

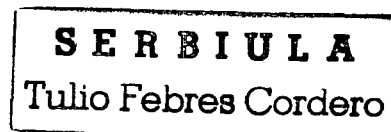
Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina
Postgrado de Ciencias Políticas
Mérida Venezuela

Construyendo Democracia en Tiempos de Globalización

**Globalización, gobernabilidad y descentralización: Una
aproximación al caso venezolano.**

**Trabajo de Grado para Optar al Título de
Magíster Scientiae en Ciencias Políticas**

Cursante: Politólogo Luis C. Loaiza Rincón
Tutor: Dr. Vladimir Aguilar Castro



Mérida 2005

I N D I C E

	Pág.
Introducción	I
Capítulo I: PARA COMPRENDER LA GLOBALIZACION	
A. La Globalización: Más que un concepto.	1
1. Los Escépticos.	1
2. Los Globalistas.	4
3. Entre Escépticos y Globalistas.	5
a. El Transformacionalismo.	7
b. Trascendiendo la Economía.	9
B. La Transformación del Estado.	10
1. La Redefinición de la Política y de lo Político.	12
2. Integración y Fragmentación.	15
3. Las Nuevas Guerras.	16
4. La Transformación del Estado en América Latina.	19
a. La Nueva Reforma del Estado.	23
b. Pensar Globalmente y Actuar Localmente.	24
c. La Seguridad Internacional.	27
5. Los Desafíos de la Globalización en América Latina.	33
a. La Pobreza.	34
b. El Desarrollo.	36
b.1. El Desarrollo Local.	38
c. El Medio Ambiente.	41
c.1. Organización de Estados Americanos (OEA).	43
c.2. Comunidad Andina de Naciones (CAN).	45
c.3. Corporación Andina de Fomento (CAF).	47
c.4. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA).	49
Notas y Comentarios.	52
 Capítulo II: GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA	
A. Una categoría útil y polémica.	64
1. La gobernabilidad de la democracia.	68
2. Trascendiendo su origen.	70
B. La Gobernabilidad en América Latina.	76
1. Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa.	78
2. Gobernabilidad y Control Político.	85
3. Gobernabilidad y Gestión Pública.	87
Notas y Comentarios.	100
 Capítulo III: DESCENTRALIZACION Y GOBERNABILIDAD EN VENEZUELA	
A. La Descentralización como Opción de Futuro.	107
1. Descentralización y Renta Petrolera.	111
2. Descentralización y Constitución.	112

a. El Consejo Federal de Gobierno (CFG).	115
b. El Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CPCPP).	116
c. Los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP).	117
3. El Financiamiento de la Descentralización.	120
a. El Destino de los Recursos: un ejemplo del 2001.	121
B. Gobernabilidad y Democracia en Venezuela.	126
1. El cierre de un ciclo y el comienzo de otro.	128
a. Poniendo a prueba la Gobernabilidad.	129
b. El Pacto de Gobernabilidad CTV-Fedecámaras-Iglesia.	131
c. Ida y Vuelta.	136
d. Diálogo y Gobernabilidad.	137
2. El Acuerdo Gobierno-Coordinadora Democrática.	142
Notas y Comentarios	148
Conclusiones	158
Bibliohemerografía	164

INTRODUCCION

Los profundos cambios que en todos los órdenes de la vida observamos en el mundo se resisten a la vocación unificadora de la razón. Las teorías, conceptos y doctrinas han perdido su capacidad para simplificar la comprensión de las realidades humanas. Todo se discute, todo se revisa, nada es absoluto. El tema de la globalización no podía ser la excepción.

El planeta enfrenta un cambio en el orden mundial vigente por más de medio siglo y no se sabe con precisión cuales son los rasgos definitivos del emergente, sencillamente porque el final de la "guerra fría" lejos de servir de preámbulo para la conformación de un nuevo orden, lo que ha hecho es posibilitar el surgimiento de múltiples escenarios alternativos que, pese a su particularidad, enfrentan una agenda global impuesta por la realidad: deterioro del medio ambiente, pobreza, aumento de la población, migraciones, narcotráfico, terrorismo.

Esta realidad ha impactado profundamente tanto el funcionamiento de los mercados como la efectividad del Estado y se ha creado un contexto en el que prevalecen la diversidad y la incertidumbre. Sin embargo, a pesar de estos cambios que involucran, entre muchas otras cosas, la modificación del peso relativo de las economías nacionales en el sistema internacional, los Estados nacionales continúan siendo la unidad de organización central de las acciones regulatorias.

Se abre, por tanto, un abanico de riesgos y oportunidades que debe ser asumido y comprendido cabalmente. Nos referimos a la apertura de un espacio de acción más importante y más amplio para los organismos internacionales, para la regulación internacional de numerosas áreas temáticas y para los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Pese al impacto de la globalización en la política y en lo político, persisten ciertos márgenes de acción y existen diferencias en el grado de autonomía que disfrutaban las distintas autoridades nacionales. De allí el interés de los investigadores por averiguar qué factores explican las diferencias y especificidades nacionales y cuál es el carácter preciso que enfrenta cada autoridad pública.

Las presiones para que opere una convergencia de prácticas e instituciones se ponen de manifiesto cuando las decisiones o acontecimientos que se producen en un país influyen de forma importante en otros y cuando la diversidad de prácticas e instituciones de un Estado resultan cuestionadas por actores con poder e influencia suficientes como para imponer sus preferencias como superiores. Es el caso, por ejemplo, de los derechos humanos o de las prácticas ambientales.

De allí la necesidad de que nuestros países administren la globalización entendiendo sus particulares capacidades, limitaciones y contextos. Porque también, la globalización genera además de dificultades, un sin fin de oportunidades que deben ser aprovechadas a favor de las mayorías. En este sentido es claro que la globalización puede permitir, bajo determinadas circunstancias, mejorar la calidad de la gobernabilidad democrática.

II

Buena parte del fundamento teórico, y, en esa misma medida, la orientación de las preferencias, la indagación y el análisis, que sirven de soporte al presente trabajo, se vinculan al viejo interés de comprender la importancia y el impacto que en la vida social desempeñan las instituciones políticas. De allí, nuestra fijación de comprender el impacto que pudiera tener la globalización sobre el Estado y el gobierno.

Sin embargo, este interés por las instituciones se intenta ordenar a través de una mirada disciplinada y coherente: El Nuevo Institucionalismo.

El neo-institucionalismo surgió como una reacción contra el enfoque racional en cuyos desarrollos se presta poca atención al contexto donde se desenvuelven los agentes. A diferencia de éste, el neo-institucionalismo parte de la idea de que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante su comportamiento.

El neo-institucionalismo privilegia el estudio de las instituciones en cuanto resultan claves para comprender los mecanismos de formación de consenso y las metas colectivas que pudieran plantearse las sociedades. Por ello, la unidad de análisis no es el individuo sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político, o sea, el marco institucional gracias al cual se manifiesta el poder.

Para el neo-institucionalismo resulta fundamental explicar el por qué de la estabilidad y del cambio en los procesos sociales. En este sentido soportan sus indagaciones en la idea de que las instituciones sólo cambian en forma incremental, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos y que las normas y reglas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual. Así las cosas, el neo-institucionalismo considera que:

Las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian a unas de otras, y estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. En consecuencia, el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares, y describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución (Vergara en March y Olsen, 1997:17).

El neo-institucionalismo presenta, además de la politológica, variantes económicas y sociológicas. En el ámbito de la economía este enfoque alcanzó, incluso, un premio Nobel en la persona de Douglass North. Ahora bien, las diferencias que distinguen estas variantes –en opinión de Vergara- se vinculan a la distinta concepción que cada una de ellas tiene de la utilidad y alcance del concepto racionalidad para explicar el comportamiento de los individuos (Vergara en March y Olsen, 1997:17).

Según el neo-institucionalismo el cambio institucional es resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Dado que el ritmo de las transformaciones en este último es mucho más rápido que las transformaciones de las rutinas organizacionales, se produce una constante tensión entre ambos que obliga a un continuo proceso de adaptación institucional.

En este marco la reforma institucional se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización. Así las cosas, iniciar un proceso de cambio resulta relativamente sencillo si se compara con el proceso posterior para controlarlo porque, dado el alto número de variables que intervienen, el resultado final puede ser muy diferente de lo que se vislumbró en un principio.

En efecto, la estabilidad institucional se encuentra en constante tensión con las cambiantes realidades sociales. Hoy las instituciones democráticas se enfrentan a los desafíos que impone una modernización que erosiona los parámetros de convivencia y complejiza el funcionamiento político por la cantidad de contradictorios intereses que deben gestionarse casi al mismo tiempo. La llamada globalización genera importantes cambios en la naturaleza de la política y entre otras cosas altera la matriz estadocéntrica de las sociedades latinoamericanas.

No obstante, al contrario de lo que muchos esperaban, la globalización, sobre todo en América Latina, ha generado trastornos de difícil solución. En este sentido, más

mercado (y menos Estado) puede implicar más explotación y más marginalidad; más sociedad civil (y, en un sentido distinto, menos Estado) puede estar asociada con mayor atomización y anomia y, finalmente, más democracia política puede redundar no simplemente en mayor apatía, sino incluso en el vaciamiento de la política, al perder ésta sentido en términos de la vida cotidiana y la resolución de los problemas de la mayoría de la población (Cavarozzi, 1993:34).

El neo-institucionalismo resulta útil para estudiar el papel de las instituciones (organizaciones y procedimientos) que en el seno de la sociedad influyen en la determinación de la política, con el fin de "reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable para la interacción humana" (Alcántara Sáez, 1995:51-52)¹. Además, el institucionalismo constituye una herramienta válida para el estudio del poder político en la sociedad y para la comprensión del funcionamiento de una parte importante del sistema político².

Finalmente, se debe destacar que pese al uso privilegiado del enfoque institucional en nuestro análisis, entendemos que la compleja realidad exige el uso de distintas y

1). Maquiavelo consideró que los hombres de Estado requerían alcanzar seguridad y autonomía respecto a su medio y para ello procuró identificar los instrumentos y procedimientos a través de los cuales se lograra tal propósito. Dado que para él, sólo la necesidad hace a los hombres buenos, era preciso que perdurables instituciones y leyes recrearan una suerte de *necesidad artificial* que los obligara a comportarse con *virtú* (Del Águila Tejerina, 1990:112).

2). Para Frank Tannenbaum "toda institución tiende a moldear el carácter y las ideas y a determinar el lugar que ocupa en la sociedad el individuo al que domina. Una clave importante para la comprensión de una sociedad compleja la proporciona el estudio del papel, los propósitos y los conflictos de sus instituciones" (Tannenbaum, 1978:18). Reconocemos que el tema resulta polémico y que incluso tiene implicaciones filosóficas. Para Bárbara Goodwin el lector que se inicia en la Teoría Política puede plantearse la siguiente disyuntiva: ¿Será mejor estudiar las instituciones políticas en vez de los conceptos abstractos, puesto que las ideas, si es que tienen algún significado, deben encarnarse en instituciones?. Según Goodwin "podría pensarse que tendremos más posibilidades de descubrir el significado de <democracia> si examinamos las instituciones de nuestro país y de otros países democráticos y si extrapolamos sus notas sobresalientes, en lugar de leer a Platón y a otros pensadores. Esto plantea un problema fundamental que se presenta en todos los temas de la ciencia social: ¿Qué es lo que está primero, el concepto o el hecho, la teoría o la realidad? ¿Hay acaso una *esencia* de la democracia, o acaso esta esencia está constituida por una configuración de las instituciones observadas en las democracias occidentales? Esta no es más que una repetición moderna de una polémica muy antigua en la filosofía: ¿La realidad refleja las ideas, o es al revés?" (Goodwin, 1997:11).

mejores herramientas teóricas. La interdependencia de los fenómenos sociales pugna contra la unilateralidad teórica. Por ello compartimos con Wolin que los hechos sólo son interesantes cuando se observan a través de conceptos teóricos y que la ciencia es una obra de imaginación, con todas sus secuelas de especulación, juego, proclividad al error y capacidad de imaginar mundos inimaginados todavía (Wolin, 1977).

III

En Venezuela, la idea de que la descentralización político-administrativa permitirá al Estado avanzar en la configuración, desarrollo y consolidación de instituciones políticas de intermediación capaces de canalizar adecuadamente los flujos de participación cívica, se encuentra en la base de la propuesta Constitucional de 1999. Se trataba, básicamente, de atenuar el impacto de las tendencias que favorecen el dominio de la lógica económica y del mercado. No obstante, la dificultad de alcanzar esa meta ha obligado a revisar y a repensar nociones tales como democracia, desarrollo y descentralización. Se trata, por tanto, de atender no sólo la lógica que imponen lo global y lo local, sino de considerar las consecuencias que genera la vinculación entre una y otra cuando operan en una relación dialéctica.

El proceso descentralizador desarrollado en Venezuela, ha propiciado la implementación de una amplia gama de políticas, que, pese a contar con suficientes recursos económicos, no logran apuntalar la solución de los más urgentes problemas sociales del país. En este propósito, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se ha convertido en uno de los principales mecanismos de financiamiento de las inversiones que en el marco de la descentralización deben hacer estados y municipios en bien de sus comunidades. El asunto es que la inversión de los recursos del FIDES, por lo menos en la región andina hasta el año 2001, han producido unos muy modestos resultados, gracias, en gran parte, al bajo nivel técnico de gobernaciones y alcaldías.

en el tercero abordamos las implicaciones generadas tanto por la globalización como por la gobernabilidad democrática en Venezuela, haciendo especial énfasis en el proceso de descentralización, como expresión de una de las tendencias de la globalización, y en las dificultades surgidas en la construcción de la gobernabilidad democrática durante los últimos años en Venezuela.

