

DAVID HELD

Viejo Consenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EEUU: perspectivas futuras

Dos programas políticos enormemente poderosos como son el Consenso de Washington y la nueva agenda de seguridad de EEUU han determinado profundamente nuestra era y han debilitado nuestras instituciones públicas, tanto en el ámbito nacional como en el mundial. Sólo comprendiendo sus fallos y sus limitaciones podremos trascenderlos y recuperar una política democrática y receptiva en todos los niveles de la vida pública. El autor explora en este artículo algunos de los temas que examina con detalle en su último libro “Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus” (Polity press, abril 2004).²

Immanuel Kant escribió hace más de doscientos años que estamos “inevitablemente uno junto al otro”. Un desafío violento a la ley y la justicia en un lugar tiene consecuencias en muchos otros lugares y puede experimentarse en todas partes.

¹ El autor agradece a Robert Wade, Jonathan Perraton y Mathias Koenig-Archibugi sus útiles críticas a borradores anteriores de este artículo y a Dani Rodrik por su autorización para utilizar la tabla 1.

² Ver la reseña de este libro en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, pp. 178-181.

David Held es miembro de la Cátedra Graham Wallas de Ciencias Políticas de la London School of Economics and Political Science (LSE)¹

Traducción: Berna Wang

Desde Kant, nuestra mutua interconexión y vulnerabilidad han aumentado con rapidez. Ya no vivimos, si es que alguna vez llegamos a hacerlo, en un mundo de comunidades nacionales diferenciadas. Por el contrario, vivimos en un mundo de “comunidades de destino parcialmente coincidentes” donde la trayectoria de cada país está profundamente enredada con las de los demás. En nuestro mundo, no sólo la excepción violenta une a las personas por encima de las fronteras; la propia naturaleza de los problemas y procesos cotidianos une a las personas en múltiples formas.

La historia de nuestro orden cada vez más global –la “globalización”– no es excepcional. La globalización no es sólo económica; también conlleva aspiraciones crecientes de ley y justicia internacional. Desde Naciones Unidas hasta la Unión Europea, desde los cambios en las leyes de guerra hasta el afianzamiento de los derechos humanos, desde el surgimiento de regímenes medioambientales internacionales hasta la fundación de la Corte Penal Internacional, también se está narrando otro relato: un relato que trata de dar un marco nuevo a la actividad humana y afianzarla en la ley, los derechos y las responsabilidades.

Muchas de estas novedades se enmarcaron sobre un fondo de enormes amenazas para la humanidad: sobre todo el nazismo, el fascismo y el Holocausto. Los que se vieron implicados en ellos reafirmaron la importancia de los principios universales, los derechos humanos y el Estado de Derecho frente a la gran tentación de encerrarse y defender la posición de sólo algunos países y naciones. Rechazaron la visión de los particularistas nacionales y morales de que la pertenencia a una determinada comunidad limita y determina el valor moral de los individuos y la naturaleza de su libertad, y defendieron la irreductible condición moral de todas y cada una de las personas. Los principios de igualdad de respeto, igualdad de incumbencia y la prioridad de las necesidades vitales de todos los seres humanos no son principios para una remota utopía; están en el centro de los acontecimientos legales y políticos más significativos posteriores a la II Guerra Mundial.

En la encrucijada global

La comunidad internacional ha llegado a un claro momento de elegir. Aún se puede construir sobre los logros de la era posterior a la II Guerra Mundial. La alternativa es participar (activa o pasivamente) en su erosión o desmantelamiento. Las señales no son halagüeñas; el orden multilateral de la posguerra está ahora amenazado por la intersección de varias crisis.

En primer lugar, el fracaso de las conversaciones sobre comercio en Cancún abre la perspectiva de un desafío importante para el sistema de comercio mundial. Al mismo tiempo, hay un gran aumento de los acuerdos comerciales bilaterales y de los acuerdos comerciales preferenciales, en los que unos Estados-nación escogen a otros para darles un trato de favor. Si continúa el crecimiento de los acuerdos bilaterales, existe el peligro real de que la ronda de comercio de Doha fracase o tenga unos resultados irrisorios. Los riesgos son numerosos, pero quizá el más grave es el que corren los países más pobres, que no pueden superar solos las desventajas de un sistema de comercio mundial que se caracteriza por sus normas amañadas y por la doble moral. No pueden superar solos el problema

de las gigantescas subvenciones que ofrecen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a sus sectores agrarios y afines. Para que los países más pobres del mundo (junto con las naciones de ingresos medios) encuentren un punto de acceso seguro al orden económico mundial, hacen falta condiciones de libertad y justicia. El fracaso de las conversaciones sobre comercio de Cancún es señal de que quizá no lleguen a este punto. Los recientes esfuerzos para reavivar las negociaciones han sido útiles, pero la inexistencia de un calendario claro para suprimir progresivamente las subvenciones y otras reglas injustas es preocupante.

En segundo lugar, se ha avanzado poco hacia las metas del milenio: la conciencia moral de la comunidad internacional. Las metas del milenio establecen unos niveles mínimos que hay que alcanzar en relación con la reducción de la pobreza, la salud, la educación, la lucha contra el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades; la sostenibilidad del medio ambiente, etc. Los avances hacia estos objetivos son lamentablemente lentos y hay indicios de que no se lograrán por un margen muy amplio. De hecho, hay datos de que quizá no tenga sentido fijar estos objetivos, pues estamos lejos de alcanzarlos en muchas partes del mundo.

