

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización

La globalización se ha convertido en un signo distintivo de nuestro tiempo. A menudo se identifica con la integración de los mercados, pero es un proceso más amplio, que combina innovaciones tecnológicas, cambios políticos e institucionales favorables a la liberalización y transnacionalización de la producción y las finanzas. De igual manera, ese proceso trasciende lo económico. La integración de los mercados, unida a otras dimensiones ambientales, demográficas y socioculturales de la globalización, produce una creciente integración de las sociedades y contribuye a crear un espacio político global que se yuxtapone al espacio político nacional.

Ese espacio político global no es nuevo; pero antes era muy reducido y se limitaba a las relaciones entre los Estados, antaño los únicos actores relevantes en términos de poder. En la actualidad, debido a lo que Joseph Nye denomina “difusión del poder”, éste ya no es monopolio de los Estados.¹ Surgen actores no estatales con recursos de poder —corporaciones transnacionales, ONG, medios globales, redes terroristas, mafias internacionales, entre otros—, que muestran hasta qué punto ha descendido el umbral de acceso a medios de destrucción masiva, antes sólo al alcance de los Estados más poderosos y que ahora pueden llegar a manos de actores no estatales.²

¹ Joseph Nye, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003. Ver también Joseph Nye, “EEUU no puede lograr unilateralmente sus objetivos”, *El País*, 24 de marzo de 2003, pp. 18-19.

² Jessica Matthews, “Cambio de Poder”, *Foreign Affairs en Español*, enero-febrero de 1997.

José Antonio Sanahuja es director del Departamento de Desarrollo y Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

La máxima latina *ubi societas, ubi ius* nos recuerda que allí donde se genera el hecho social —del que el mercado es sólo una de sus expresiones, y no la más importante—, deben surgir normas e instituciones eficaces y legítimas para asegurar la regulación de las relaciones sociales. Durante la era moderna y contemporánea, el hecho social y la comunidad política han estado definidos en gran medida por el Estado-nación, que constituía, según Ulrich Beck, el “contenedor” de esas relaciones y de los mercados, el derecho y la política, y el marco básico en el que surgían los focos de lealtad y autoridad y las identidades individuales y colectivas.³

Es innegable el éxito histórico del Estado-nación como marco constitutivo y organizador de las comunidades políticas, y del principio de la soberanía estatal como pilar básico del sistema internacional establecido tras la paz de Westfalia de 1648. Tal éxito se debe a que el Estado-nación ha dado respuestas relativamente eficaces y legítimas a las exigencias funcionales del hecho social: seguridad, gobernanza, bienestar material, cohesión social e identidad colectiva. Así lo demuestra el proceso de universalización del Estado al que conduce la descolonización. En términos contemporáneos, seguimos afirmando la necesidad del Estado como origen y garante de la soberanía popular y la democracia, y para asegurar la acción pública necesaria para suplir las insuficiencias y “fallos” del mercado en ámbitos como la seguridad, la gestión del patrimonio común y el medio ambiente, y las políticas sociales que respaldan el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

La globalización, sin embargo, diluye el carácter “nacional” de las relaciones sociales, los mercados y la política, y acentúa el carácter societario del sistema internacional. La mayor interdependencia global erosiona la soberanía estatal y supone una creciente demanda de reglas e instituciones que permitan que esas relaciones respondan a pautas predecibles y ordenadas. Surge, además, una mayor demanda para suministrar “bienes públicos globales”, y evitar “males públicos” a escala global. Y, finalmente, es más necesario que antes asegurar niveles mínimos de cohesión social a escala internacional. En todos estos ámbitos, las posibilidades de actuación del Estado-nación son menores por efecto de la globalización. De lo que se trataría es de asegurar una acción pública global que dé respuesta a estos problemas, ya que ni los Estados, ni los mecanismos clásicos de cooperación internacional, pueden darle respuesta.

La disfuncionalidad del Estado-nación y del principio de soberanía en el marco de la globalización justifica que esas demandas se trasladen del ámbito estatal al internacional. De igual manera, la cohesión social y la materialización de los derechos de ciudadanía depende hoy en mayor medida de reglas e instituciones internacionales ya existentes, y de las que se puedan establecer en el plano supraestatal. Esto no significa el fin del Estado-nación. Se trata, más bien, de una redefinición del Estado y de la soberanía, para que la acción estatal se complemente con nuevos mecanismos de gobernanza supranacional, mediante marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global. Finalmente, esas reglas e instituciones tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimas.

³ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998, y *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

Estas demandas, utópicas a primera vista, tienen ya respuesta, aunque sea parcial y limitada, en la Unión Europea (UE). La UE puede verse como un “microcosmos” de la globalización. En ninguna otra área del mundo, ni siquiera en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados en aras de la eficiencia y la competitividad internacional. Pero, también es en la UE donde más se ha avanzado en la configuración de ese marco común de gobernación, pese al “déficit democrático”, y se han establecido amplios mecanismos de transferencia de riqueza, de carácter vinculante, para promover la cohesión social. Esto supone recrear la comunidad política y establecer una ciudadanía europea, que complementa la ciudadanía nacional de cada uno de los Estados miembros. En ese sentido, la Unión Europea representa un modelo en construcción de “gobernación democrática cosmopolita”, en expresión de David Held.⁴ Finalmente, la creación de estos marcos mancomunados de soberanía responde a lógicas políticas y económicas, pero entre sus objetivos últimos se encuentran la paz y la seguridad. En la UE la integración de los mercados y la cohesión social también son medios para garantizar la paz en una Europa antaño enfrentada en innumerables guerras. La UE es una vindicación de las ideas de Karl Deutsch, que describió cómo la integración económica y política contribuyen a la aparición de “comunidades de seguridad”, en la que existe la expectativa cierta de que los conflictos se resuelvan por cauces institucionalizados y de forma pacífica.

Esta cuestión es relevante en tanto el 11-S y Al Qaeda expresan, en palabras de David Held, la “globalización de la violencia organizada”, o, según Mary Kaldor, una “globalización regresiva”.⁵ No es factible enfrentarse a las nuevas amenazas y garantizar la soberanía y la seguridad mediante los recursos tradicionales de poder del Estado, en especial la fuerza militar. El 11-S, como expresión de estas amenazas, hace obsoleto el concepto de seguridad nacional. Al Qaeda, como red transnacional de terroristas suicidas dispuestos a sacrificar su propia vida, es inmune a cualquier forma de disuasión. Nadie es invulnerable, ni siquiera la hiperpotencia estadounidense, pese a que pueda dotarse de un escudo antimisiles o cuenta con el mayor gasto militar del mundo. La seguridad, en consecuencia, no puede ser “nacional”. Como afirma Ulrich Beck, la seguridad nacional, como el propio Estado-nación, son “categorías zombies”. “A la vista de las amenazas del terror global, pero también de las catástrofes climáticas, de las migraciones, de las sustancias nocivas a los alimentos, de la delincuencia internacionalmente organizada, etc., la única vía que lleva a la seguridad nacional es la de la cooperación transnacional (...) Hay que aplicar un principio paradójico: el interés nacional de los Estados los fuerza a desnacionalizarse y transnacionalizarse. Es decir, a

*Es en la UE
donde más se
ha avanzado
en la
configuración
de un marco
común de
gobernación,
y se han
establecido
amplios
mecanismos
de
transferencia
de riqueza
para
promover la
cohesión
social*

⁴ David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997. Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales* David Held, “Viejo Cosenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EEUU: perspectivas futuras”, pp. 11-33.

⁵ David Held *et al.*, *Transformaciones globales*, México, Oxford University Press, 2001; Mary Kaldor, “Terrorismo global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, invierno 2003/2004, N° 84, pp. 11-29.

renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales, en un mundo globalizado”, sostiene Beck.⁶

Todo esto ilustra las cuatro “brechas” o “desfases” que caracterizan el proceso de globalización.⁷

- a) Brecha de jurisdicción: el sistema internacional está cada vez más globalizado y regionalizado, pero aún responde a un modelo “westfaliano” basado en Estados soberanos, en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, y no hay instituciones que aseguren la cooperación en torno a metas comunes o la provisión de bienes públicos globales. Las organizaciones internacionales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen las competencias ni los recursos para colmar esa “brecha”.
- b) Brecha de participación: no hay canales de participación adecuados para otorgar voz a muchos de los actores globales, tanto estatales como no estatales.
- c) Brecha de incentivos: en un mundo de Estados soberanos que no aceptan una autoridad superior; ni normas imperativas para afrontar los costes de las metas comunes; en el que existen marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación, y no hay voluntad política, lo habitual son los comportamientos escapistas o de *free rider* que desalientan la acción colectiva e impiden la provisión de bienes públicos globales.
- d) Brecha ética y moral: la globalización contribuye a agravar una situación social inaceptable desde el punto de vista ético, en la que aumenta la desigualdad y la pobreza afecta al 46% de la población mundial. Sin embargo, prevalece la indiferencia y la pasividad y, a menudo, el compromiso internacional frente a la pobreza es mera retórica. Mientras que se destinan cifras espectaculares a gasto militar, o a consumo conspicuo, no se logra movilizar los recursos necesarios para hacer frente a la pobreza.

