opuesto al Estado como amenaza a la libertad y a la comunidad tradicional. En el socialismo, el Estado se haría superfluo una vez que se eliminasen los conflictos de clase. Sin embargo, todos terminaron haciendo de la lucha por la conquista del poder del Estado su objetivo estratégico principal, legitimando así su existencia. En el lenguaje de Habermas, terminaron “atrincherándose en el Estado” y abandonando la función intelectual, cuya motivación principal debiera ser la construcción de una nueva sociedad democrática de extensión universal.

Los partidos comunistas, la socialdemocracia en el mundo paneuropeo, los movimientos de

³² Wallerstein, I., “The Insurmountable Contradictions of Liberalism: Human Rights and the Rights of People in the Geoculture of the Modern World-System”, *op. cit.*, 1995, pág. 161.

³³ Wallerstein, I., “Culture as the ideological battle ground of the modern world system”, en: *op. cit.*, 2000, págs. 271-272.

liberación en Asia y África y los populistas en América Latina, son los mayores movimientos con pretensiones antisistémicas del siglo XIX y los primeros dos tercios del siglo XX. Todos lucharon por la conquista del poder del Estado, el primer paso de la estrategia “de dos pasos”. El segundo paso consistía en la transformación de la realidad social. Fueron exitosos en el logro del primero, pero fracasaron en el segundo. Los diversos levantamientos iniciados a fines de la década de 1960 tendrían su origen en ese fracaso. La persistencia de la injusticia en el sistema mundial y dentro de cada sociedad nacional, así como la falta de democracia explican la caída de esos movimientos durante las tres últimas décadas. El derrumbe de la Unión Soviética sería la cúspide simbólica del rechazo a la “vieja izquierda”. Los esfuerzos por reformular esa estrategia se expresaron en variadas formas de maoísmos, en “la nueva izquierda” y en el movimiento por los derechos humanos. Ninguno logró el nivel de movilización de la vieja izquierda.

Además, Wallerstein sostiene que los programas del conservadurismo, el liberalismo y el socialismo conocidos, pese a sus diferencias institucionales formales y al papel otorgado al mercado, no se diferencian de manera radical. Para legitimarse ante los grupos menos favorecidos deben intervenir en el mercado y, al mismo tiempo, tampoco pueden sofocarlo completamente, porque de su éxito dependen para financiar las políticas del Estado de bienestar. Tampoco deben desconocerse los crecientes costos en que es necesario incurrir hoy para restaurar el ya dañado equilibrio ecológico, la fuerte resistencia de la empresa privada para seguir aumentando la tasa de tributación y las nuevas demandas de reconocimiento de la ciudadanía por parte de aquellos grupos que aún no forman parte del sistema. Como ya se ha dicho, estos factores constituyen los límites estructurales a la acumulación del capital, conocidos en la historia del capitalismo histórico desde su origen en el siglo XVI.

6. LA PREFIGURACIÓN DE UN NUEVO ORDEN EXIGE UN EJERCICIO DE REFLEXIÓN “UTOPISTA”

“En la medida en que el sistema se mueve hacia su caída natural [como lo hacen todos los sistemas históricos], enfrentamos el siguiente dilema: negamos el proceso de muerte sistémica, o bien, damos la bienvenida al nacimiento de un nuevo sistema”³⁴. El reconocimiento de la limitada capacidad individual para influir en el “patrón polarizador” que caracteriza al sistema, no anula nuestra capacidad y voluntad para pensar la concepción de un sistema distinto al existente.

Wallerstein llama “utopista” a su propuesta de prefiguración de un nuevo proyecto democrático. Ser “utopista” no es igual que ser “utópico”. La primera propuesta asume seriamente el debate y reflexión de los dilemas actuales del orden democrático que se desea construir. Supone un tipo

³⁴ Wallerstein, I., *idem*.

de análisis conforme al cual se observan las limitaciones y constreñimientos que impiden la realización de las utopías posibles y las actuales alternativas históricas que es necesario promover. Este deseo no se agota ni se desvía por la estrategia centrada en la conquista del aparato del Estado y debería poder anticipar sobriamente las dificultades e imaginarse con apertura las alternativas institucionales que expresarían las nuevas estructuras. Desde la perspectiva de las ciencias sociales, exige superar los *main issues*, consistentes en las supuestas antinomias entre determinismo y libertad de acción, estructura y agenciamiento, global y local, macro y micro. Wallerstein nos invita a “despensar” (*unthink*) las viejas estrategias y análisis del pasado: están muy marcados por la ideología dominante de la economía capitalista³⁵.

El ejercicio utopista en el campo de las ciencias sociales y la filosofía requiere antes que todo estar dispuesto a resistir la crítica neoconservadora y neoliberal sobre la supuesta improductividad y la obsesión por el poder que caracterizaría a los intelectuales. Los valores relacionados con la satisfacción de las necesidades expresivas de autorrealización y los juicios críticos propios de una moral ilustrada universal son considerados como una amenaza a las motivaciones propias del funcionamiento de una sociedad basada en el trabajo y en una esfera pública despolitizada³⁶.

Una de las preguntas vitales es si podremos seguir reformando el sistema capitalista, moviéndonos a distintas formas de programas socialdemócratas o debiéramos pensar que es posible imaginar un mundo en el cual la racionalidad del sistema económico esté sometida a las exigencias de los ideales de libertad e igualdad que constituyen el fundamento de la democracia. Dada la polarización económica, social y demográfica del sistema-mundo, la discusión de las alternativas para la construcción de un orden democrático a escala mundial debe considerar las tensiones Norte-Sur, esto es, el conflicto entre las zonas centrales y las otras zonas de la economía-mundo. Estas tensiones también deben relacionarse con los conflictos que se desarrollan al interior de la tríada conformada por Estados Unidos, Europa occidental y Japón.

