

Transformaciones de la política internacional: algunas líneas para avanzar en el debate sobre la gobernabilidad democrática

Sumario

Introducción. De qué cambios hablamos en la política internacional. Los conflictos cambian de contenido en la política internacional. Las comunicaciones en el juego del poder internacional. La globalización, un marco coyuntural que redefine la política internacional. ¿Dónde se ubica el bienestar social?. La justicia internacional, un desafío impostergable para la gobernabilidad de la democracia.

Resumen

Entre el cierre del siglo XX y el alba del siglo XXI, las transformaciones de la política ocupan un lugar de preferencia entre los politólogos. La complejidad de un debate que se profundiza con la ruptura del eje bipolar Este-Oeste ha propiciado las condiciones para repensar los alcances del Estado, las exigencias de la sociedad y la calidad de la democracia a la luz de los cambios producidos en las estructuras del capitalismo y la fluidez de las transacciones financieras en el contexto internacional. De manera adicional, las explicaciones sobre los alcances de la globalización también tienen sus impactos sobre los análisis de la gobernabilidad democrática y la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, este artículo ofrece una visión de los cambios, los conflictos, las comunicaciones, la globalización, el bienestar social y la justicia internacional, problemas que en definitiva constituye desafíos impostergables para avanzar en el debate de la política internacional.

Palabras clave: Gobernabilidad, institucionalismo, democracia, globalización.

Abstrac

Between the closing of the 20th century and the dawn of the 21st century, political transformations occupy a preferential place among the politologists. The complexity of a debate that deepens with the rupture of the east-west bipolar axis has propitiated the conditions to rethink the reaches of the State, the demands of the society and the quality of democracy according to the changes that has been produced in the structures of capitalism and the fluency of the financial transactions in the international context. Additionally, the explanations about the reaches of globalization also have their impacts on the analyses of the democratic operability and the life standards of citizens. In this sense, this article is related to the topics presented above, for that reason we offer an overview of the changes, conflicts, communications, globalization, social welfare and international justice; problems that actually constitute inevitable challenges to advancement in the international politics' debate.

Key words: Governability, institutionalism, democracy, globalization.

Artículo: recibido, agosto 4 de 2003; aprobado, septiembre 10 de 2003

Elys Gilbrando Mora: Politólogo, Magíster, candidato a Doctor en Ciencia Política, profesor de la Universidad de los Andes, Mérida (Venezuela).

Correo electrónico: elysmora@hotmail.com



Transformaciones de la política internacional: algunas líneas para avanzar en el debate sobre la gobernabilidad democrática

Elys Gilbrando Mora

La política internacional vive, entrados en el siglo XXI, un momento de gran dinámica. Se trata de una coyuntura política que ofrece unas condiciones especiales para el estudio de las instituciones. Igualmente, nuevos rasgos aparecen para destacar una lógica de acción visiblemente conectada con la desarticulación de los espacios de poder tradicionales y la recomposición de nuevas redes de relación y formas de cooperación hasta hace poco impensables. Desde luego, nuevos ejes de problemas dominan la constelación democrática internacional y la debilidad política para enfrentarlos resulta cada vez más comprometida. La visión realista de la política internacional predominante décadas atrás viene dando paso a la interdependencia de múltiples actores inmersos en amplias redes de intercambio. La onda globalizadora, situación apreciable a escala continental y mundial, está afectando el marco de actuación general de los Estados y hoy son preocupantes las contradicciones a la hora de generar respuestas efectivas a problemas que se hacen cada vez más transnacionales.

La probabilidad de salvaguardar hasta donde sea posible el interés nacional está dependiendo menos del Estado y cada vez más de fuerzas extrañas, y no precisamente democráticas, que resienten la supervivencia de la soberanía nacional. “El Estado, hoy en día, está sometido a embates y a presiones que le afectan, que le incapacitan para hacer una parte importante de las funciones que le estaban anteriormente encomendadas: disminuyen, respecto a tiempos recientes, sus ámbitos de actuación; se debilitan sus estructuras y se limitan sus competencias, a la vez que se empobrecen sus recursos” (Fernández, 2001, pp. 2).

De modo equivalente, la arquitectura institucional de los centros de poder internacional ha perdido dinamismo para hacer frente al cambiante escenario de la política actual. La agenda gubernamental no alcanza a llenar las expectativas de los ciudadanos y los resultados esperados en materia de políticas públicas concretas están en realidad marcados por la improvisación, la confusión y un discurso que en América Latina tiene acentuados rasgos de un neopopulismo que acentúa las precariedades sociales. Además, los gobiernos tienen como camisa de fuerza una posición de menoscabo, de desprecio por la innovación institucional y por los cambios ocasionados por la globalización y algo aún verdaderamente controversial, la aversión contra un imperialismo mal entendido. Así, las estructuras institucionales del poder están siendo atravesadas por posiciones individuales y antagónicas que se resisten a entrar por el camino del consenso y de la negociación, por las reglas de juego que definen la alta

política en forma organizada y para garantizar la integración y unificación de criterios tendientes a superar las contradicciones sociales presentes en la gobernabilidad de las democracias.