La cooperación al desarrollo, entre Westfalia y Washington

Esas “brechas” hacen difícil concebir un esfuerzo cooperativo de las naciones para reducir la pobreza y la desigualdad. En última instancia, ello se debe a que el sistema internacional, que responde tanto al principio de soberanía de Westfalia como a los preceptos económicos liberales de Washington, deja poco espacio para la acción colectiva internacional frente a ambas lacras.

Esto no quiere decir que no haya transferencias entre ricos y pobres. Cada año, los países ricos otorgan unos 60.000 millones de dólares como Ayuda Oficial

⁶ Ulrich Beck, “El mundo después del 11 de septiembre”, *El País*, 19 de octubre de 2001.

⁷ Sobre estas “brechas”, ver I. Kaul, *et al.* (1999), *Bienes públicos globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press/PNUD. Ver también David Held, “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002, p. 13.

al Desarrollo (AOD), que representan el 0,23% de su Producto Interior Bruto (PIB). Parte de la ayuda responde a compromisos contractuales, pero la mayoría es voluntaria y se asigna de forma discrecional. En el sistema internacional de ayuda, basado en Estados soberanos, no existen normas jurídicas vinculantes respecto a la cuantía de la ayuda, ni sobre los criterios para su distribución y uso por parte del donante y el receptor.

Ello crea un marco de incentivos perverso: sin normas imperativas para afrontar las metas comunes de reducción de la pobreza y la desigualdad, con marcadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación y sin voluntad política, se alienta la conducta de *free rider* o “gorrón” que suele observarse cuando hay que aportar recursos. Así lo ilustra la negativa a aumentar la ayuda, a aceptar “impuestos globales” o, en el caso de los países en desarrollo, la resistencia a orientar el gasto público a la lucha contra la pobreza y atajar la corrupción. A la postre, las metas comunes se incumplen. Lo cierto es que como fundamento político y moral de la ayuda, la lucha contra la pobreza no ha tenido éxito: ni logró aumentar la ayuda, ni mantenerla en el nivel de décadas anteriores. En los años noventa la AOD alcanzó el mínimo histórico del 0,22% del PIB de los países donantes, frente a un promedio anual del 0,33% entre 1969 y 1998.

Como mecanismo de redistribución mundial de la renta, la AOD es débil e inadecuada. Según los principios liberales que rigen la economía mundial, y en el Consenso de Washington, la ayuda tiene papel subsidiario respecto a la financiación privada, y es una parte pequeña de los recursos transferidos en comparación con la inversión extranjera, las ganancias de exportación o el crédito de bancos privados. La ayuda tampoco compensa las pérdidas ocasionadas por el proteccionismo de los países ricos, el servicio de la deuda externa, la repatriación de beneficios de las transnacionales o la fuga de capitales.⁸

Además, sólo en algunos casos la ayuda responde a motivos altruistas o lógicas cosmopolitas. Al ser voluntaria y discrecional, se suele establecer un vínculo axiomático entre la ayuda, los objetivos de política exterior y los intereses egoístas del donante, a menudo definidos como ganancias diplomáticas o comerciales de corto plazo. Sólo algunos países nórdicos han alcanzado el 0,7% del PIB, y dan prioridad a los países más pobres y a los organismos multilaterales. Para la mayoría, las principales motivaciones siguen siendo intereses estratégicos y de seguridad, vínculos poscoloniales y/o la internacionalización empresarial, que impiden que sea eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad.

Los Objetivos del Milenio: ¿metas de cohesión social?

En los años noventa se intentó renovar los fundamentos doctrinales y la legitimidad de la ayuda para hacer frente a la “fatiga del donante” y las críticas sobre su papel e impacto. Según se afirmó, la guerra fría y el neocolonialismo distorsionaron la ayuda externa y, tras la caída del muro, esos condicionantes perdieron

⁸ Susan Strange, *States and Markets*, Pinter, Londres, 1994 (2ª edición).

importancia, permitiendo dejar a un lado los intereses egoístas del donante y que la ayuda respondiera a sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza.