La trayectoria de estas tensiones se verá constreñida por los cambios más o menos bruscos de los probables escenarios futuros. Wallerstein estima probable la ocurrencia de los siguientes cambios: a) banalización del uso de armas nucleares y rápida proliferación como consecuencia de la segunda guerra de Irak; b) surgimiento de un sistema de reservas tri-monetario, debido a la caída del dólar como la única reserva monetaria real; c) limitaciones de Europa para crear una estructura política

³⁵ Wallerstein, I., introducción de *After Liberalism*, New Press, Nueva York, 1995, pág. 3.

³⁶ Habermas, J., “The crisis of the Welfare State and the exhaustion of utopian energies”, en: Steven Seidman (ed.), *Jürgen Habermas On Society And Politics. A Reader*, Beacon Press, Boston, 1989.

estable y asedio de nuevos aspirantes a la Unión Europea, que crearían tendencias difíciles de compatibilizar, debilitándose su posición en la tríada; d) dificultades tanto de Rusia como de China para mantener Estados unificados; si lo logran, cambiaría la geopolítica mundial y si no, habría que enfrentar una situación con efectos mundiales que pueden ser caóticos; e) fuerte tendencia a la unificación de Corea, que haría posible una tríada asiática oriental de China-Corea-Japón, reduciéndose drásticamente el papel militar de EE.UU. en Asia oriental; f) caída de Arabia Saudita y Pakistán –con una población altamente islámica pero con elites proclives a EE.UU.–, que tendría un impacto en todo el mundo islámico; esa caída fue buscada por Bin Laden con la ayuda de George Bush, que presionaba a esos países para terminar con su ambigüedad; g) muchos países de América Latina ya no aceptan los dictados de la política exterior de EE.UU., mientras que Europa y Japón comienzan a beneficiarse de esta nueva circunstancia³⁷.

7. EL NUEVO ORDEN GLOBAL REQUIERE DE ACTORES GLOBALES

Sin perjuicio de la importancia que revisten las tensiones entre la zonas centrales, las periféricas y semi-periféricas y la eventual conformación de nuevos escenarios geopolíticos, el problema central sigue siendo la reflexión sobre un nuevo orden político y económico mundial y sobre quiénes serán los actores de la sociedad global con las capacidades necesarias para promover la formación de ese nuevo orden. La gran disputa –que podrá prolongarse por mucho tiempo como ocurrió con la construcción del liberalismo iniciada en la Revolución Francesa de 1789–, será entre aquellos que aboguen por un nuevo sistema menos desigual y jerárquico, esto es, más democrático y aquellos que deseen reeditar el actual para no perder sus privilegios³⁸. Lo que resulte de esta disputa es incierto, pero podemos estar seguros que no será el mismo sistema que ha sobrevivido ya desde el siglo XVI hasta hoy. La disputa podrá cobrar formas violentas, más aún que las que hemos conocido en el pasado³⁹. En la idealización del nuevo sistema, algunos han destacado las características que debiera asumir el nuevo orden institucional global y otros los posibles movimientos sociales que podrían llegar a ser actores de una verdadera sociedad civil global.

³⁷ Wallerstein, I., “Fracturas geopolíticas del siglo XXI: ¿Qué futuro para el mundo?”, en: *La decadencia del Imperio. EE.UU. en un mundo caótico*, Editores Independientes, 2005, págs. 287-304. Véase también “Cuba is Back”, *Commentary* N° 248, 1 de enero de 2009, en: <http://www.binghamton.edu/fbc/commentr.htm/>

³⁸ *Ibid.*, pág. 248.

³⁹ Wallerstein, I., “The Insurmountable Contradictions of Liberalism; Human Rights of People in the Geoculture of the Modern World System”, en: *op. cit.*, 1995, pág.158.

Con respecto a la nueva institucionalidad, sobresalen las propuestas de David Held sobre una social democracia global y la reforma de Naciones Unidas, el derecho de gentes de John Rawls, los Estados-red de Manuel Castells, el constitucionalismo mundial de Luigi Ferrajoli y la democracia cosmopolita de Habermas⁴⁰. Para Habermas el nacimiento de un nuevo orden internacional tiene que ver con el progreso de las condiciones necesarias para instaurar una especie de democracia cosmopolita. Se trata de que los gobiernos decidan insertarse dentro de los procedimientos cooperativos de una comunidad cosmopolita. Esto es impensable si las elites no transforman las orientaciones valorativas de sus propios pueblos atadas a una concepción estrecha del Estado-nación. Las nuevas orientaciones representarían una “conciencia cosmopolita”, hasta cierto punto una conciencia cosmopolita de solidaridad obligatoria⁴¹. Esta solidaridad significa compartir una cultura política capaz de forjar una especie de identidad global. Una organización mundial, a diferencia de las comunidades organizadas estatalmente, supone la inclusión total, ya que no admite límites entre dentro y fuera. Además, los proyectos para una democracia cosmopolita suponen una compatibilización entre la persecución de los propios intereses y la realización de la libertad política. Esto será posible cuando se entienda que “el procedimiento democrático obtiene su fuerza legitimadora de la accesibilidad general a un proceso deliberativo cuya estructura justifica la expectativa de unos resultados racionalmente aceptables”⁴².

En trabajos más recientes, Habermas mantiene su convicción sobre la urgente necesidad de crear un nuevo orden político internacional capaz de actuar conjuntamente a escala global y, de esa manera, equipararse de algún modo con los mercados globales⁴³.

Ciertamente, un paso en este sentido es una verdadera reforma de las Naciones Unidas que signifique el surgimiento de una especie de constitucionalismo mundial. Naciones Unidas, sin embargo, estará siempre limitada a las intervenciones humanitarias surgidas de la violación de los derechos humanos y de la seguridad internacional. Ambas ofensas pueden ser objeto de sanciones.