En las siguientes líneas nos proponemos destacar con un carácter teórico general algunos temas de la política internacional actual, con especial énfasis en ciertas materias que por su relevancia deben ser objeto de atención por parte de los gobiernos y los ciudadanos que están exigiendo un análisis más de fondo desde el punto de vista de la ciencia política, disciplina que nos permite evaluar escenarios posibles de la política internacional frente a las tensiones que están produciendo las acciones individuales y de los sectores corporativos de la economía, que están siendo acompañados por reacciones colectivas de gran impacto en las formas de vida, en las relaciones de autoridad, en la convivencia social, en los patrones de consumo y en la gobernabilidad democrática. Comenzamos analizando algunos cambios en la política internacional, avanzamos en los conflictos y sus cambios de contenido en la política internacional, tratamos ciertas repercusiones de las comunicaciones en el juego del poder internacional, profundizamos en la globalización como un marco coyuntural que redefine la política internacional, también veremos donde se ubica el bienestar social, y terminamos tocando el tema de la justicia internacional, un desafío impostergable para la gobernabilidad de la democracia. Por último, a manera de conclusión insistimos en la necesidad de fortalecer las instituciones en el marco de la política nacional e internacional.

De que cambios hablamos en la política internacional

La política internacional está sufriendo cambios sorprendentes. Diversos temas ocupan la agenda internacional de los Estados y hay problemas de considerable espacio en el debate político actual, pero sobresalen los relativos y afines al desarrollo de la democracia, en donde llama la atención exigencias que comprenden los ámbitos de lejanía y de proximidad como, por ejemplo, repensar la gobernabilidad, fortalecer la ética pública, aumentar los índices de desarrollo humano y del capital social para disminuir la exclusión social y la pobreza, reivindicar los derechos humanos, luchar contra el deterioro de la justicia, entender la ciudadanía sobre supuestos sociopolíticos más activos, fortalecer la capacidad de las organizaciones y

del liderazgo político para hacer frente al gran número de problemas presentes en la sociedad, y establecer redes de cooperación gubernamental con el apoyo de la tecnología y otras formas de apoyo innovador en espacios de gobierno multinivel, etc.

Para hacer frente a estos temas vulnerables se viene enfatizando en la construcción de escenarios mediados por un nuevo institucionalismo. Para esta tendencia no solamente son importantes las estructuras de poder como tales, sino también la forma en que ejercen ese poder y la manera en que producen resultados satisfactorios para la sociedad y se ejecutan acciones para fortalecer la democracia. Son en definitiva las funciones de las organizaciones públicas cuyas actividades se suponen relevantes, los factores determinantes en la producción de resultados y en el rescate de la calidad de la política.

Gran parte de los analistas de la política internacional están hablando acerca de la necesidad de repensar la política internacional y de reinterpretarla a la luz de nuevos esquemas y nuevos ejes de problemas, en una época de mundialización del comercio y de regionalización de los flujos financieros de claro corte neoliberal, que están imponiendo estrategias muy específicas para domesticar y penetrar los espacios del Estado y establecer fronteras a lo político, pero ampliando las libertades económicas que crean separaciones cada vez más dramáticas entre las sociedades de acuerdo con sus posibilidades materiales, profundizando así la línea de exclusión social.

“El fin de la Guerra Fría ha dejado los argumentos de seguridad nacional sin respaldo; existen sólidas redes internacionales tanto políticas como económicas que apoyan el mantenimiento de sistemas democráticos, existe también un fuerte consenso entre las fuerzas políticas de la región con respecto a la necesidad de la democracia; y, por último, tanto la teoría como la práctica del desarrollo enfatizan la importancia fundamental de las instituciones y la política para el progreso económico y social” (Jarquin y Carrillo, 2001, pp. 5).

Dadas estas circunstancias, las instituciones tradicionales como los partidos políticos, los poderes públicos y las entidades representativas de la política no son la única garantía para dar valor a los procedimientos de los ciudadanos, sino que se consideran unas estructuras adicionales dentro de las relaciones de poder económico y social, a partir de las cuales se vienen construyendo las prácticas de convivencia y la interdependencia sobre la base de los ejes: Es-



tado, mercado y sociedad. Es precisamente en esta tríada de estructuras políticas, económicas y sociales donde se vienen acentuando los efectos perturbadores de la globalización.

Claro está, es impostergable la necesidad de construir redes de comercialización y de intercambio cada vez más extensas, en una forma cada vez más rápida, barata y profunda. Se trata de la época de la “globalización densa”, como la llaman algunos autores, donde los aspectos claves de la vida humana e incluso la satisfacción de necesidades que no son parte de los sujetos sociales están siendo atravesados por la influencia considerable de procesos de naturaleza diversa y que se han venido convirtiendo en forma sistemática en factores de riesgo interno y más allá de unas fronteras nacionales que cada día se ven barridas por las iniciativas de unión comercial, la fusión de economías competitivas, y el financiamiento de capitales bajo el comando de las tres instituciones clave que gobiernan la globalización: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio.

Los conflictos cambian de contenido en la política internacional

En paralelo con circunstancias antedichas, hoy son múltiples los conflictos que se producen a diario en el escenario geopolítico mundial; algunos conflictos tienen dimensiones globales: descolonización, terrorismo, conflicto Norte-Sur y hasta intervención de las grandes potencias. Otros tienen dimensiones más locales. De cualquier manera, en la actualidad se están produciendo macro tendencias en la geopolítica mundial, sobre todo por la expansión del comercio y el incremento del poder de los grupos económicos. En buena medida están cambiando los patrones de las relaciones internacionales. La situación de guerra que históricamente generaba con mucha frecuencia el nacimiento de algunos Estados y amenazado y reducido al mínimo la existencia de otros, no tiene el impacto de décadas anteriores. Hoy la afirmación de Shotwel, a quien se le imputa el señalamiento de que “el mapa del mundo ha sido grandemente determinado en el campo de batalla” (sic), está perdiendo vigencia.