En tercer lugar, pocos progresos se han hecho, si es que hay alguno, para crear un marco sostenible para la gestión del calentamiento global. El importante científico británico Sir David King ha advertido que “el cambio climático es el problema más grave que afrontamos hoy, más grave que la amenaza del terrorismo”. Con independencia de la exactitud de esta afirmación, el calentamiento global tiene capacidad para hacer estragos en las diversas especies, biosistemas y el tejido socioeconómico del mundo. Las tormentas violentas serán más frecuentes; el acceso al agua, un campo de batalla; y el movimiento masivo de personas desesperadas, algo más habitual. La abrumadora mayoría de la opinión científica mantiene que el calentamiento global constituye una amenaza seria, no a largo plazo, sino aquí y ahora. El hecho de que la comunidad internacional no haya generado un marco sólido para gestionar el calentamiento global es uno de los indicadores más serios de los problemas que afronta el orden multilateral.

En cuarto lugar, el orden multilateral se ha visto debilitado por las secuelas de la guerra en Irak. Se han cuestionado el valor del sistema de la ONU y la legitimidad del Consejo de Seguridad, y se han erosionado las prácticas de trabajo de las instituciones multilaterales. Después de Irak, han quedado expuestas las debilidades del sistema de la ONU, se ha exagerado la arrogancia de las grandes potencias, se ha desorganizado el derecho y la legitimidad internacionales, y las perspectivas para combatir el terrorismo global no parecen mejores, sino peores.

Interconexión, integración y justicia

El mundo en el que vivimos está muy interconectado pero lejos de estar integrado o de ser justo. Las suertes económica, política, social y medioambiental de los países están cada vez más interrelacionadas pero hay demasiadas naciones que no comparten valores o el compromiso de remediar la situación de los menos favorecidos, de los empobrecidos y de los que corren más riesgos.

*Que la
comunidad
internacional
no haya
generado un
marco sólido
para
gestionar el
calentamiento
global es uno
de los
indicadores
más serios de
los problemas
que afronta el
orden
multilateral*

La interconexión de los países se puede medir fácilmente observando las formas en las que el comercio, la comunicación, las sustancias contaminantes, la violencia, entre muchos otros factores, circulan a través de las fronteras y encierran el bienestar de los países en patrones comunes. La integración social puede medirse con el alcance de que los países comparten marcos, no sólo de comunicaciones, sino de ideas, símbolos y valores culturales. Aunque estos divergen a menudo, el siglo XX ha dado lugar a un espléndido metamarco de valores: los plasmados en el régimen internacional de derechos humanos. Por primera vez en la historia esto ha proporcionado el sentido de los límites adecuados de la diversidad de las asociaciones humanas. Pero, como es obvio, está lejos de estar totalmente suscrito y totalmente arraigado en muchas partes del mundo. Por contraste, una indicación de la existencia de un compromiso global con la justicia podría ser una preocupación sostenida por mejorar las asimetrías radicales, en cuanto a oportunidades para la vida que dominan el mundo, y abordar los daños causados a las personas por esas asimetrías, en contra de su voluntad y sin su consentimiento. Sin embargo, no se percibe ningún esfuerzo sistemático y efectivo en esta dirección. El hecho de que la comunidad internacional no esté cerca de alcanzar las metas del milenio sirve de ejemplo. Pese a que hay un alto grado de interconexión en el mundo, la integración social es más superficial y el compromiso con la justicia social, lamentablemente débil. ¿Por qué? Nos centraremos en dos razones sobre todas las demás: el viejo Consenso de Washington y la nueva agenda de seguridad de Washington.

La economía

El Consenso de Washington

Cabe definir el Consenso de Washington en relación con una agenda económica centrada típicamente en el libre comercio, la liberalización del mercado de capital, tipos de cambio flexibles, tipos de interés determinados por el mercado, la liberalización de los mercados, la transferencia de activos del sector público al privado, la estricta dedicación del gasto público a los objetivos sociales bien dirigidos, unos presupuestos equilibrados, la reforma fiscal, unos derechos de propiedad seguros y la protección de los derechos sobre la propiedad intelectual. Ésta ha constituido la ortodoxia económica durante un periodo significativo de los últimos 20 años en los principales países de la OCDE y en las instituciones financieras internacionales. Y ha sido recetada, en particular, por el FMI y el Banco Mundial como base política para los países en desarrollo.

El Consenso de Washington fue expuesto por primera vez con autoridad por John Williamson.³ Aunque Williamson respaldaba la mayoría de las políticas mencionadas, no propugnaba la libre movilidad del capital.⁴ La formulación original de

³ John Williamson, *Latin American Adjustment: How Much has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, 1990.

⁴ Ver John Williamson, "The Washington consensus and beyond", *Economic and Political Weekly*, 2003, 38(15).

Williamson reunió una agenda política que, pensaba, la mayoría de la gente de finales de los años ochenta y principios de los noventa de los círculos políticos de Washington D.C. –Hacienda, el Banco Mundial y el FMI– coincidían en que era apropiada para los países en desarrollo. Posteriormente, la expresión adquirió una especial connotación derechista cuando se vinculó al programa económico de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, con su énfasis en la libertad para los movimientos de capital, el monetarismo y un Estado mínimo que no acepta ninguna responsabilidad en la corrección de las desigualdades en los ingresos o la gestión de los efectos externos. Había importantes coincidencias entre el programa original de Williamson y el programa neoliberal, como la disciplina macroeconómica, una economía de libre mercado, la privatización y el libre comercio. Hoy Williamson se distancia del sentido neoliberal del Consenso de Washington, aunque acepta que esta versión del Consenso, con su apoyo a la liberalización de las cuentas de capital, se convirtió en la ortodoxia dominante en los años noventa. Yo utilizo la expresión Consenso de Washington en esta segunda acepción.