⁴⁰ En otro trabajo desarrollo más extensamente las ideas de estos autores. Véase: Pizarro, C., *Crítica y recreación del proyecto democrático. Materiales teóricos*, Editorial Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2008, cap. VI “Globalización y Democracia”.

⁴¹ Habermas, J., *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona, 1998, pág. 45.

⁴² Habermas, J., *ibid.*, pág. 141. Para un mayor desarrollo de estas ideas véase: Pizarro, C., *Crítica y recreación del proyecto democrático, op. cit.*, cap. IV “Globalización y democracia”.

⁴³ Habermas, J., “A Political Constitution for the Pluralist World Society?”, en: <http://www.yale.edu/sociology/colloquia/2005/fall/habermasPluralWorldSoc.pdf>, 2005.

Sin embargo, Naciones Unidas no posee las competencias para dirimir conflictos distributivos entre naciones surgidos de las crisis climáticas y medioambientales y de la asignación de recursos escasos como el agua y otros. Estos problemas son discutidos en las reuniones informales de diversos grupos (G-8, G-20, G-77), pero ellos no asumen verdaderos compromisos. Es necesario reorganizar las relaciones de solidaridad tanto a escala internacional como dentro de las naciones⁴⁴.

Con respecto a los actores portadores del cambio sistémico cabe señalar que el héroe del liberalismo, el individuo, no puede desempeñar un papel significativo en el marco dado por la desintegración de la economía-mundo capitalista. Esto significaría la supervivencia del más fuerte, que cobra expresión hoy en la meritocracia y ya no en la fuerza racial. También sería una expresión de la ideología del más fuerte: “el desafío neo-bismarckiano” que representó Saddam Hussein y “el rechazo a la ilustración occidental” del Ayatolá Khomeini⁴⁵.

Los sujetos habrán de ser necesariamente plurales, pero tampoco podrán identificarse con la comunidad tradicional de la ideología conservadora o la colectividad en el socialismo.

Los actores de la sociedad civil portadores de un nuevo orden global sólo podrán asumir la forma de una “identidad grupal”. Se trata de una “multiplicidad de grupos sobrepuestos” en la que no cabe la noción de sujetos individuales o grupales privilegiados. “La identidad grupal múltiple reconoce el derecho igual a todos los grupos en una compartida reconstrucción del sistema mundial, al mismo tiempo que rechaza la exclusividad de cualquier grupo. La red de grupos es intrincada y entrecruzada. Algunos negros, pero no todos, son mujeres; algunos musulmanes, pero no todos, son negros; algunos intelectuales son musulmanes, pero no todos; y así podemos añadir hasta el infinito”⁴⁶.

El espacio real para todos los grupos también implica espacios dentro de cada grupo. Todos los grupos representan identidades parciales. Como los grupos no pueden existir sin ciertas fronteras defensivas, éstas tienden a crear jerarquías. Entonces es necesario que cada grupo sea internamente democrático. Como se trata de una familia de fuerzas no necesariamente unificadas, no prevalecería la idea de “estrategias prioritarias”. Lo que es prioritario para un grupo puede no serlo para otros. El debate sobre prioridades es debilitador y puede caer en la imposición de “la senda paradisíaca del grupo singular”⁴⁷.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Wallerstein, I., “The Collapse of Liberalism”, en: *After Liberalism*, New Press, Nueva York, 1995, págs. 245-246.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 249.

8. EL FORO SOCIAL MUNDIAL COMO SUJETO PLURAL PORTADOR DE UN NUEVO PROYECTO DE DEMOCRATIZACIÓN UNIVERSAL

Sujeto plural

La actualización del potencial antisistémico del Foro Social Mundial (FSM) dependerá de la medida hasta la cual se expanda su carácter universal, siendo capaz al mismo tiempo de resolver el tránsito de la protesta a la propuesta programática. Sin embargo, entre ambas acciones pareciera haber una especie de contradicción, ya que mientras se crezca en universalidad, también será necesario mayor variabilidad programática y más riesgos de no poder ir más allá de la resistencia al “neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital y por cualquier forma de imperialismo”, conforme se señala en su Carta de Principios. Como luego veremos, Bernard Cassen propone una salida a esta contradicción mediante la idea del paradigma plural que permitiría lograr una mayor eficacia política. Esto representaría una posición que se aleja tanto de las generalidades programáticas como de la excesiva precisión programática.

Como dice Cándido Grzybowski, el FSM, en cuanto iniciativa de dimensión universal, es, de suyo, una “cacofonía”, característica que cobró especial relieve en el IV Foro realizado en Mumbai, India, en 2004, ocasión en la que se supera su déficit geográfico y social dejando de ser predominantemente latino para adquirir una dimensión universal⁴⁸. Víctor Hugo de la Fuente muestra el desarrollo de esta dimensión cuando destaca que Mumbai es el primer Foro que toma lugar en Asia y sólo después de los tres Foros celebrados en Porto Alegre, Brasil, en 2001, 2002 y 2003⁴⁹. Aún cuando se admita este progreso, Cassen sugiere apreciarlo con cautela ya que en no pocos casos muchos asisten por curiosidad, como ocurrió en Belem en enero de 2009. Un buen número de militantes se preguntan sobre los resultados políticos concretos de esos encuentros y la manera en

⁴⁸ Grzybowski, Cándido, “IV Foro Social Mundial, Lecciones de Mumbai”, en: *Foros sociales altermundialistas*, Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago, 2004, pág. 23.