La hipótesis que manejamos, y la idea que unifica y le da sentido a esos tres capítulos, se estructura a partir de los siguientes supuestos:

1. La globalización ha impactado significativamente los vínculos, las relaciones y las instituciones políticas y, en ese mismo sentido, al propiciar y facilitar el surgimiento de numerosas redes políticas y sociales, transforma la naturaleza del gobierno imponiendo parámetros de gobernabilidad democrática que se fundamentan en el reconocimiento de los espacios sociales e institucionales de carácter local.
2. El reconocimiento de lo local implica trascender los marcos centralistas del poder y, en ese sentido, la descentralización constituye, más allá de sus posibilidades institucionales y administrativas, una opción de participación y desarrollo al servicio de la sociedad organizada y muy especialmente de los nuevos movimientos sociales.
3. Los parámetros y exigencias de la gobernabilidad democrática se han globalizado y su adopción resulta irreversible, aunque el ritmo y profundidad de los cambios dependa del margen de autonomía de cada Estado.

Finalmente, se debe señalar que este trabajo no pretende ser más que una primera aproximación a un conjunto de temas y hechos sobre los cuales es preciso seguir trabajando dado su naturaleza inacabada, esquivada y compleja.

CAPITULO I
PARA COMPRENDER LA
GLOBALIZACION

En este capítulo se abordará el tema de la globalización y el de sus implicaciones en la política. Se analizarán las perspectivas que fundamentan sus distintas comprensiones y definiciones; se analizarán las transformaciones que ha sufrido el Estado a partir de la propia redefinición de la política y de lo político, del surgimiento de procesos de integración y fragmentación y de la mutación de lo que hasta hoy se ha entendido como seguridad y guerra. Finalmente se realizará un esbozo del impacto de la globalización en América Latina, haciendo especial énfasis en los temas de la pobreza, el desarrollo y el medio ambiente.

A. La Globalización: Más que un concepto.

Sobre la globalización hay tantas definiciones como autores y perspectivas teóricas. Ellas responden a diversas preocupaciones, entre las que destaca el impacto que sobre la estructura social y la vida misma de las personas generan:

- La revolución de la tecnología de la información.
- La interacción transfronteriza de los flujos de capital, conocimiento, información, productos de consumo y población.
- La transformación de la política y de lo político.
- Los contenidos ideológicos dominantes conectados al neoliberalismo.

Sin embargo, esta multitud de opiniones, que alimentan uno de los debates académicos más intensos de los últimos años, bien podrían reducirse a dos grandes grupos contrapuestos, tal como lo han demostrado David Held y Anthony McGrew: escépticos y globalizadores¹.

1. Los Escépticos.

En términos generales, para los escépticos, en lugar de globalización, lo que se ha producido es una occidentalización o americanización que refleja –no un aumento de

la interdependencia internacional- sino un proceso “de *internacionalización* –es decir, crecientes vínculos entre economías o sociedades nacionales esencialmente distintas- y de *regionalización* o *triadización*, esto es, agrupamiento geográfico de intercambios económicos y sociales tranfronterizos” (Held y McGrew, 2003:15-16). En todo caso, desde esta perspectiva se destaca que, en gran medida, las rutinas cotidianas en el mundo siguen dominadas por las circunstancias nacionales y locales. Por tanto, el discurso sobre la globalización no es sino uno de los recursos que justifican el proyecto neoliberal de crear un mercado libre global y consolidar el capitalismo angloamericano en las principales regiones económicas del mundo (Held y McGrew, 2003: 15-16).

Otros argumentos escépticos destacan que lo que efectivamente estamos viendo es “un nuevo modo de imperialismo occidental dominado por las necesidades y las exigencias del capital financiero de los principales Estados capitalistas del mundo” (Held y McGrew, 2003: 17).

En esta perspectiva se ubica, entre muchos otros, Alain Touraine para quien “la idea de un mundo global no se corresponde con la realidad”. Lo que existe es “un mundo transnacional básicamente financiero y cierta internacionalización económica o empresarial, en un segundo nivel”. Esto, que no es otra cosa que capitalismo, “genera una creciente grieta entre pobres y ricos que hace muy poco global al mundo” (Touraine, 2001)².

Estos son, básicamente, algunos de los argumentos más importantes invocados por quienes rechazan la globalización³. Para éstos, además, el capitalismo hace peligrar la vida misma del planeta. El excesivo productivismo y la sobreexplotación del entorno amenazan con la destrucción sistemática del medio natural poniendo en grave peligro las especies animales, las tierras, las aguas, la atmósfera y la supervivencia del hombre mismo. Este esquema depredador, sostienen los movimientos antiglobalización, sólo es posible gracias al alto precio que la inmensa mayoría de la humanidad debe pagar en términos de hambre, exclusión social, degradación ecológica, violencia y muerte, para

que continúen disfrutando de sus obscenos privilegios las minorías opulentas que controlan el capital transnacional y conducen a la especie humana al borde de su destrucción.

“No a la globalización sin representación”, “menos beneficios y más pueblo”, “salvad la tierra”, “el mundo no está en venta”, son algunas de las consignas esgrimidas por los muy diversos movimientos antiglobalización que se han hecho presentes en Seattle, Washington, Praga, Melbourne, Okinawa, Niza, Davos, Québec, Barcelona y Génova. Estos movimientos integran, a su vez, una muy diversa representación humana -sindicalistas, feministas, pequeños y medianos productores agrícolas, inmigrantes y adolescentes de todo tipo, punk, grunge, surfistas de pantalones caídos, vampiros engominados y guerrilleros urbanos, con sus capuchas y antifaces negros (El País, 2001)-, que reclaman desde un mejor reparto de la riqueza en el mundo y el rechazo de la exclusión social, hasta la defensa de la gastronomía local, los derechos de los trabajadores tanto en el norte como en el sur, la agricultura tradicional contra la revolución genética y el proteccionismo comercial, entre muchos otros temas⁴.

Vale destacar que los movimientos antiglobalización ocupan un amplio rango del espectro político: desde los violentos anarquistas hasta los que asisten a las poblaciones empobrecidas sin proponer ninguna acción que resuelva las causas estructurales que generan esa pobreza, existen muy diversos movimientos pacíficos cada vez más proactivos. En líneas generales, los movimientos antiglobalización han sido catalogados de la siguiente manera (Carreras, 2001):

- **Los impulsados por intereses sectoriales:** se movilizan de manera puntual o sectorial contra algunos de los efectos más flagrantes y perniciosos de la globalización, pero sin llegar a cuestionar el proceso en su conjunto.
- **Los que demandan otra globalización:** Entienden que ésta es un fenómeno de nuestro tiempo que ofrece posibilidades y oportunidades de futuro,

siempre y cuando esté al servicio de todas las personas y sus derechos fundamentales, y no sólo de los intereses de unas minorías privilegiadas⁵.

- **Los radicales.** Plantean una confrontación radical con el sistema y rechazan el actual modelo económico y la propia existencia de aquellas instituciones que consideran responsables de los males ligados a la globalización.

Como era de esperarse, la valoración que se ha hecho de estos movimientos varía ampliamente. Mientras algunos consideran que, en lugar de protestar contra un proceso general inherente al desarrollo de la economía mundial, se debe luchar contra situaciones concretas de desigualdad, injusticia o marginación desencadenadas por la globalización; otros, resaltan que la lucha de estos movimientos ha puesto sobre el tapete del debate social y político lo que se presentaba como única e indiscutible vía del progreso de la humanidad.

2. Los Globalistas.

Para los globalistas, por el contrario, nos encontramos frente a un innegable cambio estructural de la organización social moderna que es preciso ubicar en el contexto de las tendencias seculares del desarrollo histórico mundial. La globalización es, por tanto, un largo proceso del cual es preciso conocer “sus formas históricas distintivas”. El proceso globalizador que vemos hoy se distingue por haber generado la transformación de los patrones tradicionales de la organización socioeconómica, del principio territorial y del poder. El asunto es que el deterioro de los marcos espacio-temporales en los que se desarrollaba la interacción social, creó la posibilidad de nuevos modos de organización social transnacional (redes globales de producción, redes terroristas, etc.); la transformación del contexto y condiciones de la organización social posibilitó el reordenamiento de la relación entre territorio y espacio socioeconómico y político y, todo ello, en definitiva, terminó por generar el reordenamiento de las relaciones de poder entre, y a través de, las regiones del mundo (Held y McGrew, 2003:19).

Desde esta perspectiva se valora especialmente que en el ámbito económico se haya producido una globalización de las finanzas y de la tecnología, una especialización y diversificación creciente de los mercados y una drástica disminución de la importancia de la producción en masa con base territorial; que en el ámbito político se haya producido un aumento de la transnacionalización y regionalización de la gobernanza por las que cada vez son más las actividades gubernamentales que se encuentran reglamentadas por acuerdos internacionales o integradas en instituciones transnacionales; que se haya producido un crecimiento exponencial de las redes transnacionales y no gubernamentales de carácter informal; que las formas organizativas se transformen haciéndose más descentralizadas y horizontales y menos verticales y que la estructura social se transforme privilegiando a los de mayor conocimiento (Kaldor, 2001:95-101).

En este contexto, la globalización podría entenderse como un conjunto de procesos, algunos todavía en plena configuración, asumida como un todo complejo en el que destacan el aumento de las interdependencias e interacciones económico-políticas; la organización global de la producción y de las finanzas; las nuevas tecnologías de transportes y comunicaciones que dominan la dimensión espacio-temporal y una rápida transformación de las estructuras sociales. Por lo demás, dado que la globalización no es un fenómeno enteramente nuevo ni enteramente acabado o definido, genera, simultáneamente, encuentros y desencuentros de diferente signo: integración y fragmentación, homogenización y diversificación, cosmopolitismo y nacionalismo, globalismo y localismo.

3. Entre Escépticos y Globalistas.

El debate entre escépticos y globalistas involucra conceptos y aspectos claves de la realidad contemporánea tales como poder, cultura, economía y desigualdad, sobre los que unos y otros mantienen claras posiciones antagónicas (una síntesis de ellos se

ofrece en el Cuadro No.1). No obstante, Held y McGrew destacan que cada bando cuenta con complejos marcos interpretativos, dado que los hechos no hablan por si mismos; que hay algo que aprender de ambos lados; que cada posición tiene puntos fuertes y débiles distintos y que si bien hay diferencias significativas, escépticos y globalistas comparten un suelo común.

En efecto, todos aceptan que en décadas recientes ha habido un notable crecimiento de la interconexión económica dentro de las regiones y entre ellas, aunque con consecuencias multilaterales y desiguales en las diferentes comunidades; que la competencia (política, económica y global) interregional y global desafía las viejas jerarquías y genera nuevas desigualdades de riqueza, poder, privilegio y conocimiento; que los problemas transnacionales y transfronterizos, tales como la extensión de alimentos genéticamente modificados, el blanqueo de dinero y el terrorismo global, han cobrado creciente protagonismo, poniendo en cuestión diversos aspectos del papel, las funciones y las instituciones tradicionales de la rendición de cuentas del gobierno nacional; que ha habido una expansión de la gobernanza internacional en los ámbitos regional y global que plantea importantes cuestiones normativas sobre la clase de orden mundial que se está construyendo y sobre cuáles son los intereses a los que sirve y que estos desarrollos exigen nuevos modos de pensamiento acerca de la política, la economía y el cambio cultural (Held y McGrew, 2003:141-142).

En síntesis, todos los bandos aceptarían que:

(...) ha habido un cambio significativo en los vínculos y las relaciones entre las comunidades políticas. Esto quiere decir que ha habido un crecimiento de las conexiones de comunicación, económicas y políticas en y entre los Estados y las regiones; que los problemas transnacionales y transfronterizos se han vuelto apremiantes en todo el mundo; que ha habido una expansión en el número y el papel de las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales internacionales y los movimientos sociales en los asuntos regionales y globales, y que los actuales

mecanismos e instituciones políticas, ancladas en los Estados-nación, serán insuficientes en el futuro para hacer frente a los urgentes desafíos de los problemas regionales y globales centrados, por ejemplo, en las desigualdades globales y en la injusticia social (Held y McGrew, 2003:141-142).