Los críticos sostienen que las medidas del Consenso de Washington están estrechamente vinculadas a la geopolítica estadounidense, que con demasiada frecuencia EEUU las predica al resto del mundo pero no las pone en práctica, y que son sumamente destructivas para la cohesión social de los países más pobres. Lo interesante es que Williamson mantiene que aunque algunos de estos aspectos podrían ser ciertos para la versión neoliberal, sus recomendaciones políticas son principios sensatos de práctica económica con independencia de quién los recomiende y los aplique, y dejan abierta la cuestión de la progresividad del sistema fiscal.⁵ En primer lugar, aunque algunas de las políticas del Consenso de Washington podrían ser razonables en sus propios términos, otras no lo son y, en conjunto, representan un grupo de políticas demasiado limitado para contribuir a crear crecimiento sostenido y desarrollo equitativo. En segundo lugar, el Consenso de Washington resta importancia al papel del gobierno, a un sector público fuerte y al desarrollo de la gobernanza multilateral, lo que tiene consecuencias catastróficas para la capacidad de las instituciones públicas para resolver problemas críticos, tanto nacionales como mundiales.

El Consenso de Washington y el desarrollo

La relación entre el Consenso de Washington, la liberalización económica y el desarrollo se ha estudiado ampliamente.⁶ El enfoque se centra en la forma en que el Consenso de Washington se ha implantado mediante préstamos (y la renegociación de la deuda) que exigen a los países en desarrollo realizar un “ajuste estructural” –la alineación de sus economías con los requisitos de las políticas

⁵ Ver John Williamson, “Democracy and the ‘Washington consensus’”, *World Development*, 1993, 21(8); J. Williamson, 2003, *op.cit.*

⁶ Ver, por ejemplo, P. Mosley, “Globalisation, economic policy and convergence”, *World Economy*, 2000, 23(5); H.-J. Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem, Londres, 2002.

Los países que han abierto con rapidez sus cuentas de capital han tenido resultados peores que los que han mantenido un control estricto sobre los movimientos de capital y han recortado los aranceles

básicas— y en los resultados subsiguientes. En este contexto, han surgido algunas cuestiones muy serias que hay que afrontar, y que Branko Milanovic ha resumido expresivamente en tres preguntas:⁷

1. ¿Cómo explicar que, después de una implicación sostenida y numerosos préstamos de ajuste estructural, y tantos acuerdos de derecho de giro del FMI, el PIB per cápita de África no se haya movido de su nivel de hace 20 años? Más aún: en 24 países africanos, el PIB per cápita es inferior al de 1975, y en 12 países, inferior incluso al que poseían en los años sesenta.
2. ¿Cómo explicar la repetición de crisis en países de América Latina, como Argentina, que meses antes del estallido de la crisis eran elogiados como reformadores modelo?
3. ¿Cómo explicar que algunos “alumnos” de entre los países en transición (Moldavia, Georgia, la República de Kirguistán, Armenia), tras empezar en 1991 sin ninguna deuda, y siguiendo todas las recetas de las instituciones financieras internacionales, se encuentren diez años después con la mitad del PIB y con necesidad de que les condonen la deuda.

Sin duda hay algo que no funciona. Las ortodoxias económicas dominantes no han tenido éxito en muchas partes del mundo en desarrollo; no han generado crecimiento económico sostenido, reducción de la pobreza ni resultados justos.

Las recetas del Consenso de Washington pueden ser engañosas y perjudiciales. Se ha demostrado que uno de los factores globales clave que repercute en la capacidad de los países más pobres para desarrollarse no es la liberalización de los aranceles, sino la liberalización del capital.⁸ El consenso neoliberal de Washington recomienda ambas cosas. La liberalización de aranceles ha sido beneficiosa, en general, para los países de ingresos bajos. En contraste, la rápida liberalización del capital puede ser una receta, en ausencia de una regulación prudencial y de mercados de capital nacionales sólidos, “para la volatilidad, la impredecibilidad y las subidas y bajadas en los flujos de capital”.⁹ Los países que han abierto con rapidez sus cuentas de capital han tenido resultados significativamente peores (en cuanto a crecimiento económico y desigualdad en los ingresos) que los países que han mantenido un control estricto sobre los movimientos de capital y recortado los aranceles.¹⁰

Tanto la crisis en Extremo Oriente de finales de los años noventa como las recientes recesiones en América Latina muestran, afirma Joseph Stiglitz, que “la liberalización prematura del mercado de capital puede producir volatilidad económica, una pobreza creciente y la destrucción de las clases medias”.¹¹ Y un recién-

⁷ Branko Milanovic, “Two faces of globalization: against globalization as we know it”, *World Development*, 2003, 31(4).

⁸ Ver G. Garrett, “Globalization and Inequality”, *Perspectives on Politics*, (de próxima publicación).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Ver J. Bhagwati, *In Defense of Globalisation*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

¹¹ Joseph Stiglitz, “Distant voices”, *The Guardian*, 12 de marzo de 2004, p. 25.

te estudio de economistas del propio FMI concluye que “no hay ningún dato fuerte, robusto y uniforme que apoye el argumento teórico de que la globalización financiera produce *per se* un índice superior de crecimiento económico” y, lo que es más preocupante, que “los países en las primeras fases de la integración financiera están expuestos a riesgos significativos de mayor volatilidad tanto de la producción como del consumo”.¹² No obstante, el Gobierno de Bush sigue siendo el primero en exigir que se aplique una forma dura de esta liberalización por medio de instituciones financieras internacionales y acuerdos de comercio bilaterales. Las capacidades de gobierno de los países en desarrollo pueden verse seriamente erosionadas como consecuencia.¹³

Por otra parte, la experiencia de China y la India –junto con Japón, Corea del Sur y Taiwán al principio– demuestra que los países no tienen que adoptar, en primer lugar, el comercio liberal y/o políticas de capital para beneficiarse de una mejora del comercio, crecer más rápido y desarrollar una infraestructura industrial capaz de producir una proporción cada vez mayor del consumo nacional. Todos estos Estados, como ha señalado Robert Wade, han experimentado un crecimiento relativamente rápido detrás de unas barreras de protección, un crecimiento que fomentó una rápida expansión del comercio, centrado en el capital y en los bienes intermedios.¹⁴ A medida que cada uno de estos países se ha ido enriqueciendo, ha tendido a liberalizar su política comercial.