⁴⁹ De La Fuente, V., “De Porto Alegre a Mumbai y Santiago de Chile”, en: *Foros sociales altermundialistas*, Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, 2004, págs. 7-10. En esta misma publicación, De la Fuente se refiere también al primer Foro Social Chileno, definiéndolo como una cumbre de los pueblos en oposición a la cumbre de la APEC que se celebrara en Chile en noviembre de 2004. Libio Pérez, por su parte, caracteriza el primer Foro Social Chileno por sus expresiones callejeras, su extensión ciudadana y sectorial y sus vinculaciones con las nuevas formas de manifestación del movimiento sindical y las actividades conmemorativas del 30º aniversario del golpe de Estado de 1973. Un examen más detallado del Foro Social Chileno es emprendido por estos autores y otros en *El Primer Foro Social Chileno*, Editorial Aún creemos en los sueños (con la colaboración de la Fundación Charles Leopold Mayer para el progreso humano), Santiago, 2005.

que pueden contribuir al advenimiento de “otro mundo es posible”. Por eso es preciso distinguir entre el “efecto de masas” del FSM y la proyección pública de sus propuestas y aplicación en las políticas continentales e internacionales⁵⁰.

Grzybowski es también claro acerca de este problema cuando señala que “[...] todavía resbalamos en nuestra búsqueda del método de diálogo y de construcción colectiva de propuestas y estrategias. La conciencia de las posibilidades de hacer emerger una nueva cultura política, universalista, cosmopolita, incluyente, en fin, un nuevo método de hacer política y el respeto al pluralismo, debe ser sucedida de una transformación del FSM en una fuerza de reconstrucción de un mundo solidario, democrático y sustentable”⁵¹.

Nuevo paradigma plural

En concordancia con esta apreciación, Bernard Cassen ha propuesto considerar las posibilidades de vincular las acciones del FSM con las iniciativas de algunos partidos y Estados que estarían impulsando políticas afines a sus objetivos.

Los FSM se asemejan a “una especie de fiesta itinerante de *L’humanité*”. Pero, para poder influir en las políticas, sería necesario constituir una memoria –impresa, electrónica, audiovisual– reflexiva y exhaustiva de todos los foros sociales continentales, nacionales y locales. Esto implica destacar los temas y propuestas con el fin de elaborar “plataformas” que podrían conocerse como el Consenso de Porto Alegre en oposición al Consenso de Washington⁵². Así como el liberalismo forma sistemas a todos los niveles, arguye Cassen, entonces el altermundismo debe también promover un mínimo de medidas cuya coherencia contribuya a la vez a formar sistema y proyecto.

⁵⁰ Cassen, B., “Movimientos sociales: ¿hacia el post-altermundismo?”, en: *Le Monde Diplomatique*, edición chilena, enero-febrero, 2010, págs. 34-35.

⁵¹ Grzybowski, C., *op. cit.*

⁵² Cassen, B., “Repensar el formato de los foros sociales”, en: *Le Monde Diplomatique*, Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago, 2004, pág. 28. Esta posición es compartida por varios. Por ejemplo, Immanuel Wallerstein alega que para dejar de ser sólo una oposición generalizada a la globalización neoliberal y al imperialismo en todas sus formas, el FSM debería asumir acciones políticas concretas; véase Wallerstein, I., “El Foro Social en la encrucijada”, en: edición digital de la Fundación Andreu Nin, publicada anteriormente en América Latina en *Movimiento* núm. 385-386, edición especial, Foro Social de las Américas, ALAI, 2005, y en: *¿A dónde vamos?* de *La decadencia del Imperio. EE.UU. en un mundo caótico*, *op. cit.*

Estas plataformas, comprensibles por todo el mundo, reactualizadas periódicamente, podrían ser propuestas al público para su debate. Es necesario distinguir entre “las generalidades programáticas” y la “excesiva precisión programática” que desembocaría en un programa común de gobierno de la fracción más radicalizada del movimiento. Se trata más bien de favorecer la emergencia de un “nuevo paradigma”, en ruptura con el neoliberalismo por cierto, pero capaz de abrir espacios a la pluralidad de expresiones políticas respetando la diversidad de componentes del movimiento altermundista y preservando sus oportunidades de ampliación. Si esto no se hace “corremos el riesgo de seguir dando vueltas y perpetuar una impotencia política”. No se puede seguir evitando definirse “frente a un proyecto emancipador masivamente apoyado y articulado en todos los niveles” planetarios y locales⁵³.

En concordancia con lo anterior, es necesario revisar por completo el formato de los foros, especialmente las asambleas plenarias que han significado una dilapidación de recursos humanos y financieros y reducirlas a su mínima expresión. Los seminarios y talleres deben ser la base de la programación de los foros y, a fin de maximizar sus logros, deberían convocarse, por lo menos, seis meses antes de su realización⁵⁴.

Esta etapa propositiva de los FSM sería la continuación de la primera, centrada en su oposición a Davos. Se abandonaría así el “antimundialismo” a favor del “alter mundialismo”. Es el paso del rechazo a la propuesta lo que efectivamente corresponde a la consigna “otro mundo es posible”. Este cambio sucedió sin que se modificaran las reglas de funcionamiento del FSM codificadas en su Carta de Principios elaborada en junio de 2001. La Carta definió al Foro como “espacio y proceso”, un lugar de diálogo, formulación de propuestas prácticas de estrategia, constitución de coaliciones de todos los actores sociales opuestos a la mundialización liberal. Cada una de estas acciones sólo comprometía a las organizaciones que deseaban implicarse y no al conjunto de los presentes en el Foro. Como es sabido, las reuniones del FSM no han conducido a un “comunicado final”.

Esta fórmula abierta permitió que se incorporaran al foro sindicatos reformistas, ONG, movimientos indígenas, feministas, ecológicos y confesionales “que aceptaban caminar un trecho con elementos más radicales pero que no querían ser desbordados por ellos”⁵⁵.