Cuadro 1
Ejes analíticos del debate de la Globalización

	Escépticos	Globalistas
1. Conceptos	▪ Internacionalización, no globalización ▪ Regionalización	▪ Rápidos flujos extensivos e intensivos. ▪ Movimientos de redes a través de regiones
2. Poder	▪ Gobierno el Estado-nación ▪ Intergubernamentalidad	▪ Erosión y soberanía estatal, autonomía y legitimidad
3. Cultura	▪ Resurgimiento del nacionalismo y de la identidad nacional	▪ Emergencia de la cultura popular global ▪ Erosión de identidades fijadas políticamente ▪ Hibridación
4. Economía	▪ Desarrollo de los bloques regionales ▪ Triadización ▪ Nuevo imperialismo	▪ Capitalismo de informacionalidad global ▪ Economía transnacional ▪ Una nueva división del trabajo
5. Desigualdad	▪ Crecimiento de la división Norte-Sur ▪ Conflictos de intereses irreconciliables	▪ Crecimiento de la desigualdad dentro y entre sociedades (PNUD) ▪ Erosión de las viejas jerarquías
6. Orden	▪ Sociedad internacional de estados ▪ Persistencia del conflicto político entre estados ▪ Gobernabilidad internacional y geopolítica (comunitarismo)	▪ Gobernabilidad global "por capas" ▪ Sociedad civil global ▪ Política global ▪ Cosmopolitismo

(Fuente: Ribas Mateos, 2002:44)

a. El Transformacionalismo.

Esta propuesta, elaborada en principio por Held y McGrew como alternativa a la de los escépticos y globalistas, es una de las salidas que la *socialdemocracia cosmopolita* ofrece, no para enfrentar sino, para administrar la globalización. Su punto de partida es que la dirección de los patrones contemporáneos de los flujos políticos, económicos y de comunicación globales es incierta y que la globalización es un proceso histórico contingente repleto de conflictos y tensiones, que es, no obstante, susceptible de ser regulado y controlado. Pese a todo, se asume una concepción dinámica y abierta

de la dirección de la globalización y del tipo de orden mundial que pudiera prefigurar (Held y McGrew, 2003:00).

Frente a escépticos y globalistas, que coinciden en adoptar posición sobre la futura trayectoria de la globalización, se hace hincapié en que la globalización es un proceso histórico a largo plazo cargado de desafíos y que es modelado de forma significativa por factores coyunturales. De igual forma, los transformacionalistas consideran que la globalización contemporánea está reconstruyendo o recomponiendo el poder, las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales y, aunque no niega que muchos Estados todavía retienen el derecho legal último de la supremacía efectiva sobre lo que ocurre dentro de sus propios territorios, afirman que ese derecho debería yuxtaponerse y entenderse con la cada vez más creciente jurisdicción de las instituciones de la gobernanza internacional y las constricciones del derecho internacional. Para estos, allí donde la soberanía todavía parece intacta, los Estados ya no retienen, si es que alguna vez lo hicieron, el control absoluto sobre lo que sucede dentro de sus propios límites territoriales porque los complejos sistemas globales, desde el financiero al ecológico, conectan el destino de comunidades distantes. Además, las infraestructuras globales de la comunicación y el transporte soportan nuevas formas de organización económica y social que trascienden los límites nacionales (Held y McGrew, 2003:00).

En este contexto, la noción de Estado-nación, como unidad autogobernada y autónoma, y la moderna institución del gobierno soberano territorialmente circunscrito, sucumbe frente a la organización transnacional de muchos aspectos de la vida económica y social contemporánea. La globalización, desde esta perspectiva, se encuentra asociada a la transformación o a una relajación de la relación entre soberanía, territorialidad y poder político. No obstante, el transformacionalismo también resalta que la globalización contemporánea no solo ha disparado o reforzado la significativa politización de una serie reciente de áreas de decisión, sino que ha venido acompañada de un extraordinario crecimiento de ámbitos institucionalizados y de redes

de movilización política, de vigilancia, toma de decisiones y actividad reguladora que trascienden de las jurisdicciones políticas nacionales (Held y McGrew, 2003:00).

b. Trascendiendo la Economía.

Desde una posición teórica distinta, aunque de igual forma pretenda ubicarse en una posición intermedia entre escépticos y globalistas, Ulrich Beck intenta dilucidar el asunto distinguiendo entre *globalismo*, *globalidad* y *globalización*.

El *globalismo* es “la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. Esta procede de manera monocausal y economicista y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica” (Beck, 1998:27). La *globalidad*, por su parte, significa *sociedad mundial*. Sobre este punto, el autor aclara que “en la expresión «sociedad mundial», «mundial» significa *diferencia, pluralidad*, y «sociedad» significa estado de *no-integración*, de manera que la sociedad mundial se puede comprender como una *pluralidad sin unidad*” (Beck, 1998:29). Más adelante profundiza, “la globalidad quiere decir que se rompe la unidad del Estado nacional y de la sociedad nacional, y se establecen una relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado nacional y, por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales” (Beck, 1998:43). Finalmente, para Beck la *globalización* significa “los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998:29).

Según esta perspectiva, la globalización es menos un asunto reducible a lo económico y, más, la interdependencia de una *pluralidad sin unidad*. Por tanto, la globalización pudiera entenderse como “la perceptible pérdida de fronteras del

quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil”; pero también, significa actuar y (con)vivir superando todo tipo de separaciones”. En otras palabras, la globalización es “la intensificación de dependencias recíprocas más allá de las fronteras nacionales o interdependencias transnacionales” (Beck, 1998:42-77).

Lo cierto del caso es que la globalización transforma profundamente las relaciones y estructuras políticas, sociales, económicas y culturales en todo el mundo, incidiendo cada vez con mayor fuerza, en el desarrollo y subdesarrollo de los pueblos. Estos cambios han configurado una realidad en la cual se perfilan con mayor claridad rasgos como el de la interdependencia de la sociedad internacional, la crisis de la forma clásica del Estado-nación, la multiplicación de actores estatales y no estatales, la necesidad de integrarse a organizaciones políticas, económicas y sociales supranacionales y la de cooperar en la solución de los problemas que desbordan al Estado.

B. La Transformación del Estado.

El Estado-nación, tal como lo hemos conocido, está cambiando profunda y rápidamente. Se han erosionado los parámetros tradicionales de convivencia y el funcionamiento político se ha hecho cada vez más complejo, entre otras razones, por la cantidad de contradictorios intereses que deben gestionarse casi simultáneamente. Ello ocurre, además, en un marco en el cual se superponen varios procesos: la relativa pérdida de centralidad y desterritorialización de la política, la subsiguiente transformación de la noción de soberanía y la creciente incapacidad del Estado para estructurar “su” sociedad en los límites territoriales que por tanto tiempo logró imponer. En todo caso, en la actualidad somos testigos de un cierto retraimiento -o reorganización- del poder tradicional del Estado (Cavarozzi, 1993:22; Vallespín, 2000:106).

El asunto es que la globalización contemporánea, al alterar las coordenadas territoriales del poder, modificó profundamente no sólo los fundamentos del Estado moderno sino también el sentido que la política tuvo en Occidente durante siglos⁶.

Viendo este asunto desde el ángulo cultural, se debe precisar que la globalización también produce transformaciones que se proyectan en todos los ámbitos de la vida y que, por eso mismo, los cambios culturales inciden tanto en la política internacional como en la forma, valores, actores y mecanismos de la vida política interna de los países industrializados y en desarrollo. Los efectos de estos procesos pueden ir desde la reafirmación de la integración cultural por la vía de la tradición; el fortalecimiento de lo étnico-territorial y religioso; la apetencia indiscriminada por alcanzar el estilo de vida de las sociedades industriales occidentales; la búsqueda de una incorporación selectiva a ese estilo de vida o su enfático rechazo. Se asiste, en suma, a un creciente conflicto entre las distintas dimensiones de la identidad cultural en sus vertientes tradicional, moderna y postmoderna (Moneta, 1996).

Además, dado que la globalización posee, por lo menos, cinco grandes flujos de alcance general que se proyectan en cuatro circuitos socioculturales distintos, se ha configurado una situación en la que muchos de los elementos culturales se articulan en un diálogo conflictivo de contenidos y acciones concretas que, a través de un proceso continuo de ingreso y remisión de mensajes simbólicos, de bienes e ideas, provoca turbulencias y afecta sustantivamente los intentos por lograr una homogenización interna en los Estados-naciones. De esta forma, se reconstruyen nuevas homogeneidades y heterogeneidades culturales, y se producen novedosas aproximaciones relativas al mercado, la democracia, la soberanía, los derechos humanos y el desarrollo (Moneta, 1996)⁷.

Por tanto, tal como lo han precisado, entre muchos otros, Moneta (1996), Calderón, Hopenhayn y Ottone (1996), la dimensión cultural, por su incidencia en nuestra imagen y construcción ideológica del mundo, afecta nuestras formas de percibir

los problemas y sus posibles soluciones, al igual que enriquece o limita la identificación de nuevas oportunidades o formas de acción.

En efecto, “cuando se modifica la combinación de valores y prácticas que constituyen la cultura política de una sociedad determinada, se requiere una profunda transformación en el papel del Estado” (Moneta, 1996). Cómo negar la transformación de los valores relativos que orientaban nuestra aproximación a los fenómenos políticos y la modificación de las preferencias sociales en la forma de organización colectiva y el peso asignado al Estado frente a las diversas organizaciones que integran la sociedad civil.

El Estado, por tanto, es hoy una entidad política en un sistema complejo de poder que incluye niveles supranacionales y locales, aunque siga siendo el actor político principal y el lugar (muy particularmente, cuando es democrático) desde donde mejor pueden construirse, legitimarse y monitorearse espacios de gobernabilidad internacional, regional, nacional y local.

1. La Redefinición de la Política y de lo Político.

En la década final del siglo XX se hizo evidente que los cambios globales transformaban también el significado “moderno” de la política y de lo político. Para los científicos sociales el asunto era indagar las consecuencias que los cambios socioeconómicos generaban sobre la política. Se procedió entonces a calibrar las alteraciones de las relaciones sociales y políticas a la luz de las reformas económicas que buscaron estrechar los vínculos de nuestros países al mercado mundial y se terminó repensando el significado de la democracia en las nuevas condiciones. En ese entonces ya era evidente que los ajustes estructurales habían alterado la matriz estadocéntrica de nuestras sociedades, “desplazando la dinámica del desarrollo social del Estado al mercado” (Lechner, 1994:33).

Según Lechner, la redefinición del significado de la política era el producto de una secuencia de cambios que abarcaban no sólo el entorno institucional sino también, y fundamentalmente, nuestras estructuras mentales. A continuación expondremos sintéticamente los rasgos de este cambio según Lechner:

1. Se ha producido el paso hacia un orden autorregulado. Si concebimos el proceso social en términos de una autorregulación, entonces, «debemos deshacernos de la ilusión de que podemos crear deliberadamente el futuro de la humanidad».
2. Se cuestiona la centralidad de la política. En su lugar, la acción política tiende a operar mediante «redes políticas». Tales redes, formales o informales, articulan un número variable de actores (sociales, políticos, fracciones o instancias diferentes al interior del aparato estatal), interesados en negociar un acuerdo sobre determinada materia. La decisión política ya no representa un acto de autoridad que solicita obediencia, sino un acuerdo negociado, basado en beneficios mutuos.
3. Se reestructura la noción del tiempo. El desvanecimiento del futuro socava la capacidad de conducción política que deviene mero manejo de la contingencia. La actual desestructuración del tiempo y cierta apología de un «presente permanente» nos acerca a la experiencia del mercado.
4. Se desplazan los límites de la política. Mientras que antaño el poder político se caracterizaba precisamente por crear su propio espacio –la nación- el actual proceso de globalización no sólo permea las fronteras nacionales como nunca antes, sino que socava la relativa congruencia que existía entre los espacios políticos, económicos y culturales. Por consiguiente, no sólo la soberanía nacional, también la categoría de soberanía popular, tan crucial para la idea democrática, se ha vuelto problemática. La porosidad del territorio nacional señala una vasta reorganización del campo de competencia de la política.

5. Se extiende el mercado a ámbitos no económicos. En lugar de una mayor libertad de elección del ciudadano y una mayor transparencia de las decisiones políticas, la entronización de la racionalidad económica significa primordialmente la consagración de criterios mercantiles en la política: el dinero, la competencia, el éxito individual. A semejanza del frío mundo de los negocios, la política se ha vuelto altamente competitiva y sumamente cara. Cambia el estilo político y el tradicional ethos de la política como servicio público deviene obsoleto.
6. Se ha producido una revolución en la cultura audiovisual. Vivimos en una cultura de la imagen, donde el espacio privilegiado es la televisión; con cuyo acceso masivo la imagen desplaza a la palabra -y ello afecta la política, que tenía como soportes tradicionales precisamente el discurso y la lectura. Se ha producido una escisión entre la representación institucional y la representación simbólica de la política. La televisión escenifica la política acorde a sus reglas, modificando el carácter del espacio público. Por lo demás, el proceso comunicativo donde se fija la agenda política, descansa más y más sobre el impacto instantáneo de ciertas imágenes. Usando un lenguaje audiovisual, el «look» del político puede crear mayor credibilidad que un buen argumento.
7. Se subestima la dimensión simbólica de la política. Se olvida que el desarrollo del Estado está estrechamente vinculado a la conformación de la llamada «cultura nacional». A la vista de este poder de totalización simbólica que encarna el Estado, ¿acaso hemos tomado conciencia cabal de lo que significa la actual redefinición de la política para la existencia de un marco de referencia compartido por toda la sociedad?. El sesgo antiestadista de nuestras estrategias de modernización reduce la política a un mecanismo de regulación exclusivamente económico, ignorando por completo la creación política de las estructuras comunicativas y de las normas éticas en que se insertan los procesos sociales (Lechner, 1994:35-39).

Queda claro que, en este contexto, conceptos como democracia, soberanía, representación y seguridad se alteran al calor de la propia redefinición de la política y de lo político.