Con el reacomodo de las fuerzas económicas y como consecuencia del establecimiento del llamado “Nuevo Orden Económico Internacional”, los conflictos se están librando entre el Norte industrializado y el Sur subdesarrollado. De todos modos, y según lo preveía un brillante ex canciller venezolano, “las grandes transforma-

ciones engendradas por la revolución científica y técnica dan a la Tierra una dimensión más reducida. Ya no es posible para un país aislarse y vivir solo. Vamos hacia mayores espacios socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales. La dinámica de la historia contemporánea nos conduce hacia una sociedad universal, querámoslo o no; ¿será un imperio de dominación?, ¿será un imperio de comprensión humana?. Las fuerzas desencadenantes son antagónicas. Las hay constructivas y de integración, pero también las hay destructivas y de desintegración” (Calvani, 1996, pp. 340).

De modo que la carrera por el crecimiento económico entre los mayores bloques comerciales y las urgentes necesidades de desarrollo del aparato productivo de los países tercermundistas alimentan una serie de conflictos sociales ante la urgencia de la competencia, la penetración de mercados y la obtención de materias primas. Esta situación de acelerada interdependencia en las relaciones económicas internacionales entre los Estados plantea serios interrogantes para nuestros países donde los conflictos actualmente se relacionan más bien con los deplorables niveles de desigualdad existentes que se amplían cada vez más, y con las precarias posibilidades de acceder a mejores bienes y servicios. En el reacomodo de los ejes de poder que se están formando, “la solidez de los esquemas integracionistas en América Latina resulta indispensable para determinar cuál será su rol geopolítico en el mundo multipolar, de crecientes bloques regionales que se están formando ya sepultada la bipolaridad” (Somaria, 1992, pp. 23). Hasta ahora este intento ha sido infructuoso porque acuerdos importantes en nuestro medio latinoamericano como Aladi, Mcca, Gran, Caricom, G3, Pacto Andino, Mercosur, Nafta, son verdaderamente proyectos a la deriva carentes de consenso, de apoyo y de voluntad política gubernamental para ponerlos en marcha. La mayor parte de ellos han desaparecido y sólo pocos se mantienen en pie.

El sistema internacional también está siendo afectado por conflictos de naturaleza transversal, por ejemplo, conflictos de carácter ecológico, un tema de gran discusión en los últimos años, por los enfrentamientos entre los gobiernos y los sectores industrializados de los países desarrollados, máximos beneficiados de los daños ecológicos, y los países en vías de desarrollo que albergan las mayores riquezas naturales y la mayor diversidad biológica del planeta como en el caso de América Latina. La existencia de tales recursos se está viendo amenazada por la permanente injerencia de

empresas multinacionales en estas zonas, en las que sobresale el constante saqueo de estas riquezas. A pesar de la firma de acuerdos se mantienen unos dilemas irreconciliables entre la explotación de la economía y las necesidades de preservar la ecología. En este forcejeo de intereses ningún país parece decidido a asumir los costos ecológicos de unos daños cada día mayores como en el caso del Macizo Guayanés y la destrucción de la capa de ozono. Además, en la Amazonía Suramericana son frecuentes los conflictos entre empresas multinacionales y las sociedades indígenas, cuyas tierras son asoladas por la violencia y donde los derechos humanos reinan por su ausencia sin la mediación de autoridad política alguna.

Se agregan a los conflictos presentes los de carácter migratorio originados por presiones económicas, y no tanto por asuntos religiosos o políticos. Esto genera tensiones coyunturales y consecuencias graves en el ámbito interno en los países receptores de inmigrantes porque aumentan los excluidos por carencias notables en los niveles de educación, empleo, vivienda, servicios, alimentación, etc. Los focos geopolíticos donde se sienten más agudamente los conflictos migratorios son los países miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos que ya han creado sus propias barreras de exclusión.

En menor medida pesan los conflictos de carácter ideológico, que fueron la punta de lanza durante la llamada "Guerra Fría" cuando las controversias Este-Oeste, entre los mundos capitalista y el socialista acentuaba el peligro de llegar a una confrontación armada y a una catástrofe nuclear. Dentro del Nuevo Orden Mundial, el capitalismo ha transformado las pretensiones ideológicas en una lucha de carácter económico y la ideología dominante parece ser la combinación entre democracia y capitalismo neoliberal como alguna vez lo advirtiera Francis Fukuyama. Los conflictos en definitiva entonces están más estimulados por la multipolaridad y aunque han cambiado sus perfiles, persisten conflictos sociopolíticos amenazantes de producir catástrofes de dimensiones mundiales que no estaban presentes en las formulaciones teóricas originales de los estudiosos de la política internacional.

Las comunicaciones en el juego del poder internacional

El papel de las comunicaciones como acelerador del cambio del poder también está imponiendo una nueva tendencia y un estilo

un tanto diferente en la política internacional. En los últimos años y como consecuencia de la apertura de la economía mundial, el impulso de fuerzas centrífugas de los Estados, el proceso de globalización y los adelantos tecnológicos a nivel comunicacional, plantean una redefinición en los estudios geopolíticos de los conflictos. Hasta el contenido mismo de los conflictos ha variado y algunos autores, entre ellos Kaldone, siguiendo a Huntington, pronostican que el escenario conflictivo del mundo "Posguerra Fría" sería en el ámbito de civilizaciones y no en el de potencias, sobretudo con Occidente, representando a la sociedad tecnológica, postindustrial y culturalmente homogénea frente al resto del mundo (Kaldone, 1995, pp. 35).

En tal sentido, la geopolítica mundial está redefiniendo la centralidad de las fronteras políticas y los analistas de la política están muy pendientes del tipo de contiendas que habrán de sucederse con los cambios en la tecnología y la transformación en las estructuras económicas y los sistemas de información. Frente a los bloques de integración cada país habrá de afrontar los propios retos nacionales porque, admitiendo las palabras de Alvin y Heidi Toffler, "surge una economía nueva y revolucionaria, basada en los conocimientos más que en las materias primas convencionales y en el esfuerzo físico" (Toffler, 1994, pp. 19). Esta situación supone una revisión de la concepción misma del poder internacional de los Estados.