⁵³ Cassen, B., “Movimientos sociales: ¿hacia el post-altermundismo?”, *art. cit.*, págs. 34-35.

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ *Ibid.*, pág. 34.

En los últimos foros se emitieron cientos de propuestas –por ejemplo, más de trescientos cincuenta en el Foro de Porto Alegre de 2005–, pero sin ninguna articulación. “Todo lo que derogaba el principio de horizontalidad (las propuestas tienen un status equivalente) y todo lo que aparecía como vertical (como por ejemplo una plataforma que unificara diferentes propuestas complementarias pero dispersas), fue combatida por una fracción influyente de los organizadores brasileños de los foros y dirigentes de ONG que veían allí el inicio de un programa político y hasta el intento de creación de una nueva internacional”⁵⁶.

Por eso, el manifiesto de Porto Alegre presentado el 29 de enero de 2005 por diecinueve intelectuales de cuatro continentes, entre ellos dos premios Nobel, fue criticado en sus propios principios por muchos autoproclamados guardianes de la ortodoxia “Foro”. Igual suerte corrió el llamado de Bamako, documento de alcance planetario redactado al término de un encuentro que organizó el Foro Mundial de las Alternativas que había reunido a doscientos intelectuales y representantes de movimientos sociales, la mayoría de África y Asia en vísperas del FSM descentralizado realizado en la capital Malí en enero de 2006⁵⁷.

Las propuestas de Cassen han sido criticadas porque presionarían en favor de la formación del programa único. Por ejemplo, Ziberechi sostiene que el pasaje de la “protesta a la propuesta programada” sugerida por el mismo presidente del FSM, Ignacio Ramonet. Esto conduciría a una “unificación, mataría la esencia del foro y conduciría a caer en los errores del pasado”⁵⁸. La elaboración de un programa unificado podría servir para resolver los problemas mundiales existentes, pero no los locales, menos aún si se pretende hacerlo a través de un problema común o de unificación del movimiento. “No puede perderse de vista que el FSM es el resultado de la existencia de un movimiento altermundista y no al revés”⁵⁹.

Semejantes reservas sobre los peligros del programa único y sus exigencias asociadas, tales como un grado organización menos laxo, ya habían sido planteadas por algunos intelectuales. Por ejemplo, Castells ha sostenido que el carácter privilegiado del FSM como movimiento por otra globalización se asocia precisamente al abandono de la idea del programa único y a la creencia en

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ Ziberechi, R., “Foro Social Mundial: caminar lento para llegar lejos”, en: *Foros sociales altermundialistas*, Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago, 2004, págs. 35-36.

⁵⁹ *Ídem.*

la existencia de sujetos singulares privilegiados⁶⁰. Wallerstein, por su parte, señala que las fuerzas antisistémicas habidas en el pasado cometieron el error de creer que mientras más “unificada” fuera su organización, sus acciones serían también más eficaces. Esto resulta lógico y creíble si predomina la estrategia de corto plazo motivada por la conquista del poder. Las bases de solidaridad de una multiplicidad de grupos a niveles superiores –Estado, región, mundo– deben ser más sutiles, más flexibles y más orgánicas⁶¹.

Proyecto de democracia universal procedimental y substantiva

Sin embargo, para Cassen la falta de una plataforma internacional común que sirva de base para influir colectivamente sobre los actores de la esfera política y la renuencia a participar en la esfera electoral explica el desgaste de la fórmula de los FSM. Esto se debe a una “rigorista lectura que algunos hacen de la Carta de Principios de 2001”⁶².

A la luz de la puesta en práctica –aunque con altibajos– de políticas de rupturas con el neoliberalismo a nivel nacional e internacional, con la llegada al poder de gobiernos surgidos en movimientos populares, se deberían buscar formas de articulación con fuerzas políticas y gobiernos progresistas. Este tipo de orientación es lo que se ha llamado el post-altermundismo.

Una estrategia útil para caracterizar el contenido de la plataforma internacional es convenir, en primer lugar, que el fin perseguido es el progreso de la democracia y que esta puede ser abordada desde una perspectiva procedimental y substantiva. En este sentido, es necesario resaltar que en los principales acuerdos adoptados por los FSM, así como en la labor de sus dirigentes, se advierte un progreso en la definición de objetivos que van mucho más allá de una oposición a la globalización capitalista. Tal es el caso de los Foros de Porto Alegre 2005, Manaus 2009 y Bahía 2010. Esto no ha significado dejar de enfatizar los formatos relacionados con una visión procedimental de la democracia.

Manifiesto de Porto Alegre de 2005

Otro mundo posible debe respetar el derecho a la vida de todos los seres humanos. Esto exige la

⁶⁰ Véase Castells, M., *¿Es sostenible la globalización en América Latina?*, Fernando Calderón (ed.), FCE, Santiago de Chile, págs. 40-41.

⁶¹ Wallerstein, I., “Marxism after the Collapse of Communism”, en *op. cit.*, 1995, págs. 249.

⁶² Cassen, B., *art. cit.*

adopción de un conjunto de reglas económicas relacionadas con la anulación de la deuda pública de los países del Sur; aplicación de tasas internacionales a transacciones financieras, especialmente la tasa Tobin a las transacciones especulativas de divisas⁶³, a las inversiones directas en el extranjero, utilidades de transnacionales, venta de armas y actividades que emitan en forma substantiva gases de efecto invernadero; desmantelamiento de paraísos fiscales, jurídicos y bancarios; derecho a un empleo, protección social y jubilación respetando la igualdad entre hombres y mujeres; comercio justo, nivelación por lo alto de las normas sociales de acuerdo a las convenciones de la OIT y ambientales; exclusión de los servicios educacionales, de salud y culturales de la aplicación del Acuerdo General sobre Comercio y los servicios de la OMC, garantizar el derecho a la soberanía alimentaria y seguridad mediante la aplicación de variadas medidas tales como supresión de subvenciones a la exportación de productos agrícolas, aplicación de impuestos a las importaciones para impedir las prácticas del *dumping*; decidir soberanamente por parte de cada país la producción e importación de organismos genéticamente modificados destinados a la alimentación y prohibición de todo tipo de patentamiento del conocimiento y de los seres vivos, humanos animales y vegetales, del mismo modo que toda privatización de bienes comunes a la humanidad, en particular el agua⁶⁴.