2. Integración y Fragmentación.

En la globalización, lo local tiene un puesto importante, aunque no siempre sus vínculos sean armoniosos. La interacción entre las fuerzas globalizadoras y localistas que mueven al mundo generan una tensión de tal magnitud que se le ha llegado a calificar de “dinámica inmensa” (Rosenau, 1995:22). Esta dinámica, por su parte, estimuló la creación de nuevas herramientas teóricas para explicar lo que hasta entonces resultaba difícil de entender. Así tenemos que, en el marco de los estudios de la sociología cultural de la globalización, ha sido necesario apelar al término «glocalización», que no es otra cosa que un “neologismo formado con las palabras globalización y localización”; para significar que lo local y lo global no se excluyen mutuamente, porque lo local es un *aspecto* de lo global y la globalización significa, también, acercamiento y mutuo encuentro de las culturas locales (Robertson en Beck, 1998:79).

Jean Rosenau, después de constatar que “las fuerzas globalizadoras y localizantes no sólo están apareciendo con mayor simultaneidad (razón por la cual ahora se reconocen más las tensiones que ellas alimentan), sino que también (y esto es mucho más importante) son interactivas, y que cada incremento de la globalización tiende a causar un incremento de la localización, y viceversa”; hace del concepto «fragmegración»⁸ una valiosa herramienta para entender “aquellas situaciones en que la fragmentación y la integración se unen accidentalmente” (Rosenau, 1995:22-23). La *fragmegración*, por tanto, es el resultado de la transformación profunda de algunos rasgos básicos de la condición humana como territorialidad, comunidad, productividad, compromiso, trabajo, religión y lealtad y, al final de cuentas, termina debilitando y desafiando al mundo Estado-céntrico (Rosenau, 1995:22-23).

En este contexto, lo micro empieza a tener un lugar mucho más importante al lado de lo macro y cada vez son más numerosos los estudios que, más allá de la micropolítica, centran su interés en el ámbito de lo “cotidiano”. La realidad, por tanto, se ha hecho mucho más compleja porque al lado de las instituciones y fenómenos políticos y sociales de carácter estatal y supra estatal, hoy cobra especial interés no sólo la infinidad de relaciones y actividades personales de gran impacto político, por mucho tiempo consideradas estrictamente privadas, sino también las necesidades del hombre concreto y particular, su mundo inmediato de referencias y relaciones. “Esto es, de lo cotidiano y la cotidianidad como el espacio apropiado por excelencia desde donde se puede alcanzar la sociedad en su conjunto” (Virtuoso, 1996:149).

3. Las Nuevas Guerras.

Las transformaciones que experimenta el Estado repercuten en una de las actividades sociales más íntimamente conectadas a él: la guerra. Para abordar este asunto nos serviremos de la teoría desarrollada por Mary Kaldor sobre las “Nuevas Guerras”.

Para Kaldor las nuevas guerras son la expresión de un nuevo tipo de violencia organizada propio de la actual era de la globalización que, especialmente en África y en Europa del Este, se desarrolló durante los años ochenta y noventa. Este tipo de violencia, fundamentalmente de carácter político, implica el “desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizado privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)” (Kaldor, 2001:16).

La erosión de la autonomía del Estado o, en todo caso, la erosión del monopolio de la violencia legítima ejercida por el Estado, constituyen el contexto en el que surgen las nuevas guerras. Dicho monopolio sufre una erosión por arriba a causa de la transnacionalización y creciente integración de las fuerzas militares, el debilitamiento de la capacidad de los Estados para usar la fuerza de modo unilateral contra otros Estados y la evolución de las normas internacionales y, por abajo, a causa de la creciente privatización que ha sufrido el monopolio de la violencia organizada (Kaldor, 2001:19-20).

Las nuevas guerras, por tanto, han surgido en situaciones en las que prevalece la deslegitimación política, el declive de la economía a causa de la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia y, finalmente, la privatización de la violencia que es, a su vez, el resultado del desbordamiento del crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares. En un marco como el descrito se desvanecen, además, las convencionales distinciones entre barbarie externa y civismo interno, entre el combatiente como legítimo portador de armas y el no combatiente y entre el soldado o policía y el criminal (Kaldor, 2001:20).

Por lo demás, las nuevas guerras difieren de las de otros tiempos tanto en sus objetivos como en sus métodos de lucha y modos de financiación (Véase Cuadro No. 2). En efecto, mientras las viejas guerras perseguían objetivos geopolíticos o ideológicos, las nuevas buscan imponer una “política de identidades particularista”⁹.

Mientras en las primeras se hace de las batallas enfrentamientos decisivos para capturar territorio y de la guerra de guerrillas un medio para controlar políticamente a la población “ganándosela”; en las nuevas guerras, aunque se adopte la estrategia de la guerra de guerrillas, la utilización de las técnicas de desestabilización, propias de la lucha contrarrevolucionaria terminan, no ganándose a la población, sino controlándola a través del miedo y del odio, lo cual permite deshacerse de cualquiera que tenga una identidad distinta e incluso una opinión distinta.

Cuadro 2
Diferencias entre las nuevas y viejas guerras

	Nuevas Guerras	Viejas Guerras
Objetivos:	"Política de Identidades Particularistas"	Geopolíticos o ideológicos
Métodos de Lucha:	1). Se utilizan los métodos tanto de las guerrillas como los de la lucha contrarrevolucionaria	1). Se utilizan las batallas como enfrentamientos decisivos para ganar territorio y la guerra de guerrillas
	2). No hay reglas	2). Aplicación de las reglas clásicas de la guerra
	3). Enorme variedad de grupos descentralizados	3). Unidades jerárquicas verticales
	4) Utilizan tecnología avanzada y medios modernos de comunicación	
Financiación:	"Economía de Guerra Globalizada"	Economía de Guerra

(Fuente: Elaboración propia a partir de Kaldor, 2001:22-25)

De allí la práctica de "expulsar a la población mediante diversos métodos, como las matanzas masivas, los reasentamientos forzosos y una serie de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación. Esta es la razón de que en todas estas guerras haya habido un aumento espectacular del número de refugiados y personas desplazadas, y de que la mayor parte de la violencia esté dirigida contra civiles" (Kaldor, 2001:23).

Además, mientras que en las viejas guerras las unidades militares involucradas se estructuraban jerárquica y verticalmente y en el desarrollo del conflicto se hacía un esfuerzo por respetar las reglas clásicas de la guerra y las leyes sobre la materia elaboradas a finales del siglo XIX y principios del XX; en las nuevas, organizativamente las unidades militares se encuentran descentralizadas y no se respeta ningún tipo de reglas.

En cuanto al tema de la financiación, las diferencias entre ambos tipos de guerras también resultan relevantes. Así tenemos que, frente al sistema centralizado,

totalizador y autárquico de las “economías de guerra”, la nueva “economía de guerra globalizada” es el producto de un contexto en el que prevalecen altos niveles de desempleo y de inflación, extrema dependencia de la ayuda exterior (remesas familiares, ayuda directa de los expatriados, ayuda de gobiernos extranjeros y ayuda humanitaria), caída de la producción interior, mercado negro y la destrucción física o interrupción del comercio normal y de los ingresos fiscales. Sin embargo, la economía de guerra globalizada también es el resultado de la deslegitimación, fragmentación y descentralización de un Estado considerado “fracasado”¹⁰.

Kaldor describe la situación de esta manera: dada la erosión de la base fiscal, por la caída de la producción y por las dificultades para recaudar, los gobiernos, como los grupos militares privatizados, necesitan buscar fuentes alternativas de financiación para sostener sus actividades violentas. En este contexto las “transferencias de bienes” constituyen las principales fuentes de financiación¹¹.

Como se ha podido apreciar las nuevas guerras son también, en cierta forma, el producto de la transformación del Estado y, sobre todo, de la desinstitucionalización y deslegitimación de la política. Estos fenómenos, a su vez, pudieran terminar reforzados o debilitados por algunas de las más importantes tendencias globales. La diferencia, no obstante, dependerá de cada situación y de la elección que se haga. La globalización puede, en este sentido, ser también una capacidad o una limitación.

4. La Transformación del Estado en América Latina.

Durante buena parte del siglo XX, el Estado latinoamericano adoptó un perfil desarrollista que si bien se tradujo en diversas formas institucionales (corporativismo, populismo y promotor del desarrollo a través de la sustitución de importaciones); mantuvo el interés de intervenir directamente en la economía y promover el desarrollo económico prácticamente sin ninguna restricción.

De manera que bajo distintos formatos, por mucho tiempo se mantuvo vigente un modelo “estadocéntrico” que otorgaba un papel central al Estado tanto en sus relaciones con la sociedad como con el mercado. En palabras de Alcántara Sáez:

Con aquélla, mantenía una relación no poliárquica en la que la representación de intereses se formalizaba mediante la participación y encuadramiento de los distintos sectores en grupos orgánicos institucionalizados de diferente manera. Con el mercado, la relación se vertebraba a través de mecanismos reguladores de una extensión e intensidad notable y sobre la base de una inserción en la economía internacional poco dinámica que primaba las exportaciones de productos primarios nada elaborados y una enorme dependencia en la importación de tecnología (Alcántara Sáez, 1995:199-200).

Con la llegada de la democracia en los años 80 se impuso la necesidad de realizar reformas estructurales orientadas por la idea de un “desarrollo hacia fuera” que exigió abandonar el intervencionismo por la vía de la restricción del gasto público, la privatización de las empresas estatales y la eliminación de subsidios.

Durante estos años, se asumió que la solución de buena parte de los problemas de la población se encontraba en la retirada del Estado y se llegó a considerar, sin previo examen de las situaciones concretas, que esta sola fórmula bastaba, que era cuestión de tiempo el arribo de los resultados esperados y que, en principio, cualquier intervención del Estado en la economía resultaba nociva.

En esta dirección abonó el debate y las decisiones que en los medios académicos y políticos señalaban la incuestionable restricción de las posibilidades de acción de los Estados en el marco de la globalización: las desigualdades de los Estados en la escena internacional, el fortalecimiento de la idea del derecho de injerencia, los

procesos integradores interestatales y los profundos cambios generados por las tecnologías de la información.

Al fin de cuentas se aplicaron políticas de ajuste estructural para abrir las economías y corregir, por lo menos en el papel, la situación generada por la existencia de altas tasas de inflación, déficit fiscal, inestabilidad financiera y monetaria, problemas de productividad, fuga de capitales y dificultad para cancelar las cada vez más abultadas deudas externas. Por ello, las medidas de orden macroeconómico resultaron fundamentales.

Paralelamente, se buscó reformar al Estado a través de la reorganización de sus funciones, el establecimiento de nuevas reglas de juego, la evaluación de las capacidades del sector público y de la adopción de los nuevos enfoques de administración basados en el concepto de gestión pública. Se trataba, en suma, de impulsar un esquema de cambios en el que resultaba clave contar con un Estado eficiente que superara las rigideces propias del viejo modelo burocrático.

No obstante, con la desaparición de la mayoría de los mecanismos de regulación y el deterioro de los instrumentos tradicionales de mediación entre el Estado y la sociedad civil, se produjo una severa crisis de representación que obstruyó la transmisión de las demandas sectoriales o sociales hacia lo político y aumentaron considerablemente los indicadores de inseguridad, pobreza y eso que Mary Kaldor define como la “privatización de la violencia”.

Los latinoamericanos, entonces, descubrimos con sorpresa que “más mercado (y menos Estado) puede implicar más explotación y más marginalidad; más sociedad civil (y, en un sentido distinto, menos Estado) puede estar asociada con mayor atomización y anomia (e incluso en la emergencia de tendencias antidemocráticas como en Venezuela); y, finalmente, más democracia política puede redundar no simplemente en mayor apatía, sino incluso en el vaciamiento de la política, al perder ésta sentido en

términos de la vida cotidiana y la resolución de los problemas de la mayoría de la población” (Cavarozzi, 1993:34).

En efecto, después de años de depresión, programas de austeridad y ajustes estructurales, millones de latinoamericanos lejos de mejorar su situación han sufrido una severa pauperización y puede afirmarse que dichos programas terminaron produciendo una más visible división social, mayor desigualdad en la distribución de los ingresos e ingobernabilidad. Esto es lo que ha servido de evidencia para afirmar que la democracia resulta incompatible con los resultados de las medidas inspiradas en el Consenso de Washington¹².

Sin embargo, pese a todas las dificultades, el Estado sigue siendo importante para orientar la solución de los problemas y todavía se encuentra muy lejos de su marginalización. Esta apreciación, que es incluso compartida por las instituciones que en los ochenta impulsaron y financiaron su desmantelamiento, y que sobrevino a raíz de las crisis financieras que sufrieron México, Rusia, varios países de Asia y Brasil, a mediados y finales de los años noventa; se hizo evidente cuando se demostró que los mercados necesitan del Estado en tanto garantice un orden regulado por la ley y se ocupe de ciertas áreas de acción como las de las políticas fiscales, monetarias y medioambientales, entre otras, sin las cuales ninguna economía podría funcionar (Alcántara, 1995:185).