Que esta cuestión se convirtiera en la preocupación central de la ayuda responde tanto a las críticas al impacto social del Consenso de Washington como a la celebración de las cumbres de Naciones Unidas de los años noventa. De ellas surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que pretenden lograr la reducción de la pobreza extrema en un 50% entre 1990 y 2015. Estos objetivos comprometen por igual a los países pobres, que deberán mejorar sus políticas internas; y a los países ricos y a las organizaciones internacionales, que tendrán que otorgar más y mejor ayuda, reducir la deuda y facilitar el acceso a sus mercados.

¿Hasta qué punto son viables los Objetivos del Milenio? Mucho antes de los atentados del 11-S y de la “guerra contra el terrorismo”, ya se enfrentaban a los condicionantes del sistema internacional, como se puso de manifiesto en la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (México) de marzo de 2002 —en la que se discutió, sin demasiado éxito, cómo movilizar los recursos necesarios para alcanzar los ODM—, o en la reunión de la OMC en Cancún (México) en septiembre de 2003, que no logró un acuerdo sobre el acceso a los mercados.

En muchos aspectos, Monterrey fue una oportunidad perdida para reformar la ayuda al desarrollo, dejar atrás los condicionantes de la guerra fría y la descolonización y afianzar una incipiente política de cohesión global. Según el Consenso de Monterrey la ayuda se justifica más por la existencia de “fallas de mercado” que por metas de cohesión global. Quizá era ilusorio pensar que Monterrey alteraría los principios de la ayuda y del sistema financiero internacional, pero se podía esperar algún compromiso respecto a los 50.000 millones de dólares adicionales que permitirían alcanzar los ODM. No fue así. El Consenso de Monterrey se limitó a mencionar el viejo objetivo del 0,7% del PIB, faltar ya de toda credibilidad tras treinta años de incumplimientos, descartando las propuestas para generar recursos mediante “impuestos globales”.

Por otra parte, los atentados del 11-S y la “guerra contra el terrorismo” han alterado la agenda de las relaciones internacionales, y los problemas de la globalización y el desarrollo, cuando comenzaban a adquirir cierta relevancia, vuelven a verse a través del prisma de la seguridad nacional. Cuestiones como la ayuda, las negociaciones comerciales, la deuda externa o los problemas del medio ambiente, serán atendidas solo o principalmente si se percibe que guardan relación con las amenazas a la seguridad y los objetivos estratégicos de la “guerra contra el terrorismo”.

Como ocurrió en la guerra fría, se plantea el dilema entre “cañones y mantequilla”, y el crecimiento del gasto militar reduce el margen para otorgar más ayuda. Por otra parte, la seguridad, y no el derecho al desarrollo, vuelve a convertirse en la justificación última de la ayuda externa. La ayuda se convierte en un instrumento de políticas de poder, y se argumenta que hay vínculos entre el terrorismo global, el fundamentalismo y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, por lo que la ayuda es parte de la solución de largo plazo a estos problemas. Desde 2001, los países relevantes en la “guerra contra el terrorismo”, sean aliados

o países ocupados que han de afrontar una costosa reconstrucción, son los que reciben los mayores aumentos de la ayuda económica y alivio de la deuda. Finalmente, la agenda de la democratización, los derechos humanos y el buen gobierno parecen ceder ante el dilema “libertad versus seguridad”. Se aceptan las restricciones a las libertades democráticas en nombre del antiterrorismo, y la democracia y el buen gobierno pierden peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda, debilitando la condicionalidad democrática.

Son malos tiempos para una política global de cohesión, a pesar de que ésta es cada vez más perentoria. Los Objetivos del Milenio, en tanto expresión incipiente de esa política, son un requisito indispensable para otorgar legitimidad y hacer viable la globalización. Inevitablemente, la configuración de un espacio económico y social globalizado y regionalizado plantea demandas de regulación y gestión que exceden el marco nacional de gobierno y contribuye a integrar a escala global el espacio social y político. Por esta razón, para que la globalización sea viable, y equitativa, parece necesario introducir normas reguladoras que respondan a las demandas sociales, atenuar sus costes ambientales y asegurar mecanismos redistributivos eficaces. Estas son las reivindicaciones de los nuevos movimientos sociales transnacionales, que plantean en la arena política global las demandas de cohesión social, equidad y ciudadanía que antes sólo se formulaban en el marco del Estado-nación. Con estas premisas, quizá es el momento de impulsar un renovado esfuerzo de cooperación, promoviendo una “política global de cohesión”, basada en contribuciones vinculantes y orientada a la lucha contra la pobreza. Un concepto, en suma, que respondería a la incipiente “ciudadanía cosmopolita” que la globalización parece anunciar.