Otro mundo posible debe también alentar la vida en común en paz y con justicia a escala de la humanidad. Esto requiere rechazar toda forma de discriminación, sexismo, xenofobia, antisemitismo y racismo de las políticas públicas, y reconocer plenamente los derechos políticos, culturales y económicos de los pueblos indígenas. Estos derechos deben incluir el dominio del medio ambiente; poner fin a la destrucción del medio ambiente y a la amenaza de los cambios climáticos, comenzar a ejecutar otro modelo de desarrollo fundado en la sobriedad energética y en el control democrático de los recursos naturales, en particular el agua potable a escala planetaria, desmante-

⁶³ ATTAC (Asociación por una Tasa a las Transacciones Especulativas y Acción Ciudadana) –fundadora del Foro Social Mundial– propone gravar las transacciones financieras a nivel mundial, recogiendo una idea de James Tobin, profesor de la Universidad de Yale, consejero económico de John Kennedy y premio Nobel de Economía en 1981. En la década de 1970, Tobin propuso gravar todas las transacciones en divisas con una tasa internacional del 0,1%. Los fondos percibidos podrían ser administrados por la ONU y ascenderían a €200.000 millones. Cerca de un 18% de estos fondos serían suficientes para atender las necesidades básicas de salud, nutrición, agua potable, educación primaria, planificación familiar y educación de la mujer en las regiones más pobres del mundo. Véase *¿Qué es la Globalización?*, Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile, 2004.

⁶⁴ Véase “Manifiesto de Porto Alegre: Doce propuestas para otro mundo posible”, en *Le monde diplomatique*, edición chilena, marzo, 2005.

lamiento de las bases militares extranjeras en todos los países, salvo cuando actúen bajo el mandato de la ONU⁶⁵.

Otro mundo posible debe además promover la democracia desde el plano vecinal al planetario. Para avanzar en el logro de este objetivo, es necesario garantizar el derecho a la información y el derecho de informar, mediante la adopción de legislaciones que pongan fin a la concentración de los medios de comunicación, garantizar la autonomía de los periodistas ante los accionistas, favorecer a la prensa sin fines de lucro, reformar y democratizar a las organizaciones internacionales, entre ellas la ONU⁶⁶.

Belem 2009

En la declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales reunidos en Belem con ocasión de noveno FSM, se reiteraron de modo resumido algunos de los objetivos del Manifiesto de Porto Alegre. También se definieron otros derechos entre los que cabe destacar la reducción del tiempo de trabajo sin reducción de salario; reconocimiento de la soberanía y autonomía de los pueblos, garantía del derecho a la autodeterminación; garantía del derecho a la tierra, territorio, trabajo, educación y salud para todas y todos; democratización de los medios de comunicación. Además se enuncian algunas medidas nuevas, tales como la nacionalización de la banca sin indemnización y bajo control social y el apoyo a formas de propiedad de interés social: pequeña propiedad territorial familiar, propiedad pública, propiedad cooperativa, propiedad comunal y colectiva⁶⁷.

Bahía 2010

La Asamblea de los Movimientos Sociales reunidos en Salvador de Bahía el 31 de Enero de 2010 adopta los mismos enunciados ya señalados, enmarcándolos en el desarrollo de nuevos fenómenos, siendo uno de los más destacados los efectos de la crisis financiera del sistema capitalista mundial del segundo semestre de 2008 en el cuestionamiento de los valores que representa, la apertura de nuevas oportunidades para rediscutir el ordenamiento mundial, los rumbos de la sociedad, el papel del Estado y un nuevo modelo de desarrollo. También se señala la inmensa importancia adquirida

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ Declaración de la Asamblea de Movimientos Sociales en: http://movimientos.org/fsm2009/show_text.php3?key=13671/

por nuevos instrumentos de dominación consistentes en los grandes medios y monopolios de comunicación y, juntamente con ello, el valor y fuerza de los movimientos por una cultura libre, radios y diarios que consiguen doblegar los monopolios mediáticos. En la parte propositiva de las declaraciones de Bahía se da especial importancia a la necesidad de democratizar los medios de comunicación y se presentan, de modo más concretos que en declaraciones anteriores, algunos derechos, entre los que cabe mencionar la educación pública gratuita y de calidad para todos y todas, la universalización del acceso, promoción de la calidad e incentivo a la permanencia en todos los niveles, incluyendo el superior, así como la garantía y ampliación de los derechos sexuales reproductivos⁶⁸.

Los proyectos de justicia social

En el caso de los intelectuales, se advierte la importancia otorgada a los aspectos procedimentales y a las acciones de resistencia. Por ejemplo, González Casanueva destaca que los proyectos de “justicia social” –entre los cuales el FSM ocupa un lugar prominente– enfrentan a los empresarios propietarios y sus fuerzas político-militares de apoyo con las fuerzas y políticas que amenazan su propiedad y poder a los que tienen que mediatizar, cooptar, corromper, desarticular, debilitar o destruir. El debate sobre las alternativas se ve obligado a superar las propuestas maniqueas como reforma o revolución, lucha pacífica o violenta, participación en el poder del Estado o toma del poder del Estado, estatismo o sociedad civil. El proyecto alternativo es un “movimiento de movimientos”. Ninguna negociación debe transar los principios, renunciar o restar fuerzas a la autonomía de organizaciones y personas. El proyecto busca aumentar la autonomía de territorio, sectores, organizaciones y redes, así como satisfacer las demandas de grupos que no son particularistas, discriminatorios o excluyentes; la lucha común es contra el autoritarismo, la represión, la cooptación. La organización de estas luchas debe surgir de la base de núcleos y redes de pueblos, trabajadores y ciudadanos. La tarea es contribuir a la resistencia y construcción de alternativas con una “política moral” articulada a los procedimientos para tomar decisiones, monitorear y auditar acciones de los gobiernos⁶⁹.