Adicionalmente, al Estado se le pide que luche contra el terrorismo, el narcotráfico y las guerrillas, que procure la reconstrucción de la ciudadanía y que enfrente y supere la pobreza, haciendo inversiones, facilitando el acceso de la población a los servicios públicos, modernizando y capacitando los órganos y el personal de la administración pública y descentralizando funciones, responsabilidades y recursos hacia los niveles más cercanos a la ciudadanía: gobiernos subnacionales, municipales y locales.

Por supuesto, este desempeño estatal también es el resultado de la dinámica generada por los procesos de democratización interna que han sufrido nuestros países, al permitir que los actores sociales independientes, como las ONG, cobren importancia y que la población marque distancia de los partidos tradicionales, las prácticas clientelares y la corrupción.

a. La Nueva Reforma del Estado.

Cuando se constata que más allá del simple crecimiento, el verdadero desarrollo requiere del Estado, no se puede dejar de reconocer que en América Latina sólo el Estado está en capacidad de constituirse en la matriz institucional integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Pero para ejercer esa capacidad debe reformarse.

La Reforma del Estado es hoy uno de los temas claves de la agenda de la llamada “segunda generación de políticas” o políticas de nueva generación para el desarrollo¹³. Sin embargo, tal como lo ha señalado Joan Prats, ésta que es “una tarea nueva cubierta con una expresión vieja”, tendrá que precisarse muy bien “para no repetir viejas y en gran parte fracasadas rutinas reformistas” (Prats i Catalá, 2002). De allí que es preciso tener en cuenta que la nueva Reforma del Estado implica:

1. Ir más allá del mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las organizaciones estatales existentes. El Estado que tenemos no es el que necesitamos. El que se requiere, debidamente articulado al nuevo modelo de desarrollo, debe estar en capacidad de generar las condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado.
2. Revisar el rol del Estado en el nuevo modelo de desarrollo. Se trata de que este rol no sea dogmático; pero sí claro, orientador y bien adaptado a cada situación nacional.

3. Disponer de criterios normativos acerca de lo que falta y de lo que sobra en el Estado existente. Se trata de aclarar qué funciones del Estado actual deben ser abandonadas mediante la privatización y qué funciones deben ser fortalecidas o incorporadas en tanto que esenciales para el nuevo modelo de desarrollo. Podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para las nuevas funciones, y en primer lugar para la función regulatoria.
4. Asumir que el Estado ha de ser un proveedor y garantizador de regulaciones. Asignar más eficientemente los derechos de propiedad (que es el objetivo principal de las desregulaciones), garantizar estos derechos y las transacciones sobre los mismos, generar y cumplir los marcos regulatorios de la acción pública, generar los marcos regulatorios demandados por los fallos del mercado y hacerlo de modo que los fallos del Estado no empeoren los resultados, establecer y administrar imparcial y eficientemente los marcos de interacción entre los distintos actores de lo social.
5. Cambiar no sólo el modelo del Estado sino también del modelo de desarrollo y ello va más allá del mejoramiento de la racionalidad instrumental con la que se funciona. Se trata de un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación.
6. Disponer de una teoría del cambio de las instituciones y de las capacidades de los Estados. Es preciso conocer al Estado como sistema institucional y no sólo como sistema de organizaciones, comprender cómo se crean y cambian las instituciones y la correlación existente entre sistema institucional, rendimiento económico, participación política y equidad social (Prats i Catalá, 2002)¹⁴.

b. Pensar Globalmente y Actuar Localmente.

Durante los años ochenta en América Latina, ya sea en contextos democráticos o de transición democrática, pero siempre desde la necesidad y/o la pobreza, surgieron un conjunto de organizaciones y asociaciones civiles que enarbolaron, entre otras demandas, el respeto por los derechos humanos, el efectivo funcionamiento del Estado de Derecho y el acceso a derechos sociales básicos (alimentación, salud, vivienda, tierra). Adicionalmente, surgieron grupos con demandas vinculadas a temas feministas, ecologistas y étnicos.

Estos movimientos si bien reivindican la democracia, y necesitan de la democracia para poder operar, reclaman una democracia menos representativa y más participativa que permita consolidar prácticas políticas y formatos de sociabilidad más igualitarios. En algunos casos, esta concepción se tradujo en expresas disposiciones constitucionales y legales que consagraron la participación directa de los ciudadanos a través de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, los cabildos abiertos y las asambleas de ciudadanos¹⁵.

Estos movimientos sociales defienden su autonomía tanto frente al Estado como a los partidos políticos y en lugar de cambiar favores, como ocurría generalmente con las organizaciones y grupos precedentes, exigen derechos y la potestad de intervenir en la formulación de las políticas públicas que les afectan, con lo cual politizan nuevos espacios y abren nuevas oportunidades para el ejercicio de la ciudadanía.

Esto también ha sido posible gracias a la influencia ejercida por factores tales como la cooperación internacional y las nuevas corrientes de pensamiento que tanto en el ámbito de la ciencia de la administración pública como en el de la planificación, privilegian los procesos participativos a través de la elaboración de políticas, presupuestos y planes, básicamente de carácter local.

Adicionalmente, estos movimientos sociales se articulan en complejas redes que, en muchos casos, trascienden divisiones políticas y de clase; configurando lo que ya se conoce como el fenómeno de la “globalización desde abajo” (Falk, 1993: 427).

Este fenómeno se expresa básicamente a través de la conformación de redes que articulan grupos y organizaciones locales y globales, gracias al desarrollo de los medios de comunicación y transporte, con el objeto de coordinar acciones colectivas contra la pobreza, la destrucción del medio ambiente y la violación de los derechos humanos. El asunto, en pocas palabras, es pensar localmente (definiendo los problemas, necesidades y demandas) para actuar globalmente (en la creación de redes de apoyo y soporte transnacional) y así generar los cambios locales necesarios.

Por lo demás, estas redes han avanzado en la definición de unas nuevas reglas de convivencia y un nuevo marco ideológico que coloca el acento en la construcción de relaciones sociales más horizontales que verticales, en la búsqueda de un equilibrio entre lo local y lo global, en la defensa de los más desposeídos y en el diseño de soluciones alternativas que contrarresten los efectos desarticulantes y desintegradores de la globalización económica y de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales.

En este sentido, la globalización desde abajo, al propiciar una gobernanza global marcada por el desarrollo político y económico sustentable, se asume como una opción contrahegemónica.

Finalmente, se debe destacar que si bien en América Latina aún nos encontramos muy lejos de erradicar la exclusión y la concentración de poder y, por consiguiente, de construir sociedades más democráticas, sustentables y equitativas, se ha empezado a transitar un camino de responsabilidades locales y globales compartidas en el que los problemas empiezan a encontrar solución a partir de y para la gente.

c. La Seguridad Internacional.

Superada la impronta de la doctrina de seguridad nacional y superado también el contexto que le servía de referencia, conceptos como seguridad y defensa adquieren matices novedosos gracias a una dinámica política que encuentra en la democracia, la cooperación, la desterritorialización de la política y un espacio estratégico cada vez más abierto, ejes fundamentales de las relaciones interestatales¹⁶.

En efecto, el fin de la Guerra Fría propició la consolidación de un ambiente de distensión aprovechado inteligentemente por los países económicamente más poderosos para extender la lógica del mercado, o *globalismo*, por todo el orbe. Con ese propósito se facilitaron importantes acuerdos de desarme y la adopción de principios generales como el de la solución pacífica de controversias¹⁷.

Adicionalmente, el número de países regidos por el sistema democrático aumentó, cambiando cualitativamente el sentido de las prioridades “nacionales”. Actualmente, buena parte de los habitantes del planeta con renovado interés invocan la democracia, como si de un numen se tratara, con el objeto de ordenar la convivencia cívica y resolver problemas por largo tiempo acumulados¹⁸.

Este renovado interés, que corresponde con lo que se ha dado en llamar “tercera ola”¹⁹, paralelamente se enfrenta al hecho de que la democracia todavía no resuelve los problemas que padecen las mayorías y, según algunas prospectivas, cada vez tendrá menores oportunidades para hacerlo (Goobar, 1997). De manera que las democracias deben enfrentar el reto no sólo de propiciar la libertad sino también el de satisfacer las necesidades materiales de la población.

En este contexto, en el que además la unipolaridad ha dejado de ser una simple tendencia estratégica y en el que se avanza con mayor vigor hacia una

subregionalización de orientación económica, se requieren nuevas doctrinas e instituciones de seguridad distintas a las que prevalecieron en el pasado.

En el caso de América Latina la noción de seguridad internacional ni siquiera cuenta con un marco conceptual común. Por lo demás, es un hecho que en Latinoamérica se han transformado radicalmente los criterios y percepciones de inseguridad y vulnerabilidad de los Estados.

Por lo demás, las nuevas doctrinas de seguridad tienen como marco de referencia y como límite las libertades democráticas y, sobre el terreno, deben responder a nuevos desafíos como los de la proliferación incontenible de fenómenos de criminalidad y de violencia cada vez más perniciosos. Por tanto, tal como lo ha sostenido Wolf Poulet (2000), la seguridad ya no puede definirse únicamente sobre la base de la fortaleza militar por lo que resulta clave concentrarse en todo lo relacionado con la seguridad económica, social, ecológica, interna y externa²⁰.

En este sentido, se asume que la delincuencia organizada es el principal enemigo de la seguridad nacional y que “el crimen organizado hace suyas las ventajas de la libertad, multiplica en red sus intereses y complicidades, usa a las instituciones, se mete con destreza al torrente de la globalización, y se parapeta socialmente en el refinamiento y la apariencia de respetabilidad” (Aguirre Zinser, 2001).

El sorprendente carácter internacional de delitos como el terrorismo, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de personas, pornografía infantil, prostitución, secuestro y robo de automóviles, entre muchos otros, no pueden enfrentarse si no se articulan acciones de carácter internacional.

Estas acciones, por su puesto, exigen una institucionalidad compartida de defensa regional radicalmente distinta a la que funcionó durante la Guerra Fría: El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de

Defensa (JID). En esta dirección, no obstante, a pesar del importante trecho recorrido, todavía falta mucho por hacer²¹.

En la construcción efectiva de una doctrina de seguridad internacional, nuestros países necesariamente tendrán que:

- Adoptar la cooperación como principio ordenador de la seguridad y defensa hemisférica, esto es, establecer un nuevo patrón de relaciones hemisféricas y vecinales.
- Construir una institucionalidad efectiva en el ámbito de la seguridad que permita sistematizar la cooperación.
- Adoptar un concepto común de seguridad y una perspectiva de seguridad hemisférica que englobe los problemas de seguridad de cada una de las regiones. Ello implica establecer “comunalidades” conceptuales, percepciones similares sobre riesgos y desafíos, así como el diseño compartido sobre marcos institucionales.
- Aprovechar el espacio estratégico abierto, gracias a la globalización y al fin de la Guerra Fría, para que los países latinoamericanos conformen su propia agenda de seguridad conectada y relacionada con la agenda global.
- Asumir la defensa de sus intereses y establecer espacios para la cooperación con Estados Unidos y otras potencias sobre la base de un reconocimiento de su propia proyección de intereses. La cuestión central es cómo construir un marco de relación de «suma variable» donde cada uno de los participantes pueda satisfacer sus intereses fundamentales y que con ello gane la perspectiva regional y hemisférica de cooperación.

Sin embargo, en el marco de la Guerra Fría, al contrario de lo que postulaba la doctrina de seguridad y defensa, la agenda de seguridad en Latinoamérica fue definida por Estados Unidos y no había intereses nacionales o bien ellos se mimetizaban en el marco hemisférico. Resulta innegable, pues, que los tan “sagrados” intereses

nacionales fueron distorsionados por la camisa de fuerza que en —en lo geopolítico— impuso la Guerra Fría.

Durante la Guerra Fría, la política de seguridad y la lucha contra el comunismo vertebraba toda la política latinoamericana de EEUU, hasta el punto de apoyar a los regímenes represores de los movimientos revolucionarios. Un rosario de intervenciones directas o indirectas durante los años ochenta (Granada; guerras civiles en Centroamérica; invasión de Panamá...) pusieron de manifiesto la prioridad dada al control político y militar de la región. La desaparición de la Unión Soviética y el fin del conflicto centroamericano generaron un cambio de política y unos años de relativa disminución del interés de Washington por los asuntos hemisféricos. El apoyo en distintos grados a las dictaduras militares dejaba de ser útil y la democratización del conjunto de países latinoamericanos se convertía en la única opción políticamente congruente con unas relaciones comerciales intrahemisféricas libres.

En este contexto se produjeron dos hechos de alcance estratégico, la incorporación de México al TLC, en 1994, y la iniciativa del ALCA. La llegada al poder de George W. Bush abrió la perspectiva de una prioridad latinoamericana por parte de Washington. Este esperanzador panorama, sin embargo, sufrió el impacto de los aviones sobre las Torres Gemelas y el Pentágono²².

Pese a todo, Estado Unidos ha consolidado su influencia hemisférica y global y constituye un dato de vital importancia en cualquier consideración que involucre las nociones de seguridad y defensa. Así, pues,

(..) la incidencia de Estados Unidos debe ser comprendida en la proyección de sus intereses como potencia global, única superpotencia en el período de posguerra fría, como principal actor hemisférico en el ámbito de la seguridad, definiendo el área como una zona estrictamente monopolar y como contraparte que establece planes de cooperación desde la formación de

oficiales superiores, a la donación de equipos. También es necesario considerar que con Estados Unidos existe una coincidencia de valores e intereses sustantivos que pueden ubicarse en la perspectiva de acciones asociadas tendientes a alcanzar mejores niveles de estabilidad y seguridad internacionales” (Rojas Aravena, 1999a:11).