La información circula en forma impresionante, pero desde ya quienes estén en mejor capacidad de obtener conocimientos y cuenten con las mayores posibilidades educativas para acercarse a las "nuevas fronteras" de ese conocimiento de la tecnología y a las superautopistas de la información, podrán llegar a ser parte de esta "nueva élite" que se está formando en la era de la globalización. En este sentido es pertinente la pregunta: ¿qué sería hoy del poder del conocimiento y de las riquezas sin las comunicaciones?. La respuesta no parece tan obvia; sin embargo, "la información impacta y transforma todos los aspectos y niveles de la producción, el comercio, las finanzas nacionales y mundiales, en sí mismos y en combinación con otras ciencias, técnicas y aplicaciones productivas. Los cambios se van dando en cuanto a que se produce, comercializa, financia y consume: a como se hace, con qué rapidez y amplitud se genera y circula la información, y quién la usa y cómo" (Kaplan, 1992, pp. 18).

En este contexto son variados los adjetivos utilizados para calificar la nueva forma de poder



que se ha venido perfilando. Nos referimos a un fenómeno de orden global que está impactando el mapa político actual y donde el poder mass-mediático, representando la globalización en la red, tiene dimensiones importantes. Así, se habla de “cambio de poder” (Toffler), “Gobernancia” (Guiddens), “Subpolítica” (Ulrick Beck, este brillante sociólogo alemán analiza los cambios de esta época interrelacionando los términos globalización, globalidad y globalismo según sea el espacio geopolítico analizado), “Nueva Edad Media” (Alan Minc), “Tecnopolítica” (Salvador Giner), “Videopoder” (Sartori), “Mediocracia” (Bobbio), “Postmodernidad” (Lyotard), e incluso se advierte sobre una “Nueva Era de las Desigualdades” (Fitoussi y Rosanvallon), de una “Era de la Vulnerabilidad” (Luis Enrique Alonso) y últimamente, y de acuerdo con Bernard Manin, uno de los interpretes más acuciosos del gobierno representativo, estamos viviendo en una “democracia de audiencias”. Pero, en definitiva, el extraordinario control que se está produciendo por un reducido número de gigantescas corporaciones medio-mediáticas ha acabado constituyendo un poder político, económico y social que opera como una pieza básica del sistema central de nuestras naciones” (Tezanos, 2002, pp. 251).

De la misma forma, en este debate relacional de la institucionalidad y la globalización, la tecnología y los medios de comunicación son factores que están haciendo notoriamente complicada la gobernabilidad de la democracia, de manera específica porque los medios de comunicación tienen una notable influencia sobre la política y sus actores. Esta incidencia se pone de manifiesto cuando se somete a los ciudadanos a la lógica de la moda, o cuando la transformación mediática de la vida pública pretende favorecer la personalización de la política, se trata de compensar la mediación burocrática, a lo cual se suma la esquematización política a través de la venta de propuestas tecnocráticas cada vez más sesgadas de la representación democrática y del ámbito público organizacional. “Tal vez el elemento principal del complejo proceso de transformación que ha sufrido el concepto de poder es el cambio de énfasis colocado en sus aspectos cuantitativos y la importancia que ha adquirido la calidad de los recursos puestos en juego para ejercerlo” (Tomassini, 1992, pp. 209).

Al mismo tiempo se incrementa la necesidad de poner en marcha nuevas estructuras de apoyo institucional con capacidad para sortear estos cambios, una tarea nada fácil porque se está generalizando la indiferencia de los ciudadanos

que rechazan cada vez con mayor insistencia las prácticas atípicas de ejercer el gobierno. Hay otros motivos para el escepticismo y es que aún cuando la acumulación de la riqueza es impresionante, la misma está muy concentrada, frente a lo cual está un sector mayoritariamente carente de las condiciones básicas de vida y de las herramientas administrativas elementales para superarlas.

A propósito de estos cambios, recientemente se viene hablado de las sociedades “multicéntricas”, y un término considerado apropiado, según algunos estudiosos de la ciencia política, para describirlas es el *Governance* democrática, pues sus connotaciones van más allá del limitado concepto de gobernabilidad y se relaciona con los patrones o estructuras que emergen en un sistema sociopolítico. Así, la política está dejando de ser monopolizada por las instituciones estatales y se están creando unos perfiles simbólicos cada vez más difíciles de entender.

La globalización, un marco coyuntural que redefine la política internacional

La globalización es hoy un asunto apremiante y tal vez el tema estrella en el firmamento de la política internacional. Es un punto casi obligado en el tratamiento de la ciencia política y es además el centro de investigación de numerosos politólogos que tratan de analizar su origen, estructura, procedimientos, interconexiones, alcances, logros y desventajas. Lo cierto es que la globalización ha alterado el escenario del poder y ha acelerado la crisis de los espacios políticos tradicionales poniendo al descubierto el desencanto frente a la política y lo político.

Sin caer en reduccionismos y aún a riesgo de quedarnos cortos ante un tema tan amplio la globalización se podría considerar como una “nueva etapa del proceso de expansión del capitalismo mundial, que difiere de las anteriores porque las relaciones sociales dependen cada vez menos del territorio. Es una tendencia creciente a que la dinámica de las relaciones entre hombres y mujeres, los grupos humanos y las empresas vaya más allá, trascienda, deje de ser territorial” (Ortiz, 1999, pp. 52).