⁶⁸ http://www.forumdesalternatives.org/FR/readarticle.php?article_id=841/

⁶⁹ González Casanueva, P., “La construcción de alternativas”, en: *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, publicado por *Le Monde Diplomatique*, año VIII, N° 84, edición chilena, abril, 2008, págs. 19-22.

Nuevo proyecto civilizatorio

Para Michael Löwy y Frei Betto la propuesta del FSM consiste en un “nuevo proyecto de civilización” que puede denominarse como la “civilización de la solidaridad”. Esto significa una nueva estructura económica y política, pero sobre todo “una nueva forma de vida, más libre, más igualitaria, más democrática y más solidaria”. Estos valores son radicalmente antagónicos a los que dominan hoy y que ya están presentes en las campañas contra la deuda externa del tercer mundo, la resistencia a los proyectos de la OMC, el combate a los transgénicos, proyectos de impuestos a la especulación financiera y muchos otros que activan los “combates sociales” en distintas partes del mundo, como India, Brasil, Corea del Sur, Francia y México, por ejemplo. Debemos construir “hombres y mujeres nuevos a partir de los valores subjetivos y éticos que asumimos en nuestras vidas militantes”⁷⁰.

Una nueva manera de vivir: el decrecimiento

La crisis de la economía-mundo capitalista ofrece una nueva oportunidad para discutir el decrecimiento como una alternativa a la racionalidad capitalista que ha identificado indebidamente la idea de crecimiento económico con desarrollo.

La crisis sería una oportunidad para que los países ricos se liberen del sueño de recuperar el crecimiento económico habitual para entrar en una transición socio-ecológica hacia menores niveles de uso de materias primas y energía⁷¹. Bajo la “anemia” actual del crecimiento, se ocultaría una “anomia” creciente de las sociedades minadas por el capitalismo liberal, que se muestra incapaz de dar un sentido a la vida en sociedad que no sea el consumismo, el despilfarro, el acaparamiento de los recursos naturales y de los ingresos provenientes de la actividad económica y, a fin de cuentas, el aumento de las desigualdades⁷².

Es necesario comprender que el decrecimiento no es una “necesidad”, un principio ideal, ni el objetivo único de la sociedad post-desarrollo y de otro mundo posible. Si la necesidad se asumiera como una “virtud”, los propios países del norte podrían ser los principales beneficiados. La propuesta del decrecimiento persigue marcar con fuerza el abandono del objetivo insensato del

⁷⁰ Löwy, M. y Betto, F., “Valores de una nueva civilización”, en: *Foros sociales altermundialistas, op. cit.*, págs. 39-47.

⁷¹ Martínez Alier, J., “Hacia un decrecimiento sostenible”, en: *Una nueva manera de vivir*, Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, 2009, págs. 7.

⁷² Harribey, J.M., “Por una sociedad ahorrativa y solidaria”, en: *Una nueva manera de vivir, op. cit.*, pág.17

crecimiento por el crecimiento. El decrecimiento no debe entenderse como crecimiento negativo, “expresión antinómica y absurda que traduce claramente el imaginario del crecimiento”⁷³.

“Así como no hay nada peor que una sociedad de trabajo sin trabajo, no hay nada peor que una sociedad de crecimiento sin crecimiento. Esto es lo que condena a la izquierda institucional, que no se atreve a descolonizar el imaginario, al social-liberalismo”⁷⁴. Una política de decrecimiento supone reducir o suprimir el peso sobre el medio ambiente de las cargas que no aportan ninguna satisfacción. Ejemplo de reservas de decrecimiento son la disminución del volumen de los desplazamientos de hombres y mercancías por el planeta con su correspondiente impacto negativo. Esto exige una “relocalización de la economía”. Otras medidas serían la reducción de la “publicidad aturdidora y muchas veces nefasta”, evitar la caducidad acelerada de productos y aparatos descartables. Así entendido, el decrecimiento no significa una regresión en las condiciones de bienestar⁷⁵.

Las respuestas a la disminución del empleo y la insolvencia para responder a las obligaciones contraídas con el sistema financiero, son algunos de los principales problemas que debe enfrentar la política de decrecimiento, si pretende legitimarse ante la ciudadanía. La separación del derecho al salario de la incorporación a la actividad económica –situación ya admitida bajo ciertas condiciones–, demanda el perfeccionamiento del seguro de desempleo. Por otra parte, la incapacidad para dar cumplimiento a las deudas, exige una disposición para renegociarlas o simplemente condonarlas. Todo esto representaría una fuga de la racionalidad mercantil y, por lo tanto, un acto de insurgencia de graves efectos para el sistema político hegemónico en el que se sustenta el sistema económico. En el hecho, se resquebrajaría la racionalidad sistémica de la acumulación del capital e introducirían nuevos valores que procuran fundamentar el sistema mediante la apelación a otros principios tales como la calidad de vida, la subordinación de la acción económica a la satisfacción de las necesidades de uso, la universalización de los efectos distributivos de las instituciones económicas, el cuidado de la naturaleza o el fomento de unidades no mercantilizadas como bases de un orden institucional alternativo. No hay ninguna razón fundamental por la cual no podamos superar tres de las principales consecuencias de las diferencias de clases prevaecientes en el sistema-mundo capitalista: acceso desigual a la educación, los servicios de salud y a un ingreso honorable garantizado por toda la vida. Estas tres necesidades deberían quedar fuera de la mercantilización y

⁷³ Latouche. S., “Por una sociedad de decrecimiento”, en: *Una nueva manera de vivir, op. cit.*, págs.48-49.