No obstante, el modelo de las relaciones hemisféricas utilizado por Washington hoy resulta inconsistente si tomamos en cuenta la distancia entre los principios proclamados y la realidad. Cuando se asumió que la democracia política, la libertad empresarial y la libre circulación de capitales, bienes y servicios constituyeran los ejes fundamentales de las relaciones con América Latina, nadie pensó que al cabo de cierto tiempo de transitar en esta dirección se estuviera cada vez más lejos de la meta.

Durante los últimos años se ha producido el debilitamiento institucional de la democracia representativa, sobre todo donde no satisface las expectativas de los sectores sociales menos favorecidos, y se encuentra en crisis el paradigma democrático basado en la apertura exterior y liberalización económica interior²³. El proceso de privatizaciones, liberalización comercial y desregulación no fue acompañado en la mayoría de los países por reformas estructurales que permitieran mejorar la eficiencia del gasto público y modernizar al Estado. Por el contrario, se extendió la corrupción, la incompetencia, la mala gestión política y se permitió un mayor endeudamiento externo. En este marco de crisis económicas y frustraciones sociales están surgiendo fenómenos políticos que parecían superados.

En materia de política exterior el predominio de los factores de seguridad determina que la política hemisférica de Washington descuide los aspectos de cooperación económica. No sólo América Latina ha dejado de ser después del 11-S la prioridad anunciada por Bush²⁴, sino que la elevación de la “guerra contra el eje del mal” a elemento central de la política exterior tiende a aumentar el tono imperativo y punitivo de la administración republicana en la región. La perspectiva nos sitúa ante la dramática

paradoja de que una política obsesionada por buscar la seguridad a través de la hipervaloración de los factores militares y represivos termina por favorecer las dinámicas de inestabilidad y rebeldía²⁵.

Después del 11-S EEUU ha desechado las tendencias inhibicionistas y ha asumido con todas sus consecuencias una visión mesiánica de su función ordenadora y disciplinaria en el mundo. Ideales e intereses se interrelacionan para conjurar unas amenazas que no tienen plazo, que se renuevan constantemente y no se delimitan en el espacio o en las formas de expresión. El esquema genera convicción, unanimidad interior y unilateralismo exterior. Los dirigentes estadounidenses y muchos ciudadanos se declaran sorprendidos por la "incomprensión" exterior, pero ello no les produce inhibición o retraimiento. En esta ocasión, las manifestaciones de antiamericanismo en cualquier parte del mundo no impulsan, como en otras épocas, la tendencia estadounidense a un repliegue considerado ahora imposible por la naturaleza de la amenaza terrorista. Los recientes resultados de las elecciones en Norteamérica que permitieron la reelección de Bush así parecen confirmarlo.

Podría decirse, entonces, que el eje de la política hemisférica de EEUU ha pasado a ser, si es que alguna vez ha dejado de serlo, el factor seguridad. Este es un valor absoluto, ante el cual los demás valores admiten interpretaciones flexibles y aplicaciones instrumentales.

Puntualmente, para el gobierno norteamericano impulsar la seguridad hemisférica implica cooperar en el combate contra el terrorismo y el narcotráfico a través de acciones concretas como la aplicación de la jurisdicción internacional sobre terroristas; apoyar al Plan Colombia; estimular cultivos y cosechas legítimas como alternativa a la coca y la adormidera; identificar y decomisar los bienes financieros del terrorismo; crear y fortalecer una legislación regional contra el lavado de dinero; crear unidades de inteligencia financiera; declarar al terrorismo como delito en todas sus formas y mejorar y endurecer los controles fronterizos.

En otras palabras, el diseño político-estratégico de EEUU en la región pasa por sostener la institucionalidad formal y democrática e impedir el progreso de movimientos populistas, nacionalistas e indigenistas; conseguir la pacificación de Colombia mediante una ofensiva militar respaldada por la opinión pública a la solución militar, la cooperación de los países periféricos al conflicto y el incremento cualitativo y cuantitativo de la ayuda militar estadounidense; la ejemplarización del escenario argentino ("sin sufrimiento no saldrán de la crisis", FMI) como evidencia de que no hay alternativas a la opción neoliberal patrocinada por el Fondo; reconducir el gobierno de Chávez o, a ser posible, debilitarlo y aislarlo; dificultar la institucionalización de Mercosur como bloque autónomo del ALCA; revisar la política sobre Cuba para "hacerla mas efectiva" (Otto Reich) y defender a fondo la ley Helms-Burton y el embargo; y desde luego impulsar la puesta en marcha del ALCA para 2005²⁶.

5. Los Desafíos de la Globalización en América Latina.

Es evidente que en América Latina el diseño y ejecución de las líneas maestras del proceso globalizador, sobre todo en su dimensión económica y financiera, han estado a cargo de los grandes intereses corporativos y de los defensores de una particular manera de ver el mundo en cuyo centro reina el mercado. En este contexto, el globalismo, más que la globalización, ha supuesto el desmantelamiento del Estado.

Las recetas de la banca multilateral, especialmente las del Fondo Monetario Internacional (FMI), indican expresamente la retirada del Estado de la economía a través de una rigurosa política de privatizaciones y la eliminación de las distintas formas de intervención del Estado en la sociedad²⁷.

El globalismo no ha hecho sino acentuar el carácter capitalistas de las estructuras económicas latinoamericanas, mediante la transnacionalización y el establecimiento de unas muy particulares reglas de juego que han terminado

generando mayores índices de pobreza, inestabilidad y volatilidad económica, deterioro de los salarios, aumento estructural del desempleo, vertiginoso crecimiento del trabajo informal, permanencia cíclica de los déficit fiscales y el deterioro de las monedas nacionales.

No obstante, los análisis acerca del proceso de globalización evidencian que el margen de maniobra de los Estados sigue teniendo gran importancia y que en esa dirección es necesario redefinir nuevas formas de regulación estatal que maximicen las oportunidades y minimicen los riesgos derivados precisamente de los procesos globales. Para ello resulta fundamental abrir espacios de participación para que las propias comunidades organizadas asuman el diseño de soluciones duraderas para sus propios problemas, lo cual exige, sin lugar a dudas, replantear los términos y enfocar el diseño de las políticas desde la base, desde abajo.

a. La Pobreza.

Para el Banco Mundial la globalización ha ayudado a reducir la pobreza en gran número de países en desarrollo en tanto y en cuanto se han integrado con éxito a la economía mundial²⁸. No obstante, reconocen que la globalización “debe orientarse mejor, de manera que ayude a los países más pobres y marginados del mundo a mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos” (Banco Mundial, 2001). El acento se pone, por tanto, en la profundización de la integración de los países en la economía mundial.

En efecto, en uno de sus últimos estudios sobre el tema²⁹, el Banco Mundial reconoce que alrededor de 2.000 millones de personas, especialmente en el África Subsahariana, Oriente Medio y en la ex Unión Soviética, viven en países que han quedado rezagados en el referido proceso de integración y que en promedio tales economías, al contraerse, aumentaron el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza.

El estudio también presenta un plan de siete puntos para ayudar a todos los países en desarrollo a aprovechar de mejor forma los beneficios de la globalización y a manejar los riesgos que ésta entraña³⁰. En este sentido, se exhorta a los países pobres a mejorar las condiciones para la inversión y a establecer mecanismos más eficaces de protección social para ayudar a los pobres a adaptarse a las oportunidades de un entorno económico cambiante, y aprovecharlas en beneficio propio. Se insta también a los países ricos a que abran sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo y a que reduzcan las cuantiosas subvenciones a la agricultura, que obstaculizan las exportaciones de los países pobres. Se aboga por un considerable incremento de la asistencia para el desarrollo, especialmente para hacer frente a problemas de educación y salud.

Del referido estudio se desprende que la pobreza se asocia, entre otras razones, a las deficiencias en el sistema de gobierno y de las políticas de los países que no siguen el camino de la integración, a las barreras arancelarias y de otro género que dificultan el acceso a los mercados de los países ricos, a la continua disminución de la asistencia para el desarrollo y en algunos casos, incluso, a una situación geográfica desfavorable. Sin embargo, la receta es sencilla: la pobreza es el resultado proporcional del nacionalismo y del proteccionismo.

Sin embargo, para el análisis de esta situación otras perspectivas también nos resultan pertinentes. Ese es el caso de los estudios sobre la estructura del empleo y su conexión con la pobreza. En este sentido se ha destacado que en el curso de los últimos 15 años el mercado de trabajo se ha estratificado considerablemente. El trabajo asalariado regular y protegido no ha desaparecido completamente, pero la proporción de personas que dependen de él ha disminuido considerablemente. En cambio, el trabajo irregular se encuentra en vía de generalizarse. El desempleo declarado o subempleo y la exclusión a largo plazo, y no sólo ocasional del mercado de trabajo, vienen afectado a una proporción cada vez más alta de la población. Si bien en varios países de la región se observan tasas de desempleo abierto reducidas o moderadas, el

desempleo sigue siendo un factor decisivo en la pobreza. En los hogares pobres dichas tasas duplican con creces y hasta triplican las que prevalecen en los hogares no pobres. Pero lo que es más grave es que, contrariamente a lo que ocurría en el pasado y a las expectativas de progreso de la población, actualmente las mayores tasas de desempleo se registran entre quienes han completado de seis a doce años de educación y no entre la población menos educada. Esta situación del empleo trae consigo una distribución muy desigual del ingreso a pesar de la recuperación de las tasas de crecimiento (Chonchol, 1996).

De allí que desde el punto de vista de las políticas, se hace perentorio que en la región se eliminen las pronunciadas diferencias que actualmente persisten en los niveles educativos de los diferentes sectores sociales³¹.

b. El Desarrollo.

El desarrollo, como imperativo irrenunciable de los pueblos, constituye un tema en el que se sintetizan y conectan múltiples saberes y quehaceres humanos. No obstante, esa integración, especialmente en América Latina, siempre se ha hecho a favor de pocos.

Tengamos presente que el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, después de una etapa inicial en la que produjo significativas cotas de crecimiento, entró en crisis a finales de los años sesenta dejando como herencia, entre muchos otros efectos, la integración sistémica de populismo político, ineficiencia económica e injusticia social. Con esta crisis quedaron también en evidencia las dificultades de las estrategias estadocéntricas del desarrollo, especialmente las fundadas en el estructuralismo, en la teoría de la modernización, en la teoría de la dependencia y en el marxismo. Con ello se abrió el camino para los llamados “neoliberales”, quienes basados en los supuestos de la Escuela de Chicago, tomaron el relevo impulsando los “programas de ajuste estructural”³².

Estos programas, vistos en el tiempo, no produjeron un desempeño económico y social satisfactorio dado que las tasas de crecimiento resultaron insuficientes para cerrar las brechas del desarrollo. Hoy, cerrar esas brechas resulta impostergable.

Por lo demás, nuestros países confrontan problemas comunes relacionados con la educación, la salud, la reorganización del Estado, la capacitación de los recursos humanos, los costos sociales del ajuste y la apertura o el ordenamiento de las variables macroeconómicas.

Nos encontramos frente a una realidad en la que junto a los nuevos problemas de desarrollo conviven los que han quedado sin solución. Se han transformado las políticas internas y los mecanismos de negociación internacional, pero todavía resulta muy difícil reformar las instituciones internas y externas correspondientes. Se han producido avances tecnológicos contundentes pero ello no garantiza mejoras en los sistemas educativos básicos. Últimamente, se ha enfatizado el papel del sector privado, pero no se definen los espacios en los que resulta indispensable la presencia del Estado. Se empiezan a consolidar tanto el multilateralismo como el regionalismo y en el escenario internacional el posicionamiento de la reciprocidad y de la adopción de compromisos uniformes, no da cuenta de las asimetrías dentro y entre los Estados, dificultando aún más la solución conjunta de los problemas comunes.

Por otro lado, los últimos análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indican que algunos de los rasgos del desarrollo en la región se han acentuado a causa de la globalización, que aún persisten males como el bajo crecimiento, la inestabilidad y la concentración del ingreso y que se hace necesario plantear como alternativa, el traslado del foco de interés hacia el estudio de factores estructurales como la demografía, la geografía y las instituciones (Hausman, 2000).

Todo ello obliga a que nuestros países participen con mayor poder de negociación en el establecimiento de las normas internacionales de un creciente número de temas, lo cual, a su vez, impone coordinar políticas a partir de una cuidadosa identificación y compatibilización regional y sectorial de intereses diferenciados.

Sin duda, el desarrollo tiene una importante dimensión institucional y, en este sentido, el Estado seguirá teniendo un destacado papel en su definición y orientación.

b.1. El Desarrollo Local.

En los países latinoamericanos las disparidades regionales y la alta concentración territorial de las actividades económicas que generó el proceso de sustitución de importaciones, junto al retroceso de las políticas de fomento social (educativas, vivienda y salud), que produjo el ajuste estructural y la liberalización económica, en principio, constituyeron los factores que estimularon la búsqueda de esquemas alternativos de desarrollo con énfasis en el ámbito local³³.