En consecuencia, es un error afirmar que la liberalización del comercio *per se* ha fomentado el crecimiento económico en China y la India; por el contrario, estos países se han desarrollado con relativa rapidez detrás de unas barreras de protección, antes de que liberalizasen su comercio. Si estos y otros países no se desarrollaron directamente como consecuencia de la liberalización del comercio, y algunos de los países más pobres del mundo están en peores condiciones como consecuencia de una prisa excesiva respecto de la integración en el mercado de capital global, es evidente que hay que aplicar el principio de precaución a la integración económica global y resistirse al programa de desarrollo del Consenso de Washington.

Integración económica interna y externa

Aunque se debería rechazar el proteccionismo económico como estrategia general (con los riesgos que conlleva de generar un círculo vicioso de disputas comerciales y conflictos económicos), hay muchos datos que sugieren que la política económica e industrial impulsada por el Estado debe estimular inicialmente la integra-

¹² E. S. Prasad et. al. *Effects of financial globalization on developing countries, 2003*, pp. 6 y 7, en <http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/220/index.htm>.

¹³ Esto no quiere decir que los países en desarrollo no necesiten tener acceso a flujos de capital (público o privado). Lo necesitan, y especialmente durante la liberalización del comercio, pues inicialmente las importaciones tienden a aumentar con más rapidez que las exportaciones. En la actualidad, los flujos de capital privado son demasiado bajos y demasiado volátiles.

¹⁴ Robert Wade, “The disturbing rise in poverty and inequality”, en David Held y Matthias Koenig-Archibugi (Eds.), *Taming Globalization*, Polity, Cambridge, 2003a.

ción económica interna de un país: el desarrollo de su capital humano, de su infraestructura económica y de instituciones de mercado nacionales robustas, y la sustitución de importaciones por producción nacional cuando sea factible. Los datos indican que una mayor integración económica interna puede contribuir a crear las condiciones en las que un país puede beneficiarse de una mayor integración externa.¹⁵ El desarrollo de la capacidad reguladora del Estado, un ámbito público sólido y la capacidad para enfocar la inversión en sectores que crean empleo en áreas competitivas y productivas, son más importantes que la búsqueda resuelta de la integración en los mercados mundiales. Esta conclusión no debería sorprender dado que casi todos los países desarrollados iniciaron su crecimiento detrás de unas barreras arancelarias, y sólo redujeron los aranceles cuando sus economías eran relativamente robustas. No comenzaron su desarrollo abriendo rápidamente sus economías al comercio exterior, los flujos y la inversión de capital, como recomendaba el Consenso de Washington.

El argumento anterior no debe tomarse como un simple respaldo al desarrollo centralizado desde el Estado y a la naturaleza progresista del intervencionismo estatal, sólo porque éste va en contra del Consenso de Washington. Por el contrario, la cuestión es que el Consenso de Washington ha erosionado la posibilidad de formular e implantar una política pública sólida y ha dañado la capacidad política. Por otra parte, los objetivos del sector público pueden ser llevados a cabo por diversos actores, públicos y privados. El desarrollo de la sociedad civil –sindicatos, grupos ciudadanos, ONG, etc.– es indispensable para un programa robusto de desarrollo nacional, aunque, desde luego, puede haber conflictos entre el desarrollo económico y el fortalecimiento de la sociedad civil. Todas las sociedades necesitan una medida significativa de autonomía para elaborar sus propias formas de gestionar este conflicto.

En realidad, no existe una única vía o conjunto de recetas políticas para el desarrollo económico; el conocimiento de las circunstancias locales, la experimentación con instituciones y organismos nacionales adecuados y el fomento de la integración económica interna deben combinarse con una sólida política macroeconómica y algunos elementos de integración en el mercado externo. Los casos recientes de desarrollo de más éxito –Extremo Oriente, China, la India– han logrado encontrar formas de aprovechar las oportunidades que ofrecían los mercados mundiales –productos más baratos, exportaciones, tecnología y capital– al mismo tiempo que reforzaban los incentivos nacionales para la inversión y la creación de instituciones. Como sostiene Dani Rodrik: “Los incentivos de mercado, la estabilidad macroeconómica y unas instituciones sólidas son claves para el desarrollo económico. Pero estos requisitos pueden generarse de varias formas diferentes, haciendo el mejor uso de las capacidades existentes a la luz de los recursos y de otras limitaciones. No existe un modelo único de transición a un camino de alto crecimiento. Cada país debe elaborar su propia estrategia de inversión”.¹⁶

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Dani Rodrik, *The global governance of trade as if development really mattered*, 2001, p. 22, en www.undp.org/bdp

Las asimetrías del acceso al mercado global son un problema de desarrollo acuciante, e incluyen el proteccionismo selectivo, las barreras arancelarias en el mundo desarrollado y en desarrollo, las subvenciones europeas y estadounidenses a la agricultura y al textil, etc. Pero centrarse exclusivamente en esto puede distorsionar las estrategias de desarrollo. Las ideas sobre el desarrollo deben pasar del obstinado enfoque sobre el “acceso al mercado” a un modo de pensar más complejo.¹⁷ Las naciones en desarrollo necesitan espacio político para ejercer innovaciones institucionales que se alejen de las viejas ortodoxias del Banco Mundial, el FMI y la OMC. De forma concomitante, las organizaciones como la OMC deben alejar su programa de un conjunto estrecho de políticas preocupadas por la creación de mercado y la supervisión, y llevarlo a una gama más amplia de políticas que fomenten el florecimiento de diferentes sistemas económicos nacionales dentro de un orden de mercado global justo y basado en reglas equitativas.