Viendo un poco de cerca este proceso, la globalización es un fenómeno impulsado por la búsqueda de un nuevo orden económico internacional, que viene estrechando los lazos del desarrollo entre las economías con mayores ventajas para competir en los mercados internacionales, como ocurre con los espacios geopolíticos de integración donde se están am-

pliando las posibilidades de poner a interactuar los flujos de mercancías, personas, capitales, bienes y servicios. Se trata de una reivindicación del paradigma económico neoliberal que está marcando el accionar de los mercados financieros, la interdependencia de capitales, el libre comercio y la integración en espacios polémicos más allá de los estrechos límites del espacio estatal. Entonces "se habla de globalización como conjunto abarcante e integrante de la internacionalización, la transnacionalización, y la mundialización, con incidencias en el Estado nacional, la soberanía, y el Derecho, y en su capacidad para la regulación de los flujos económicos y las finanzas nacionales e internacionales" (Kaplan, 200, pp. 14).

A decir verdad, la globalización no es un fenómeno reciente como se suele pensar, tiene *antecedentes* en los lazos sociales y culturales de antiguas civilizaciones y en los grandes imperios de la Edad Media. Más recientemente las relaciones económicas del movimiento mercantilista, la difusión de los conocimientos durante el Renacimiento, la producción tecnológica y los adelantos de la Revolución Industrial de la modernidad, son evidencias de que el término no es tan nuevo y ha servido para describir situaciones diferentes de difusión cultural y de relaciones de poder. Sin embargo, en contextos de la modernidad simple como los aludidos, las relaciones internacionales eran lentas y poco complejas pero de manera gradual el Estado llegó a jugar un papel determinante como el eje central y ordenador de los principales procesos sociales, económicos, políticos y culturales. Como contraparte, la globalización incorpora nuevos territorios, recursos, individuos, tecnologías, formas de producción e incluso nuevas formas de explotación. En síntesis, y de acuerdo con José Félix Tezanos, "lo que diferencia el modelo antiguo de globalización del moderno es que en los viejos imperios predominaban referentes políticos, a los que se subordinaban en cierta medida criterios económicos, mientras que en el *globalismo* moderno se priman las exigencias económicas y se desprecian o minimizan los poderes políticos implícitos" (Tezanos, 2001, pp. 5 -6).

En este proceso hay un momento histórico determinante, la caída del Bloque Socialista en Europa del Este durante los años ochenta del siglo XX, y la reivindicación de la democracia capitalista neoliberal como la única ideología dominante. Ambos cambios han creado el llamado Nuevo Orden Mundial, bajo el soporte de una economía regida por los mercados abiertos,

sin interferencias y al mismo tiempo apoyada en el gran soporte técnico de las comunicaciones instantáneas, en tiempo real y donde la tecnología, los microchips, satélites, fibra óptica e Internet, perfilan un sistema internacional dominante imposible de ignorar. Se trata de la llamada "brecha digital" que está difundiendo nuevos, hasta confusos podríamos decir, valores y un gran acceso a diferentes formas del conocimiento al precio de revitalizar problemas de tipo cultural, por no hablar de Choque de Civilizaciones (expresión acuñada por Huntington).

Por otra parte, la visión realista de la política concebida como aquella forma de organización internacional en la cual el actor fundamental del juego del poder que cuenta es el del Estado, ha dado paso a redes de interconexión global donde el *rasgo distintivo* es el peso del sector corporativo y la acción individual de unos ciudadanos más inclinados hacia el consumo e igualmente con un sentimiento más directo y protagónico en lo social y económico, y poco articulados en un sistema jerárquico y organizador de las decisiones como principio ordenador de las relaciones políticas. Estamos entonces, como lo vienen afirmando algunos estudiosos del tema, ante un nuevo proceso de construcción social de la realidad (término acuñado por Ronald Inghelhart) y frente a la aparición de nuevos estilos de vida que están llevando hacia un nuevo escenario al que últimamente se viene aludiendo como *sociedad del riesgo*. Esto es un tipo de sociedad contradictoria y llena de incertidumbres. "A diferencia de todas las épocas anteriores, la sociedad del riesgo se caracteriza esencialmente por una carencia: la imposibilidad de prever externamente las situaciones de peligro" (Beck, 1998, pp. 237).

En el orden internacional actual *la soberanía*, como principio de reconocimiento del Estado, se encuentra en franco retroceso y los intereses de los grupos se hacen cada vez más transnacionales. La centralización de la autoridad ha entrado en contradicciones, los Estados-nación ya no están en capacidad de resolver solos los problemas nacionales e imponer sus puntos de vista en nombre de los intereses públicos. Por otra parte, "si bien la teoría democrática ha debatido en profundidad los desafíos de la democracia originados dentro de los límites del Estado-nación, nunca se ha detenido a indagar seriamente si el mismo Estado-nación puede seguir ocupando el centro del pensamiento democrático" (Held, 1997, pp. 16).

Es evidente que la capacidad de respuesta del Estado se ha venido poniendo cada vez más



en cuestión, o en entredicho, y se ha generalizado la idea de que esta importante estructura de poder ha perdido capacidad de control en las tareas institucionales hasta hace poco uno de los espacios de su especial intervención. Como consecuencia de lo anterior, “los vacíos de poder no sólo están conduciendo a una acentuación de las brechas sociales y a un deterioro general de las condiciones de trabajo, sino que están permitiendo que se desarrollen múltiples franjas de actividades ilegales o ilegales en los ámbitos globalizadores de la economía” (Tezanos, 2001, pp. 19).

A ello se agregan la gran indiferencia por parte de los ciudadanos en cooperar con las funciones del sector público, la deslegitimación hacia los procedimientos de la clase política gubernamental y esta despolitización en la ciudadanía está siendo objeto de serios cuestionamientos. Hay en definitiva un vuelco de las expectativas hacia ámbitos privados o hacia espacios más autónomos, aunque se diga que la globalización ha reducido la sensación de aislamiento presente en años anteriores.