En este propósito fue muy importante la contribución de diversos organismos internacionales que llamaron la atención sobre la necesidad de impulsar un ajuste “con rostro humano” (UNICEF) o implementar esquemas de “desarrollo humano” (PNUD). Se empezó a hablar entonces de fondos de compensación social de alivio de la pobreza extrema y de la necesidad de focalizar el gasto social y las inversiones de fomento productivo. De igual forma, surgieron tesis sobre la necesidad de desarrollar y aprovechar el capital social³⁴ y propiciar el “desarrollo endógeno”³⁵.

En ambos esquemas se reconoce la importancia del ámbito local y de la descentralización y desconcentración como estrategias de cambio político-administrativo. El asunto era buscar soluciones desde lo local, la crisis y la emergencia social, sencillamente, no podían manejarse desde el centro.

Desde la perspectiva de lo local se abordó, entonces, la renovación de las actividades tradicionales y el análisis del impacto de las nuevas tecnologías, se innovaron procesos de comercialización y de prestación de servicios y se revitalizó la importancia de la pequeña empresa. Con la revalorización de lo local se buscó, también, profundizar la democracia, la participación popular y la horizontalización del poder.

El enfoque de desarrollo local destaca los valores territoriales de identidad y flexibilidad, Podría decirse que este enfoque de algún modo reemplaza al modelo Keynesiano, basado en el desarrollo industrial protegido por el Estado, y al modelo neoliberal, fundado en una radical neutralización del rol estatal para dejar operar libremente las fuerzas del mercado (Carrillo, 2000:55). Entre sus objetivos destacan:

- Elevar el nivel de aprovechamiento de los recursos endógenos del territorio, de sus ventajas comparativas y competitivas.
- Incrementar la diversificación y la flexibilidad de la estructura productiva local, lo cual supone la consolidación del mercado local.
- Elevar la capacidad de atracción de recursos exógenos, que sean integrables a las iniciativas locales.
- Fomentar la cultura emprendedora y la creación de acuerdos de mentalidad, que permitan una participación ciudadana activa.
- Impulsar la adquisición y generación de tecnologías y la capacidad de innovación en la localidad.
- Promover la cooperación, la concertación y el diálogo entre los distintos actores públicos y privados de la localidad (Carrillo, 2000:66).

El desarrollo local ha sido definido como “el proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local,

en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar factores productivos locales, buscando elevar su productividad; otra sociocultural, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión política-administrativa en la que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable". Se trata, por tanto, de impulsar un proceso de reactivación económica y de dinamización de la sociedad local, que "mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes, sea capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local" (Del Castillo, 1994).

El carácter endógeno del desarrollo local se explica porque:

- Revaloriza el conjunto de recursos locales y busca una situación óptima de su potencial.
- Fundamenta su accionar en el principio de la solidaridad con el territorio mediante la afirmación de la identidad cultural.
- Responde a una voluntad de gestión asociativa entre representantes públicos y privados que es posible por una identificación previa de necesidades delimitadas territorialmente que hace que surja la identidad.

Sin embargo, el carácter endógeno del proceso de desarrollo local, debe contextualizarse ampliamente, dado que tiene que acompañarse con planes estratégicos que combinen los intereses locales, regionales, nacionales e internacionales.

El desarrollo local también se estructura sobre la base del respeto al medio ambiente y la sustentabilidad del crecimiento. Esto implica realizar grandes esfuerzos de coordinación y educación, por lo cual los gobiernos locales deben estar

especialmente preparados para integrar el mayor número de actores, instituciones y voluntades pertenecientes a los ámbitos local, nacional e internacional. De allí la importancia de

- Poner en funcionamiento servicios de desarrollo apropiado y de buena calidad.
- Elevar las capacidades técnicas, administrativas y organizacionales, actuando sobre el sistema formativo del recurso humano.
- Construir redes de cooperación para acceder a recursos externos en materia de información, mercados y tecnología.
- Promover ideas y diseñar nuevos proyectos, capaces de provocar nuevos desarrollos e iniciativas productivas (Carrillo, 2000:59).

Como se ha visto, la noción y la práctica del desarrollo también ha quedado impactada por los efectos tanto benéficos como perjudiciales de la globalización, pero aún así existe un margen de maniobra que debe contemplar además de un marco institucional eficiente y eficaz, una claro compromiso de solidaridad con las mayorías desde sus dinámicas y exigencias. El desarrollo ya no puede ser una actividad sólo atinente a técnicos bien intencionados ubicados en los niveles centrales de la administración, inteligentes pero desconectados.

c. El Medio Ambiente.

Si bien es cierto que la sobre-explotación de la naturaleza ha puesto en peligro la sobrevivencia del planeta y que el globalismo no ha hecho sino acelerar este proceso, también es cierto que la globalización ha facilitado el surgimiento de una conciencia ambiental de contornos mundiales que, gracias a las nuevas tecnologías de la información y al crecimiento exponencial de las organizaciones no gubernamentales, representa una esperanza y la posibilidad de un cambio. La globalización, al mismo

tiempo, ha transformado las condiciones de interacción entre los Estados, permitiendo que las organizaciones regionales de carácter multilateral jueguen, cada vez más, un papel de mayor importancia en los temas y problemas que unilateralmente los Estados no están en capacidad de afrontar.

La cooperación internacional resulta clave en este proceso. Sin ella, no sólo no será posible la adopción exitosa de modelos alternativos de "desarrollo sustentables"³⁶, sino que ya no se podrá enfrentar la inescrupulosa manipulación genética de las especies, reducir la contaminación, luchar contra el cambio climático global, proteger la biodiversidad y frenar el agotamiento de los recursos, atajar la erosión de los suelos y la desertización y hallar el modo de alimentar a millones de seres humanos.

No obstante, una mayor conciencia ambiental de contornos globales ha generado la necesidad de impulsar distintas iniciativas de carácter global, regional y local que pongan el acento en la defensa del medio ambiente y en la necesidad de un desarrollo sustentable. Así tenemos el informe del Club de Roma "Alto al crecimiento" de 1972, la conferencia de Estocolmo de 1972, la World Conservation Strategy (UICN, 1980), el informe de la ONU *Nuestro futuro común* de 1987³⁷, la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, la conferencia mundial sobre el clima celebrada en Berlín en abril de 1995, el Protocolo de Kyoto, firmado en noviembre de 1997 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

En América Latina y el Caribe, la incorporación del concepto de uso sostenible de los recursos y conservación del medio ambiente en diferentes áreas productivas y de servicios, es aún incipiente. Por ello, para lograr la transición hacia un desarrollo sostenible, la región necesita emprender importantes transformaciones económicas y sociales. En esta tarea el Estado tiene una responsabilidad muy particular en materia regulatoria y de articulación entre los diversos sectores productivos, comunitarios y sociales. El reto principal está puesto en la calidad del crecimiento más que en su

cantidad, lo cual implica poner en práctica un nuevo estilo de desarrollo sostenible ambiental, social, cultural y políticamente.

Este reto ha sido asumido por las más importantes organizaciones de la región, especialmente por la OEA, la CAN, la CAF y el TCA.

c.1. Organización de Estados Americanos (OEA).

La OEA es el organismo regional más antiguo del mundo, pues su origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C. entre octubre de 1889 y abril de 1890. La Carta de la OEA fue suscrita en Bogotá en 1948, en 1951 entró en vigor y desde entonces ha sido sucesivamente reformada por los Protocolos de Buenos Aires (1967), Cartagena de Indias (1985), Washington (1992) y Managua (1993). La OEA cuenta con 35 Estados miembros y 39 observadores permanentes.

La OEA cuenta para cumplir su agenda ambiental con las siguientes herramientas: El Foro de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) y la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Estas herramientas doctrinales y funcionales cuentan a su vez con un brazo técnico de primer orden: La Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (UDSMA) (<http://www.oas.org/defaultesp.htm>, consultada en julio de 2002).

Esta Unidad, creada en 1963, es el principal instrumento técnico de la Secretaría General de la OEA encargado de responder a las necesidades de los Estados miembros en materia de desarrollo económico sostenible. Entre los temas que trata figuran la gestión transfronteriza de los recursos hídricos, la reducción de la vulnerabilidad ante los peligros naturales, la participación pública en la toma de decisiones, el cambio climático y el aumento del nivel del mar, la gestión de las zonas costeras, la planificación de la energía renovable y la biodiversidad.

Entre los objetivos de la UDSMA destacan los siguientes:

- Prestar apoyo, en áreas de su competencia técnica, a los órganos políticos de la OEA y representar a la Secretaría General en los diálogos técnicos que se lleven a cabo en el hemisferio y en foros intergubernamentales, principalmente los auspiciados por las Naciones Unidas.
- Formular y ejecutar proyectos de cooperación técnica, incluido el seguimiento de los mandatos de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible.
- Facilitar el intercambio de información relativa al desarrollo sostenible de la región y construir una base para la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones sobre gestión ambiental.
- Asistir a países y a regiones a preparar proyectos de inversión para someter a consideración de mecanismos regionales e internacionales de financiamiento.
- Prestar apoyo a los esfuerzos dirigidos a promover la coordinación y cooperación entre los organismos bilaterales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales en la consecución de las metas establecidas por los Estados miembros de la OEA (<http://www.oas.org/defaultesp.htm>, consultada en julio de 2002).

Para cumplir los referidos objetivos, la UDSMA ha identificado las siguientes áreas de trabajo: biodiversidad, cambios climáticos y gestión de las zonas costeras, derecho ambiental, peligros naturales, energía renovable, proceso de las Cumbres de las Américas, recursos hídricos, participación pública.

Por otro lado, valga destacar que los gobiernos del hemisferio han reconocido, al menos formalmente, que una firme participación de la sociedad civil en la toma de decisiones es un factor fundamental para reforzar el régimen democrático, promover el desarrollo sostenible, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar el nivel de vida de toda la población y conservar el medio ambiente natural para las futuras

generaciones. En la esfera del desarrollo sostenible, la Declaración de Santa Cruz de la Sierra apoya específicamente ese principio, comprometiéndose sus signatarios a respaldar y promover, como requisito básico de un desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en la elaboración de decisiones referentes a políticas y programas y su diseño, aplicación y evaluación.

En noviembre de 1997 la UDSMA inició el proceso de coordinación para la formulación de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP). La ISP, financiada por la OEA, el FMAM, USAID y la UNESCO, constituye en sí misma un modelo exitoso de consorcio interinstitucional y de foro para la cooperación entre los gobiernos y la sociedad civil. El esfuerzo para la formulación culminó el 13 de diciembre de 1999, cuando la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral aprobó el Marco de Políticas y su anexo, Recomendaciones Para la Acción, que contienen principios, recomendaciones, y ejemplos orientados a promover la participación pública en el desarrollo sostenible en todo el hemisferio. A solicitud de los Estados miembros de la OEA, la UDSMA está diseñando y planeando la ejecución de un programa de apoyo para la implementación de la ISP (<http://www.oas.org/defaultesp.htm>, consultada en julio de 2002).

Hasta ahora, el principal obstáculo para la aplicación de la ISP ha consistido en la dificultad para mantener una corriente de coordinación e información entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. Las experiencias de la OEA en cuanto a la aplicación de la ISP podrían conducir a un más amplio respaldo de la participación de la sociedad civil en temas de interés público en ámbitos considerados pertinentes por la Cumbre de Santiago.

c.2. Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Después de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, los países miembros de la Comunidad Andina expresaron formalmente su compromiso con el desarrollo sostenible, convencidos de la incidencia que tiene en el proceso de integración y en sus economías. En el XI Consejo Presidencial Andino, celebrado en Cartagena (Colombia) en 1999, los mandatarios de la CAN encomendaron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración y presentación de una estrategia comunitaria sobre desarrollo sostenible. Encargaron también a las autoridades ambientales de la subregión la concertación de políticas comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible que, a su vez, reforzaran la capacidad de negociación andina en foros internacionales sobre la materia. El Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), en respuesta a esos mandatos, inició el análisis de los temas ambientales prioritarios en la subregión y de los compromisos asumidos por los países miembros en foros internacionales, lo cual permitió la elaboración de los "Lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la Comunidad Andina" (<http://www.comunidadandina.org/desarrollo.asp>, consultada en julio de 2002).

Estos lineamientos abarcan cuatro temas prioritarios: conservación y uso sostenible de la biodiversidad; calidad ambiental; comercio y medio ambiente y foros ambientales internacionales. Cada uno de ellos, contempla el desarrollo de una serie de acciones:

- En conservación y uso sostenible, se propone la adopción en el 2002 de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino, la aplicación de las Decisiones 391 y 345 referentes al acceso a los recursos genéticos y promover la valoración de los bosques y ecosistemas nativos, entre otros.
- En calidad ambiental, se prevé la formulación de políticas que contribuyan al ordenamiento territorial, el manejo seguro de las sustancias contaminantes y peligrosas para la salud, el tratamiento adecuado de residuos, así como trabajar para que los proyectos que se aprueben en el marco del Banco de

Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo incorporen consideraciones ambientales.

- En comercio y medio ambiente, se propone brindar apoyo en materia ambiental a los grupos técnicos de negociación responsables de la elaboración de una estrategia comunitaria frente al ALCA y continuar con la ejecución del Programa conjunto UNCTAD-CAF-CAN de Apoyo a la Iniciativa de Biocomercio.
- En lo relativo a foros ambientales internacionales, se prevé propiciar la formulación de posiciones comunes y coordinadas ante los foros internacionales ambientales y de desarrollo sostenible, así como iniciar el posicionamiento común andino ante la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 2002), la Convención sobre Diversidad Biológica y el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques (<http://www.comunidadandina.org>, consultada en julio de 2002).

c.3. Corporación Andina de Fomento (CAF).