El Consenso de Washington y los límites del ámbito público

La idea central del Consenso de Washington es aumentar la liberalización económica, desarrollar una forma neoliberal de globalización económica y adaptar el ámbito público –local, nacional y mundial– a instituciones y procesos destacados del mercado. Por tanto, soporta una pesada carga de responsabilidad respecto de la resistencia política común o falta de voluntad para abordar áreas significativas de fracaso del mercado, como son:

- el problema de los efectos externos como, por ejemplo, la degradación del medio ambiente causada por las formas actuales de crecimiento económico;
- el desarrollo inadecuado de factores sociales *no* debidos al mercado que por sí solos pueden proporcionar un equilibrio eficaz entre “competencia” y “cooperación” y, por tanto, garantizar un suministro adecuado de “bienes públicos” esenciales como educación, un transporte eficaz y una salud sólida;
- la tendencia hacia la “concentración” y la “centralización” de la vida económica, caracterizada por pautas de oligopolio y monopolio;
- la propensión al “cortoplacismo” en estrategia de inversión, pues los titulares de fondos y bancos de inversión actúan con políticas encaminadas a maximizar el rendimiento de los ingresos inmediatos y los resultados de los dividendos;
- y el subempleo o desempleo de recursos productivos en el contexto de la existencia demostrable de necesidades urgentes no cubiertas.

Dejar que los mercados resuelvan por sí solos problemas de generación y asignación de recursos pasa por alto las profundas raíces de muchas dificultades económicas y políticas; por ejemplo, las enormes asimetrías de oportunidades para la vida dentro de Estados-nación y entre ellos, que son fuente de considerables conflictos; la erosión de la suerte económica de algunos países en sectores como la agricultura y los textiles, mientras estos sectores gozan de

¹⁷ Ver *Ibidem*.

protección y ayuda en otros; el surgimiento de flujos financieros globales que pueden desestabilizar rápidamente las economías nacionales; y el desarrollo de graves problemas transnacionales que afectan a los elementos globales comunes. Por otra parte, en la medida en que hacer retroceder las fronteras de la acción del Estado o debilitar las capacidades de gobierno significa aumentar el ámbito de las fuerzas del mercado y recortar servicios que ofrecen protección a los más vulnerables, las dificultades que afrontan los más pobres y los menos poderosos –en el norte, en el sur, en el este y en el oeste– se exacerbaban. La subida de las cuestiones “de seguridad” al primer puesto de la agenda política refleja, en parte, la necesidad de contener los resultados que estas políticas provocan.

En resumen, el Consenso de Washington ha debilitado la capacidad para gobernar –local, nacional y globalmente– y ha erosionado la posibilidad de suministrar bienes públicos urgentes. Se propugna la libertad económica a expensas de la justicia social y de la sostenibilidad del medio ambiente, con daños a largo plazo para ambos. Y se confunden la libertad económica y la eficacia económica.

Modificar el Consenso de Washington

El Consenso de Washington ha sido atacado desde muchos frentes en los últimos años, desde grupos de presión nacionales especiales que exigen protección para ciertos sectores económicos (agricultura, textiles, acero) hasta los movimientos antiglobalización, ecologistas y de justicia social. La precariedad de los resultados y el rendimiento del propio Consenso de Washington ha suscitado hondo desasosiego y críticas. El decepcionante crecimiento económico y la creciente inseguridad en muchas partes de América Latina, el estancamiento o el declive económico en muchos países subsaharianos, la crisis financiera asiática y las duras dificultades experimentadas en algunas de las economías de transición, ha hecho que se demande la sustitución o la ampliación del ámbito político del Consenso de Washington. Dentro del FMI, el Banco Mundial y otras destacadas organizaciones internacionales ha habido un intento de responder a las críticas ampliando el Consenso para abarcar una preocupación por la capacidad del Estado, la reducción de la pobreza y las redes de seguridad social. Como resultado, la atención se ha desplazado poco a poco desde un énfasis exclusivo en la liberalización y la privatización a una preocupación por los sostenes institucionales de la actividad de mercado exitosa (ver tabla 1), “el Consenso de Washington ampliado”. El nuevo programa sigue propugnando gran parte del programa antiguo, pero añade la gobernanza y medidas anticorrupción, la reforma legal y administrativa, la regulación financiera, la flexibilidad del mercado laboral y la importancia de las redes de seguridad social.

En la medida en que las instituciones públicas de un país son un determinante crucial de su desarrollo a largo plazo –y sin duda son muy importantes–, el nuevo énfasis es útil y bienvenido. Pero, como ha subrayado Rodrik, “la base institucional para una economía de mercado no está determinada de forma única. No existe un trazado único entre un mercado que funciona bien y la forma de las instituciones

que no son del mercado necesarias para sostenerlo”.¹⁸ El nuevo programa confiere excesivo peso a las nociones angloamericanas del tipo adecuado de instituciones económicas y políticas, como mercados laborales flexibles y la regulación financiera. Además, todo el programa está conformado por lo que se consideran las instituciones necesarias para garantizar la integración económica externa, como la introducción de normas y criterios de la OMC. Por otra parte, el nuevo programa no ofrece una orientación clara sobre cómo dar prioridad al cambio institucional y da escaso reconocimiento al tiempo que se ha tardado en crear estas novedades en países donde está avanzado. Después de todo, casi todos los países industriales que han fomentado estas reformas lo hicieron durante periodos muy largos.¹⁹

Tabla 1

El Consenso de Washington original

- Disciplina fiscal
- Reorientación del gasto público
- Reforma fiscal
- Liberalización financiera
- Tipos de cambio unificados y competitivos
- Liberalización del comercio
- Apertura a la Inversión Extranjera Directa
- Privatización
- Desregulación
- Derechos sobre la propiedad seguros

El Consenso de Washington ampliado

La lista original más:

- Reforma legal y política
- Instituciones reguladoras
- Corrupción
- Flexibilidad del mercado laboral
- Acuerdos de la OMC
- Códigos y normas financieros
- Apertura de cuentas de capital “prudente”
- Regímenes de tipos de cambio no intermedios
- Redes de seguridad social
- Reducción de la pobreza

Fuente: Dani Rodrik, *op.cit.*, p. 51.

¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

¹⁹ H. J. Chang, 2002, *op.cit.*

Revitalizar la socialdemocracia

En contraste con la estrechez del ámbito y la visión del Consenso de Washington, cabe articular la naturaleza y la forma de una economía global libre y justa por medio de los conceptos y valores socialdemócratas. Tradicionalmente, los socialdemócratas tratan de desplegar las instituciones democráticas de países individuales a favor de un proyecto concreto, un compromiso entre los poderes del capital, los trabajadores y el Estado que trata de fomentar el desarrollo de instituciones de mercado, la propiedad privada y la búsqueda de beneficio dentro de un marco regulador que garantiza no sólo las libertades civiles y políticas de los ciudadanos, sino también las condiciones sociales necesarias para que las personas disfruten de sus derechos formales. Los socialdemócratas aceptaron con razón que los mercados son fundamentales para generar bienestar económico, pero reconocieron que en ausencia de una regulación apropiada, tienen graves defectos, especialmente la generación de riesgos no deseados para sus ciudadanos y una distribución desigual de dichos riesgos, y la creación de efectos externos negativos y desigualdades corrosivas.

En el periodo posterior a la II Guerra Mundial, muchos países occidentales trataron de conciliar la eficiencia de los mercados con los valores de la comunidad social (que presuponen los propios mercados) a fin de desarrollarse y crecer. La naturaleza del justo equilibrio adoptó distintas formas en diferentes países, reflejando diversas tradiciones políticas nacionales: en EEUU, el New Deal, y en Europa, la socialdemocracia o la economía social de mercado. Pero por mucha precisión con que se concibiera este equilibrio, los gobiernos tenían un papel clave que desempeñar en la promulgación y gestión de este programa: moderando la volatilidad de los flujos de transacciones, gestionando los niveles de demanda y proporcionando inversiones sociales, redes de seguridad y asistencia para el ajuste.²⁰

Aunque en décadas posteriores a la II Guerra Mundial pareció que se podía lograr un equilibrio satisfactorio entre el autogobierno, la solidaridad social y la apertura económica internacional –al menos para la mayoría de los países occidentales, y para la mayoría de sus ciudadanos– ahora parece que este equilibrio es mucho más difícil de sostener. La movilidad del capital, los bienes, las personas, las ideas y las sustancias contaminantes cuestiona cada vez más la capacidad de los gobiernos individuales para sostener sus propios compromisos sociales y políticos dentro de unas fronteras delimitadas. La creciente divergencia entre el extenso alcance espacial de la actividad económica y social y los mecanismos de control político tradicionales, basados en el Estado, plantea nuevos problemas. Además, estos no pueden resolverse dentro del marco del Consenso de Washington, viejo o nuevo. Equipado con sus políticas, con demasiada frecuencia se ha desarmado o reconfigurado ingenuamente la gobernanza en todos los niveles.

Aunque los valores de la socialdemocracia –el Estado de Derecho, la igualdad política, las políticas democráticas, la justicia social, la solidaridad social y la efi-

²⁰ J. Ruggie, "Taking embedded liberalism global: the corporate connection", en David Held y Mathias Koenig-Archibugi (Eds.), *Op. cit.*

ciencia económica— tienen una importancia duradera, el desafío clave hoy es elaborar su significado y reexaminar las condiciones de su afianzamiento, sobre el fondo de la cambiante constelación global de políticas y economías. En la era actual, la socialdemocracia debe defenderse y elaborarse no sólo en el nivel del Estado-nación, sino también en los niveles regional y global. El suministro de bienes públicos no puede identificarse ya sólo con los bienes proporcionados por el Estado. Diversos actores estatales y no estatales dan forma y contribuyen a su suministro; y han de hacerlo para hacer frente a algunos de los más profundos desafíos de la globalización. Por otra parte, si algunos bienes públicos básicos se quieren suministrar, ha de hacerse regional y globalmente. Desde el establecimiento de normas comerciales justas y de la estabilidad financiera para luchar contra el hambre y la degradación del medio ambiente, el énfasis está en encontrar modos duraderos de cooperación y colaboración internacional y transnacional.

Teniendo esto en cuenta, hay que replantear el proyecto de la socialdemocracia para incluir la promoción del Estado de Derecho en el ámbito internacional; una transparencia, rendición de cuentas y democracia mayores en la gobernanza global; un compromiso más profundo con la justicia social en la búsqueda de una distribución más equitativa de las oportunidades para la vida; la protección y reinención de la comunidad a diversos niveles; y la regulación de la economía global por medio de la gestión pública del comercio global y los flujos financieros, y la participación de afectados destacados en la administración de las empresas. Estas orientaciones distinguen la política de lo que llamaré “socialdemocracia global” de la búsqueda del Consenso de Washington; y, en realidad, de los objetivos de quienes están contra la globalización en todas sus formas.