⁷⁴ *Ibid.*, pág. 49.

⁷⁵ Martínez Allier, J., *op. cit.*, págs. 13-14.

ser atendidas por instituciones no lucrativas y pagadas de manera colectiva y solidaria⁷⁶.

Corresponde reiterar que el progreso económico, considerado como proceso infinito, no es compatible con el mantenimiento de los equilibrios naturales y la resolución de los problemas sociales. Aunque se concuerde que gracias a la innovación tecnológica la actividad económica se ha vuelto efectivamente más ahorrativa en energía, también puede constatarse que dado el aumento de los volúmenes producidos, ese progreso ha sido claramente insuficiente para reducir las emisiones de dióxido de carbono a escala mundial. Además, ya desde la década de 1970, se ha podido comprobar una desaceleración en la tasa de ahorro energético⁷⁷. La mejora del bienestar y el logro del pleno desarrollo de las potencialidades humanas no dependen del crecimiento infinito de la cantidad de mercancías producidas y consumidas ni de su valor de intercambio en el mercado, sino que de la medida en que los requerimientos de valores de uso por parte de las personas puedan ser debidamente atendidos.

La definición del crecimiento como el objetivo primordial, si no el único de la vida, se topa con los límites de la biosfera. Si tomamos como índice del peso ambiental de nuestro modo de vida, su huella ecológica en superficie terrestre necesaria, obtenemos resultados insostenibles, tanto desde el punto de vista de la equidad en los derechos de absorción de la naturaleza como desde el punto de vista de la capacidad de regeneración de la biosfera. Un ciudadano de Estados Unidos consume en promedio 8,6 Hectáreas (Ha), un canadiense 7,2 Ha, un europeo medio 4,5 Ha. Un modo de civilización duradero necesitaría restringirse a 1,4 Ha suponiendo que la población actual se mantiene estable⁷⁸. La presión ecológica —es decir, la superficie necesaria para todas las actividades humanas, sin destruir los equilibrios ecológicos— alcanza ya 120% del planeta. Así, serían necesarios cuatro o cinco planetas si toda la población mundial consumiera y vertiera tantos desechos como los habitantes de Estados Unidos. El índice conocido como el indicador del progreso auténtico, que ajusta el PIB según las pérdidas debidas a la contaminación y degradación del medioambiente, ha retrocedido en los EE.UU. a partir de la década de 1970, mientras que el PIB no ha dejado de aumentar. “Lo que equivale a decir que, en estas condiciones, el crecimiento es un mito incluso

⁷⁶ Wallerstein, I., “Un mundo materialmente racional o ¿se puede recuperar el paraíso?”, en: *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*, Siglo XXI editores, México-Argentina, 2003, págs. 65-91.

⁷⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Informe desarrollo humano*, 2000. La Agencia Internacional de Energía ha constatado una desaceleración de los progresos en materia de intensidad energética entre 1973 y 1991. Véase Harribey, J.-M., “Por una sociedad ahorrativa y solidaria”, *op. cit.*, pág. 16.

⁷⁸ Latouche, S., *op. cit.*, págs. 46-47.

dentro del imaginario de la economía de bienestar, si no de la sociedad de consumo⁷⁹.

Como puede observarse, estos intelectuales críticos de la globalización capitalista han resalta-
do los aspectos procedimentales más relacionados con la formación de los acuerdos de un nuevo
orden global. Este énfasis no debe estimarse como una oposición a acuerdos sustantivos como los
propuestos, entre otros, por Immanuel Wallerstein, John Rawls y Jürgen Habermas. En todos ellos
es claro que la adopción de una visión procedimental de la democracia constituye –o puede llegar a
constituir– un acuerdo relacionado con definiciones sustantivas, tales como el reconocimiento del
derecho de participación de todos en condiciones de igualdad y la instauración de una noción de
justicia que asegure un mínimo de bienestar material y libertad a todas las personas humanas⁸⁰.

⁷⁹ *Ibid.*, pág. 48.

⁸⁰ Pizarro, C., *Crítica y recreación del proyecto democrático. Materiales teóricos, op.cit.*



CUADERNOS DEL FORO VALPARAÍSO

CUADERNO I

David Held, “Social Democracia Global”, marzo 2004. Segunda edición, abril 2008.

CUADERNO II

Anthony Giddens, “La agenda progresista”, junio 2004.

CUADERNO III

Manuel Castells, “Estado, sociedad y cultura en la globalización de América Latina, con referencia a la especificidad chilena”, enero 2005.

CUADERNO IV

Raúl Allard, “Globalización, rol del Estado y relaciones internacionales en el realismo de Robert Gilpin”, junio 2006.

CUADERNO V

Gøsta Esping-Andersen, “Contra la herencia social”, junio 2007.

CUADERNO VI

Felipe Herrera Lane, “América Latina y sus Desafíos”, octubre 2007.

CUADERNO VII

Carlos Fuentes, “Transformaciones culturales y una agenda latinoamericana”, octubre 2008.

CUADERNO VIII

Fernando Calderón, “Cultura de igualdad, deliberación y desarrollo humano”, diciembre 2009.

CUADERNO IX

Pbro. Dietrich Lorenz (Coord.), “Reflexiones sobre la *Encíclica Caritas in Veritate* de S.S. Benedicto XVI”, junio 2010.



ESTA PUBLICACIÓN CUENTA CON EL APORTE DEL
GOBIERNO REGIONAL DE VALPARAÍSO