La Corporación Andina de Fomento (CAF), reconociendo que los retos más importantes del nuevo milenio estarán asociados a la sostenibilidad ambiental y que inevitablemente se producirá una “revolución de recursos”, en virtud de la cual la eficiencia financiera no será el único indicador de progreso de las Naciones del mundo y el criterio de efectividad de las economías no será determinado por las bolsas de valores o las reservas monetarias, sino por la calidad de su capital natural; creó la Dirección de Desarrollo Sostenible de la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo (DDS) (<http://www.caf.com>, consultada en julio de 2002).

Esta Dirección de Desarrollo Sostenible tiene por objetivos:

- Fortalecer la capacidad de gestión ambiental y social de la Corporación en todos sus niveles organizacionales para asegurar que sus operaciones sean

económicamente viables, ambientalmente sostenibles y socialmente responsables.

- Promover el concepto del desarrollo sostenible buscando proyectar a la CAF a nivel internacional como un líder en este campo.
- Crear oportunidades de negocios ambientales y participar activamente en los mercados emergentes de servicios ambientales.

Entre las actividades principales de esta importante dirección destacan:

El Programa Latinoamericano de Carbono (PLAC): Como una alternativa para reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, la CAF, con el apoyo del Centro para el Desarrollo Sostenible en las Américas (CEDSA), estableció en mayo de 1999, el Programa Latinoamericano del Carbono (PLAC) con el propósito de apoyar la participación de sus países accionistas en el desarrollo del mercado emergente del carbono, sobre la base de los principios de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

Herramienta de Análisis Regional para el Desarrollo Sostenible (CONDOR): CONDOR es una herramienta informática de visualización y exploración que permite integrar variables biológicas, sociales y económicas en la planificación y evaluación de obras de infraestructura lineal. Incluye más de treinta variables sobre tendencias demográficas, representadas en una cartografía digital a escala uno a un millón, las cuales pueden ser cruzadas espacialmente con la cartera de proyectos de vías.

Guía para la Evaluación Ambiental y Social de Proyectos: El objetivo de esta Guía es orientar el análisis de los aspectos ambientales y sociales que deben ser considerados en la evaluación de los proyectos propuestos para el financiamiento de la CAF. La misma brinda herramientas para que los empleados y clientes de la Corporación incorporen principios de desarrollo sostenible en sus operaciones, de una manera sistemática y práctica. La guía busca asegurar que las operaciones contemplen

las medidas, acciones e inversiones necesarias para aprovechar las oportunidades ambientales, así como prevenir y mitigar los efectos ambientales negativos que puedan identificarse.

Ventanilla Social: Siendo la pobreza y el desempleo dos de los problemas más críticos que enfrenta la región, la CAF financia proyectos que promueven el desarrollo humano sostenible entre sectores económicos informales que tradicionalmente no tienen acceso al financiamiento multilateral. En este sentido, la Corporación promueve la ejecución de proyectos comunitarios productivos innovadores y de alto impacto demostrativo que contribuyan a mejorar la situación económica y la calidad de vida en los sectores más desfavorecidos de sus países accionistas.

Programa de Instituciones Financieras y Desarrollo Sostenible: Los esfuerzos de la CAF se dirigen también a propiciar que las instituciones financieras con las que trabaja en la región, internalicen principios de desarrollo sostenible y manejen sus inversiones de forma responsable con el ambiente y las generaciones futuras.

c.4. Tratado de Cooperación Amazónica (TCA).

Los países firmantes del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) se han propuesto conjugar esfuerzos para promover el desarrollo armónico de la Amazonia, compartir las experiencias nacionales en materia de promoción del desarrollo regional y mantener el equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente (<http://www.prodiversitas.bioetica.org> y <http://www.tratadoamazonico.org>, consultadas en julio de 2003).

En este sentido han asumido que el explícitamente que el desarrollo socio-económico y la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado.

Para cumplir su cometido, los países miembros del TCA han acordado la creación de siete Comisiones Especiales de la Amazonia destinadas al estudio de los siguientes problemas y temas específicos: Medio Ambiente; Ciencia y Tecnología; Transportes, Comunicaciones e Infraestructura; Salud; Asuntos Indígenas; Turismo; y, Educación.

Estas Comisiones Especiales agrupan a las instituciones nacionales competentes en cada sector, conformando así una activa red de comunicación subregional.

- Comisión Especial de Ciencia y Tecnología (CECTA), Brasilia, marzo de 1988.
- Comisión Especial de Medio Ambiente (CEMAA), Quito, marzo de 1989.
- Comisión Especial de Asuntos Indígenas (CEAIA), marzo de 1989.
- Comisión Especial de Salud (CESAM), marzo de 1988.
- Comisión Especial de Transporte, Infraestructura y Comunicaciones (CETICAM), Santafé de Bogotá, mayo de 1990.
- Comisión Especial de Turismo (CETURA), Bogotá, mayo de 1990.
- Comisión Especial de Educación (CEEDA)

Entre todas estas comisiones destaca la Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonia (CEMAA), entre cuyos objetivos destacan los siguientes:

- Impulsar las investigaciones ambientales para conocer los riesgos naturales actuales y potenciales en la Región.
- Prevenir el deterioro de los recursos naturales amazónicos, particularmente la deforestación y degradación de los suelos.
- Estudiar metodologías comunes de evaluación de impacto ambiental.
- Elaboración de Programas y Proyectos.

- Examinar ofertas de cooperación en aspectos relativos al medio ambiente.
- Analizar una posible compatibilización de las legislaciones ambientales.

El análisis de las iniciativas y programas sobre el desarrollo sustentable y la defensa del medio ambiente, perteneciente a las más importantes organizaciones regionales en América Latina, permite constatar, una vez más, la importancia de la cooperación y de la integración. Las organizaciones regionales, tienen la experiencia y los recursos para afrontar la difícil tarea que tienen por delante en materia medio ambiental y de desarrollo sustentable. No obstante, sin el cambio de los paradigmas culturales y una efectiva participación ciudadana, es poco lo que pueden lograr.

Una síntesis general de este capítulo refuerza esa idea vista desde distintos ángulos. La globalización constituye un reto y una oportunidad y en ese mismo sentido no es un proceso autorregulado. Tenemos cómo sacar provecho de sus ventajas y eludir sus peores defectos.

Notas y Comentarios

1). Para Held y McGrew está claro que “éste es un dualismo bastante burdo pues pretende extraer dos interpretaciones contrapuestas de entre los diversos argumentos y opiniones. Pero, tal como se utilizan aquí, las etiquetas –globalistas y escépticos- son construcciones de tipos ideales (...) Los tipos ideales abren una vía de acceso en la *melé* de voces, voces que prenden en la bibliografía sobre globalización pero que por definición no corresponden a ninguna obra, autor o posición ideológica en particular. En esencia, son puntos de partida, mas que puntos de llegada, para comprender el gran debate sobre la globalización” (Held y McGrew, 2003: 15).

2). Hace unos años Touraine expuso esta idea de la siguiente manera: “hoy estamos dominados por una ideología neoliberal, cuyo principio central es afirmar que la liberalización de la economía y la supresión de las formas caducas y degradadas de intervención estatal son suficientes para garantizar nuestro desarrollo. Es decir, que la economía debe ser regulada por ella misma, por los bancos, por los bufetes de abogados, por las agencias de rating y en las reuniones de los jefes de los Estados más ricos y de los gobernadores de sus bancos centrales. Esta ideología ha inventado un concepto: la globalización. Se trata de la construcción ideológica y no de la descripción de un nuevo entorno económico. Constatar el aumento de los intercambios mundiales, el papel de las nuevas tecnologías y la multipolarización del sistema de producción es una cosa, decir que constituye un sistema mundial autorregulado y, por tanto, que la economía escapa y debe escapar a los controles políticos, es otra muy distinta: se sustituye una descripción exacta por una interpretación errónea... Debemos preguntarnos cómo evitar caer en la economía salvaje y cómo construir un nuevo mundo de gestión política y social de la actividad económica” (Touraine en Bodemer, 1998:66).

3). Estos argumentos, no obstante, encuentran abundante correspondencia fáctica. En efecto, “los estudiosos del tema calculan que toda la parafernalia de la mundialización –compuesta por las nuevas tecnologías informáticas y telemáticas, la new economy neoliberal, la interpenetración de las culturas o multiculturalismo y la llamada 'sociedad de la información'- sólo afecta al 15% de la población mundial, mientras que gran parte del resto sigue viviendo en unos niveles que van desde el neolítico hasta los bordes inferiores de la civilización romana. Baste apuntar que el 65% de los habitantes del planeta nunca ha hecho una llamada telefónica y que en la isla de Manhattan hay más conexiones electrónicas que en toda África” (Llano, 2001).

4). Sobre este aspecto Mario Vargas Llosa observaba: “Tengo la impresión de que al movimiento contra la globalización, por su naturaleza caótica, contradictoria, confusa y carente de realismo, le ocurrirá algo semejante que al Mayo del 68 en Francia, con el que tiene mucho de parecido: lo que hay en él de crítica social válida y de iniciativas realizables, será absorbido y canalizado por el sistema democrático, y lo demás, el estruendo y los estragos de las grandes gestas callejeras, perderá toda actualidad y quedará sólo como un estimulante material para sociólogos e historiadores. Baso esta suposición, en lo que me parecen dos evidencias: 1) el carácter heterogéneo y auto-destructivo de un movimiento en el que cohabitan grupos, instituciones e individuos cuyas metas, convicciones y actitudes son absolutamente incompatibles entre sí, y 2) la extraordinaria flexibilidad del sistema democrático para integrar

dentro de sus cauces institucionales las críticas y antagonismos que nacen en su seno, y aprovecharlas para su fortalecimiento" (Vargas Llosa, 2001).

5). Para éstos, resulta fundamental: combinar programas de desarrollo y ayuda humanitaria que permitan romper el círculo de la pobreza; incidir sobre las instancias políticas y sociales que pueden modificar las reglas de juego a nivel nacional y mundial; colocar al ser humano y el pleno cumplimiento de sus derechos fundamentales en el centro del proceso globalizador; abrir la globalización a modelos sociales y culturales diferentes al occidental; hacer de la cooperación para el desarrollo uno de los principales mecanismos para redistribuir recursos que permitan derrotar la pobreza y generar nuevas oportunidades de desarrollo. Todo esto podría traducirse en iniciativas concretas tales como la condonación de la deuda externa; una mayor y mejor orientada ayuda al desarrollo; el acceso universal a la educación y la sanidad; la ratificación y aplicación del protocolo medioambiental de Kyoto; la reforma del Banco Mundial y de la OMC para que sean organismos democráticos con políticas orientadas a la reducción de la pobreza; un cambio de reglas en el comercio internacional, para terminar con prácticas como el dumping; permitir el acceso de los países pobres a los mercados occidentales; reformar el actual sistema de patentes para que productos como los medicamentos sean accesibles a todas las personas; la adopción de códigos de conducta de las empresas para erradicar el abuso laboral y la explotación infantil; la prevención y resolución de conflictos bélicos y el control del comercio de armas (Carreras, 2001).

6). En efecto, somos testigos de la crisis del "orden westfaliano", de su principio ordenador: la soberanía del Estado, entendida como poder supremo sobre una población y un territorio; de su patrón básico de comportamiento: la búsqueda de la autonomía en un mundo caracterizado por las rivalidades interestatales; de sus reglas de coexistencia y de sus instituciones: el equilibrio de poder, la acción de los grandes poderes en sus áreas de influencia y la guerra. De allí que se cuestione que el dominio de la política sea ejercido por la interacción de Estados asumidos y entendidos como entidades relativamente autosuficientes, que ejercen un dominio exclusivo sobre un territorio y una población y que no responden a ninguna autoridad superior. Véase sobre este punto Vallespín, 2000:105.

7). Los flujos de la globalización son: a) étnicos (conjuntos de personas que actúan como turistas, inmigrantes, refugiados, exiliados, trabajadores temporales, etc.); b) tecnológicos (las corrientes de tecnología, incluyendo su distribución asimétrica, sus diferentes contenidos y los distintos factores que las afectan); c) financieros (corrientes de capital especulativo; mercado de valores, inversiones directas, etc.); d) mediáticos de comunicación (periódicos globales, revistas, redes de televisión, films, correo electrónico, Internet, etc.); y, finalmente, e) ideológicos (sistemas de pensamiento orientado a la acción de Estados, grupos y estamentos). Los circuitos socioculturales son: a) el histórico-territorial (conocimientos, hábitos y experiencias que se manifiestan en el patrimonio histórico y la cultura popular tradicional); b) la cultura de élites, constituida básicamente por la producción simbólica, escrita y visual (literatura, artes plásticas); c) la comunicación masiva, a partir de los grandes espectáculos de entretenimiento (radio, cine, televisión, videos) y d) los sistemas -relativamente restringidos, si se considera la población global- de información y comunicación para quienes adoptan decisiones (fax, teléfonos celulares, internet, satélite, etc.).