Mercados abiertos y gobernanza fuerte

Si la socialdemocracia en el nivel del Estado-nación significa ser duro en la búsqueda de mercados libres al mismo tiempo que se insiste en un marco de valores compartidos y prácticas institucionales comunes, en el nivel global significa perseguir un programa económico que calibre la liberación de mercados con programas de reducción de la pobreza y la protección inmediata de los vulnerables, en el norte, en el sur, en el este y en el oeste. Este programa debe perseguirse al mismo tiempo que se garantiza que diferentes países tienen la libertad que necesitan para experimentar con sus propias estrategias de inversión y recursos.

El crecimiento económico puede proporcionar un poderoso impulso para alcanzar objetivos de desarrollo humano. Pero, no necesariamente los alcanza; el desarrollo económico no regulado que se limita a seguir las normas existentes y los intereses arraigados de la economía global no llega a ser un cambio económico gestionado y orientado a la prosperidad de todos. El desarrollo económico ha de concebirse como un medio para un fin, y no como un fin en sí mismo. Entendido así, hay que reconocer que aunque el comercio internacional tiene un enorme potencial para ayudar a los países menos adinerados a salir de la pobreza, y para mejorar el bienestar de todos los Estados-nación, las normas actuales del comercio global están fuertemente estructuradas para proteger los intereses de los ricos

*El desarrollo
económico ha
de concebirse
como un
medio para
un fin, y no
como un fin
en sí mismo*

y contra los intereses de los países más pobres, así como de los países de ingresos medios.²¹

Por tanto, aunque en principio el libre comercio es un objetivo admirable para progresistas, no se puede perseguir sin prestar atención a las asimetrías de poder de la economía global y a los países más pobres de ingresos bajos y medios que son sumamente vulnerables al escalonamiento inicial en la integración del mercado externo (especialmente de la liberalización del mercado de capital) y que tienen pocos recursos, si es que tienen alguno, con los que subsistir en épocas de transformación económica.²² Cabe decir algo similar para muchas personas de las sociedades más ricas, pues, aunque no están expuestas a las normas desiguales, la doble moral y las desigualdades del orden económico global de una forma paralela a los países en desarrollo, si pierden su empleo o tienen que conformarse con un salario inferior, también son vulnerables en épocas de grandes cambios económicos.

Por tanto, es crucial que cualquier programa socialdemócrata para mercados libres aborde simultáneamente las necesidades de los vulnerables dondequiera que estén. Para los países más pobres, esto significará que las políticas de desarrollo deben dirigirse a cuestionar las asimetrías del acceso al mercado global, garantizar la secuenciación de la integración del mercado global, particularmente de los mercados de capital, garantizar la inversión a largo plazo en atención médica, capital humano e infraestructura física, crear un sector público robusto, y desarrollar instituciones políticas transparentes y que rindan cuentas. En los países desarrollados, esto significará la mejora continua de unas instituciones políticas fuertes y que rinden cuentas para contribuir a mediar y gestionar las fuerzas económicas de la globalización, y suministrar, entre otras cosas, elevados niveles de protección social y generosas redes de seguridad junto con una inversión sostenida en el aprendizaje y la adquisición de habilidades permanente.²³ Esto es complejo y constituye un desafío para todos los países. Lo sorprendente es que con demasiada frecuencia no se ha perseguido esta variedad de políticas. Esto parece más cuestión de psicología y de opción política, y menos relacionado con obstáculos fundamentales en la naturaleza de la organización económica de los asuntos humanos.

A continuación se expone un programa socialdemócrata más detallado para la globalización económica y la gobernanza económica global. Cada elemento haría una contribución significativa a la creación de un campo de juego igualado en la economía global; juntos, contribuirían a dar nueva forma al sistema económico de un modo libre y justo al mismo tiempo. El programa incluye:

²¹ Ver M. Moore, *A World without Walls*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003; Oxfam, *Rigged Rules and Double Standards*, Oxford, 2002; Robert Wade, "What strategies are viable for developing countries today? The WTO and the shrinkage of development space", *Review of International Political Economy*, 2003b, 10 (4).

²² P. Legrain, *The Open World*, Abacus, Londres, 2002; Garrett, *op.cit.*

²³ D. Swank, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

- Salvar la ronda de comercio de Doha y garantizar que conlleva serios beneficios para los países más pobres del mundo y para los de ingresos medios.
- Reformar el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) para garantizar que es compatible con la salud y el bienestar públicos, y que ofrece flexibilidad para que los países pobres decidan cuándo, y en qué sectores, deseen usar la protección de patentes.
- Reconocer que para muchos países en desarrollo, introducir paulatinamente su integración en los mercados globales, y sólo implantar este programa después de que estén aplicadas las reformas políticas y económicas nacionales necesarias, es mucho más importante que perseguir sólo huéspedes abiertos.
- Crear organizaciones, como el centro de asesoramiento jurídico de la OMC, para ampliar la capacidad de los países en desarrollo para participar productivamente en las instituciones de gobierno de la economía mundial.
- Establecer un calendario claro para que los gobiernos alcancen el objetivo fijado por la ONU del 0,7% del PIB en ayuda exterior, y elevarlo al 1% en su debido momento, para garantizar el flujo mínimo de recursos para inversión en la integración interna de los países más pobres del mundo.
- Respalda más reducciones de la deuda internacional de países pobres muy endeudados, vinculando la cancelación de la deuda, por ejemplo, a la educación y la provisión de incentivos económicos para que los niños pobres asistan a la escuela.
- Crear un régimen de migración internacional justo que pueda regular los flujos de personas de una forma que sea beneficiosa económicamente y sostenible socialmente para los países en desarrollo y también para los desarrollados.
- Mejorar la cooperación entre instituciones financieras internacionales y otros donantes internacionales, consolidando así los esfuerzos de desarrollo y políticos de la comunidad internacional dentro de la ONU.
- Abrir las instituciones financieras internacionales para mejorar la participación de los países en desarrollo abordando su infrarrepresentación en las estructuras de gobierno existentes, y ampliando su papel en, entre otros lugares, el Foro de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea.
- Crear redes e instituciones globales, centrados en la pobreza y el bienestar, para actuar como contrapesos y poderes compensatorios de las organizaciones intergubernamentales que impulsan el mercado (la OMC, el FMI y el Banco Mundial).
- Instituir una revisión internacional sustancial del funcionamiento de las instituciones de Bretton Woods, creadas hace más de 50 años, que ahora actúan en un contexto económico que ha cambiado drásticamente.