Desde el punto de vista estructural funcional se está hablando también de que los espacios de la política se mueven en instancias no delimitadas verticalmente. Así, el sociólogo alemán Beck ha acuñado el término subpolítica para referirse “a la política al margen y más allá de las instituciones representativas del sistema político de los Estados-nación. Centra la atención en los signos de autoorganización (última instancia global) de la política que tiende a poner en movimiento todas las áreas de la sociedad” (Beck, 2002, pp. 62).

De allí que en análisis políticos numerosos investigadores se estén preguntando sobre la verdadera capacidad de acción del Estado en esta onda globalizadora, es decir, si el Estado podría continuar funcionando con sus componentes tradicionales, si será posible llegar a consolidar una estructura internacional regida por un Estado mundial, cómo se pueden crear instrumentos de control y de orden en las relaciones entre los actores, bajo qué parámetros éticos y normativos se puede avanzar en la responsabilidad y las externalidades positivas y, en definitiva, hacia dónde se dirigiría un eventual gobierno mundial. No obstante, más allá de las consideraciones anteriores estamos ante un dilema acerca de si es necesario o no es necesario el Estado. De cualquier forma, el Estado sigue siendo importante, a pesar de las considerables pérdidas de su soberanía porque, entre otras cosas, “una globalización sin Estado,

sin regulaciones ni normas, está destinada a convertirse en una globalización de los poderosos y para los poderosos, que pueden retrotraer nuestros modelos de organización a estadios previos a los que supuso el impulso civilizador moderno” (Tezanos, 2001, pp. 12).

En la actualidad este proceso está llevando a replantearse las formas de participación en los asuntos públicos, la representación y el control democrático en sus diferentes niveles y formas que son proclives a ser transformados ante la búsqueda de nuevas “estructuras comunes de acción pública” llamadas así por David Held, dentro de la llamada “democracia cosmopolita”, donde los problemas se extienden más allá de las fronteras del Estado. Entonces “el lugar de la política democrática y de los modelos democráticos en competencia debe ser repensado tomando en cuenta la superposición de los procesos y estructuras locales, nacionales, regionales y globales.”¹

Por otra parte, con la globalización la *governabilidad* adquiere también nuevos matices. Algunas de sus características recientes se pueden sintetizar en los siguientes términos:

1. La arquitectura de la gobernabilidad global es policéntrica.

2. La gobernabilidad global depende de diversas formas y planos internacionales de coordinación, cooperación y toma de decisión colectiva.

3. La gobernabilidad global no se restringe a más multilateralismo en el plano global. Muchos problemas requieren respuestas políticas en diferentes esferas de acción, desde locales hasta globales.

4. La gobernabilidad global convierte definitivamente la percepción tradicional de la soberanía en una reliquia anacrónica de un mundo de Estados que hace tiempo dejó de existir.

5. La gobernabilidad global exige una reorganización del aparato gubernamental e innovaciones institucionales.

6. La gobernabilidad global no es, por tanto, un proyecto en el que únicamente participan los gobiernos o las organizaciones internacionales. La política tiene crecientemente lugar en estructuras de red horizontales y verticales.

7. La gobernabilidad global tiene como condición lo que Kant pedía ya en sus primeros tres artículos cruciales para la paz perpetua: primero, una paz garantizada a largo plazo sólo puede surgir en y entre Estados organizados de manera constitucional; segundo, la política mundial ciertamente no necesita ningún Estado

¹ Véase el interesante planteamiento de David Held, 1997.

mundial rector, sino una fuerza reguladora de un derecho de gentes obligatorio; tercero, la naciente sociedad mundial debe construirse sobre una “construcción cosmopolita” con “derechos cosmopolitas”, es decir, sobre el fundamento común de los derechos humanos universales.²

En cualquier caso, el rendimiento de la política y de sus actores ha perdido protagonismo y espacio en el mundo actual, y las identidades sociales se han hecho menos estables frente a la rápida interacción de las economías. Se agrega el hecho de que las ventajas de la globalización no se distribuyen de manera equitativa y esto genera problemas para el rendimiento institucional. “El rendimiento institucional se ha definido como la capacidad de las instituciones públicas de dar respuesta a las necesidades sociales y de ser efectiva en sus actuaciones, esto es, en sus interacciones con la sociedad” (Brugué y Gallego, 2001, pp. 51). Desde el mundo en desarrollo se hacen duros cuestionamientos a la globalización por la forma en que genera riqueza y poder en un extremo, y en el otro produce pobreza, exclusión y precariedades. Hasta entre los expertos de los órganos financieros internacionales, como el veterano economista Stiglitz, se viene hablando del malestar en la globalización, proponiéndose la necesidad de replantear la forma en que la globalización ha sido gestionada por parte de los organismos financieros internacionales, cuyas políticas no responden por igual a las necesidades de todos (2002, pp. 11).³

Una cuestión fundamental para el futuro de la política mundial es saber cómo hacer frente a las nuevas formas de colonialismo que se están formando donde las grandes potencias económicas desempeñan un papel hegemónico. Sin embargo, hay una cuestión incluso más importante: saber si en el modelo actual de la política internacional se pueden continuar explicando las características del colonialismo en función de unas condiciones diferentes a los perfiles del actual sistema interestatal. Y, por último, cómo hacer para que los Estados que van dejando el ropaje colonial establezcan un orden político, social y económico equilibrado, sobre la base de instituciones sólidas y fuertes que impidan el retorno a procesos de vasallaje y de dominación ya superados.

¿Dónde se ubica el bienestar social?

Los contrastes regionales en el bienestar social y el ritmo de avance hacia el desarrollo son asuntos de trascendencia ineludible en la política internacional, sabiendo de antemano que los países desarrollados padecen problemas de pobreza e insuficientes niveles de ingreso, también es cierto que los mismos están en mejores condiciones para disponer de bienes preferentes como educación, salud, empleo, seguridad social, etc., además de contar con los elementos institucionales, técnicos y financieros para hacer frente a las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad y en forma mucho más efectiva que los países subdesarrollados. Entonces las perspectivas de los países tercermundistas están cada vez más llenas de temores, debido a que sus economías son poco rentables y escasamente diversificadas, las instituciones políticas poco estables y su población es cada vez más numerosa. Además, estos países están obligados a convivir en un medio como el de la globalización donde hay un desplazamiento considerable del poder desde el Estado hacia el mercado, lo cual ha implicado mayores modificaciones en los patrones de consumo y, al mismo tiempo, mayores necesidades insatisfechas.

Los países subdesarrollados muestran condiciones deplorables en los índices de desarrollo que miden el progreso de desarrollo humano: longevidad, conocimientos y nivel de vida decoroso. Admitimos que hay factores propios y endógenos inherentes a las capacidades internas de cada región que limitan las oportunidades favorables para disminuir la desigualdad y aumentar la justicia social, pero también hay condiciones externas donde los Estados tienen poca posibilidad de elegir en materias importantes hoy día, como en los casos de la transferencia de tecnologías, conocimientos y capitales, situaciones que ahondan en problemas como la desocupación y el desempleo en los espacios nacionales. Estos países no tienen un poder con repercusiones efectivas. “Con economías débiles y endeudadas, los países en desarrollo son vulnerables y dependientes de fuerzas y relaciones económicas sobre las cuales tienen poco o ningún control. Aunque la internacionalización

² Para una descripción más detallada de este tema véase Messner, 2001: 63-64.

³ Este trabajo de Joseph E. Stiglitz ha generado un debate de gran alcance y que debe ser tomado muy en cuenta por quienes buscan un impacto más positivo de la globalización en los países subdesarrollados. Especialmente porque las sugerencias provienen de un brillante académico, experto financiero al servicio del FMI y el BM, y acucioso colaborador del gobierno norteamericano durante la gestión del presidente Bill Clinton.



de la producción y las finanzas sitúa muchos instrumentos de control económico fuera del alcance incluso de los países más poderosos, los que se ubican en el extremo inferior de la jerarquía global, sometidos a los efectos intensos de la desigualdad, ven sustancialmente empeorada su posición” (Held, 1997, pp. 109).

La justicia internacional, un desafío impostergable para la gobernabilidad de la democracia

La democracia internacional tiene una gran tarea que exige reivindicar los patrones normativos de la sociedad, el Estado y las instituciones en los confines internacionales. “Un Estado legal democrático debe ser extendido y remodelado si pretende hacer frente de forma efectiva a los desafíos de un mundo cada vez más interconectado” (Held, 1997, pp. 279). El derecho cosmopolita supone competencias no solamente dentro de los Estados, sino también más allá de sus fronteras, esto es, trasciende las pretensiones de los Estados y se extiende a todos los miembros de la comunidad universal como muy bien lo viene planteando el politólogo Held en su apreciación de la democracia cosmopolita.

Situaciones como las mencionadas, el derrumbe de la Unión Soviética, las impresionantes tendencias centrífugas de los Estados motivadas por la globalización, los procesos de integración y los poderosos adelantos ocurridos en materia comunicacional tienen vital importancia; pero también fenómenos como el terrorismo, la violencia urbana y sesgos autoritarios de ciertos gobernantes que electos democráticamente cambian los poderes de derecho por los poderes de hecho, están exigiendo respuestas más claras mediante un tratamiento diferente con normas de alcance universal para sancionar a los culpables de estos delitos. De allí que en los tiempos que vivimos con un proceso de globalización en marcha y ante la reconfiguración de las relaciones de fuerza entre los actores de la política internacional, organizaciones del poder internacionales como la ONU, OEA y OTAN están llamadas a introducir innovaciones en sus objetivos y en sus propósitos. La nueva estructura mundial y regional así lo exigen porque hay en este escenario elementos que van más allá de la defensa y acuerdo militar, y porque son evidentes los cambios sustanciales en la soberanía de los Estados, cambios en el papel del Estado-nación, y sobre todo cambios en el papel de las burocracias y en la concepción del multilateralismo. La construcción de acuerdos de paz donde quedan

aún focos de conflictos no puede realizarse sin concesiones políticas recíprocas, además de los temores deben privar sentidos claros en la voluntad de negociación con un carácter más humanitario y menos reaccionario.

En este sentido, “las relaciones del Estado y de la globalización tienen incidencias en un Derecho Internacional que se desarrolla, gradual y contradictoriamente, extendiendo su ámbito de aplicación respecto a gobiernos, grupos, organizaciones, individuos, con nuevas regulaciones para viejos y nuevos problemas y conflictos. Se reconocen ciertos derechos y deberes, con o sin respaldo de instituciones variables, grados o ausencia de capacidad coercitiva” (Kaplan, 2001, pp. 27).

Entonces cualquier propuesta de innovación en este sentido pasa por la redefinición de las organizaciones e instituciones internacionales sin perder de vista la necesidad de fortalecer las condiciones de la democracia en el plano nacional de cada país como la vía adecuada para pacificar, tratar y controlar los conflictos.

Conclusiones

Llegados aquí, uno de los mayores desafíos para los esquemas de reacomodo de la sociedad internacional en la actualidad y de manera específica para América Latina y los países subdesarrollados en general, consiste en plantear como necesidad básica de los gobiernos nacionales y de las estructuras supranacionales, propuestas orientadas a hacer coincidir en una forma más efectiva los supuestos de la racionalidad económica con la democracia política y, en particular, con la democracia social que es a fin de cuentas la expresión colectiva donde se revaloriza la legitimidad gubernamental por resultados.

Como es bien sabido, en la política generalmente encontramos aspectos que por su dinamismo tienen gran significado para los estudiosos de la ciencia política, muchos de ellos inmersos en la sociología del conflicto, pero acontecimientos como los mencionados vienen marcando la pauta en lo que deberían ser las reformulaciones de las agendas de la política internacional. El complejo entramado de las relaciones internacionales exigen de una intervención más contundente de las estructuras políticas, las cuales, si bien es cierto que han perdido espacio en este escenario del Nuevo Orden Mundial y la globalización, tiene todavía una tarea esencial en la recomposición de las relaciones y en la apertura de las nuevas reglas de juego para convivencia democrática y para hacer frente

a problemas apremiantes que esperan resultados efectivos de parte de los gobiernos.

Desde este punto de vista, las transacciones que conforman las relaciones internacionales y los cambios en la apreciación geopolítica de los problemas y de los conflictos, están planteando interrogantes muy serios acerca de la centralidad e importancia de los poderes hegemónicos de los Estados. Hay también en el escenario inconsistencias en las líneas de continuidad en la política exterior y la sobreposición de la políticas de gobierno a la política exterior del Estado tal y como viene ocurriendo en Venezuela. Esto implica grandes limitaciones en el modo de establecer alianzas estratégicas para negociar y serias dudas para evaluar los alcances de la agenda temática frente a las tareas emprendidas por otros Estados y jefes de gobierno.

La verdadera cuestión en este momento es la cómo recuperar la capacidad institucional para abrir los espacios de gobernabilidad en forma adecuada en todos los niveles de la política nacional e internacional para disminuir las situaciones de conflicto. Lógicamente que para esto se requiere de un fortalecimiento de la capacidad de diálogo, del crecimiento de la política organizada, de un mayor respeto por las condiciones de independencia, la autonomía de

cada Estado, de los poderes públicos, y de unas instituciones supranacionales con capacidad para entender que el proyecto democrático de cada país se debe manifestar en acuerdos para todos sin menospreciar segmentos importantes de la sociedad que también tienen su cuota de participación a la hora de legitimar las acciones de sus gobernantes.

En realidad, la política internacional tiene múltiples rostros pero la inconformidad con la globalización parece ser uno de sus puntos centrales; así lo demuestran el debilitado orden social, el cuestionamiento a las instituciones políticas, la poca legitimidad de los gobiernos, los frágiles eslabones de la integridad del Estado y en definitiva el caos, la anarquía y la intolerancia entre sectores que se resisten a entrar en los espacios de la globalización porque ven lesionados los valores fundamentales de sus respectivas sociedades, sus derechos a la autodeterminación, vulneradas sus aspiraciones a una mayor igualdad e irrespetadas sus singularidades culturales.

Insistimos entonces en la necesidad de poner en marcha nuevas estructuras de apoyo institucional con capacidad para sortear los problemas de la política internacional, una tarea nada fácil pero posible.

Referencias

- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid, Siglo XXI.
- _____.(1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidó.
- Bentez, R. (1996). *Introducción al Congreso Globalización y Convergencia: el futuro de la IPCTT*. (Agosto). San José, Costa Rica, (MIMEO).
- Brugué, J. y Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática?, en Joan Font (Coordinador). *Ciudadanos y decisiones públicas*. (pp. 43-58). Barcelona: Ariel.
- Calvani, A. (1976). La política internacional de Venezuela en el último medio siglo, en Ramón J. Velásquez y otros. *Venezuela Moderna. Medio siglo de historia. 1926-1976*. Caracas: Fundación Eugenio Mendoza. (pp. 387-488).
- Fernández, F. (2001). *El Estado en la era de la globalización. Sistema*. N° 164, (pp. 3-12). Madrid: Fundación Sistema.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Jarquín, E. y Carrillo, F. (2001). Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo, en Fernando Carrillo (Editor). *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe* (pp. 1-7). Washington, DC.
- Kaplan, M. (2001). Estado y globalización. *Sistema*. N° 164, pp. 13-42. Madrid: Fundación Sistema.
- Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Nueva Sociedad*. (pp. 48-66). Caracas: 176.
- Nweihed, K. La Frontera Cultural: Primera y Última (Acompañando a Huntington Hasta la Mitad del Camino). *Revista Venezolana de Ciencia Política*. N° 9, pp. 134-146. Mérida: CEPESAL, Universidad de los Andes.
- Ortiz, G. (1999). *En el Alba del milenio. Globalización y medios de comunicación en América Latina*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Somavia, J. (1992). América del Sur. Conciencia Expectante, en Contreras, Carlos Q (Coord.). *América del Sur hacia el 2000. Desafíos y Opciones*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Stavenhagen, R. (2001). Los Conflictos Étnicos y sus Repercusiones en la Sociedad Internacional. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. (Marzo, pp. 126-140). Bruselas: UNESCO.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Tezanos, J. (2002). *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- _____.(2001). Globalización, poder y democracia, *Revista Sistema*. Madrid: Fundación Sistema.
- Toffler, A. y H. (1994). *Las Guerras del Futuro. La Supervivencia en el Alba del Siglo XXI*. Barcelona, España: Plaza & Janes.
- Tomassini, L. (1991). *La política internacional en un mundo postmoderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.