¿Tenemos los recursos para poner en práctica este programa? Las crisis entrelazadas del orden multilateral evidencian la falta de voluntad política para afrontar algunas de las amenazas globales más apremiantes. Pero al menos no se puede decir, en cierto modo paradójicamente, que carecemos de los recursos económicos para un programa de estas características. Algunos ejemplos elocuentes lo ilustran. El presupuesto de la ONU es de 1.250 millones de dólares, más la financiación necesaria para el mantenimiento de la paz anual. Frente a esto, los ciudadanos estadounidenses gastan más de 8.000 millones de dólares al año en

cosméticos, 27.000 millones de dólares al año en productos de confitería, 70.000 millones de dólares al año en alcohol y más de 560.000 millones de dólares al año en coches. (Todas estas cifras son de finales de los años noventa, por lo que probablemente sean mucho mayores ahora.) Más ejemplos elocuentes de la UE incluyen 11.000 millones de dólares al año gastados en helados, 150.000 millones de dólares al año gastados en cigarrillos y alcohol y, de la UE y EEUU juntos, más de 17.000 millones de dólares al año en comida para mascotas. ¿Qué se necesita para el bienestar básico de los más pobres del mundo? Harían falta 6.000 millones de dólares al año en educación básica; 9.000 millones al año para agua y servicios sanitarios; 12.000 millones al año para la salud reproductiva de la mujer; y 13.000 millones al año para salud básica y nutrición. Estas cifras son importantes pero, cuando se comparan con los gastos de consumo en EEUU y la UE, no son demandas excesivas.

Por otra parte, si todas las subvenciones de la OCDE a la agricultura se eliminasen y se dedicaran a los más pobres del mundo, se liberarían cerca de 300.000 millones de dólares al año. Además, cabe observar que un cambio de un 0,5% en la asignación del PIB global liberaría más de 300.000 millones de dólares al año. Sin duda, la pregunta correcta no es si existen recursos económicos para implantar reformas que puedan ayudar a los más pobres y menos adinerados del mundo. La pregunta, en realidad, es cómo repartimos los recursos disponibles, a beneficio de quién y con qué fin. No se trata de si existen recursos económicos suficientes, se trata de cómo decidimos gastarlos: si decidimos hacer frente a los desafíos del programa socialdemócrata que se resumen en la tabla 2.

Tabla 2**El programa socialdemócrata****Nacional**

- Política macroeconómica sólida
- Potenciar la reforma política y legal
- Creación de un sector público robusto
- Estrategia económica y de inversión dirigida por el Estado, gozando de suficiente espacio de desarrollo para experimentar con diferentes políticas
- Secuenciar la integración del mercado global
- Inversión prioritaria en capital humano y social
- Gastos de capital público en infraestructura
- Reducción de la pobreza y redes de seguridad social
- Fortalecimiento de la sociedad civil

Global

- Salvar Doha
- Cancelación de la deuda no sostenible
- Reforma del ADPIC
- Creación de un régimen justo para la migración transnacional

- Ampliar la capacidad de negociación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales
- Aumentar la participación de los países en desarrollo en la gestión de las instituciones financieras internacionales
- Establecer nuevos flujos financieros y facilidades para invertir en capital humano y en la integración interna del país
- Reforma del sistema de la ONU para mejorar la rendición de cuentas y la eficacia de los programas para la reducción de la pobreza, bienestar y medio ambiente.

Seguridad

El 11-S, la guerra en Irak y el nuevo ataque contra el multilateralismo

Si el 11-S no fue un momento definitorio de la historia de la humanidad, sin duda lo fue para las generaciones actuales. El atentado terrorista contra el World Trade Center y el Pentágono fue una atrocidad de proporciones extraordinarias. Pero después del 11-S, EEUU y sus principales aliados podían haber decidido que lo más importante que había que hacer era reforzar el Derecho Internacional ante las amenazas terroristas globales, y mejorar el papel de las instituciones multilaterales. Podían haber decidido que era importante que ninguna potencia o grupo actuara como juez, jurado y verdugo. Podían haber decidido que los puntos conflictivos globales como Oriente Medio, que alimentan el terrorismo global, fueran la principal prioridad. Podían haber decidido que la falta de conexión entre la globalización económica y la justicia social necesitaba una atención más urgente, y podían haber decidido actuar con dureza con el terrorismo y con las condiciones que hacen imaginar que Al Qaeda y grupos similares son agentes de justicia en el mundo moderno. Pero no han decidido ni una sola de estas cosas. En general, el mundo después del 11-S se ha polarizado más y el Derecho Internacional se ha debilitado. La debilidad política sistemática del Consenso de Washington se ha agravado con las nuevas doctrinas sobre seguridad de EEUU.

La prisa por ir a la guerra contra Irak en 2003 dio prioridad a un limitado programa de seguridad que está en el centro de la nueva doctrina de seguridad estadounidense de guerra unilateral y preventiva. Este programa contradice la mayoría de los principios centrales de la política internacional y de los acuerdos internacionales desde 1945.²⁴ Desprecia el respeto por unas negociaciones políticas abiertas entre los Estados, al igual que la doctrina fundamental de la disuasión y las relaciones estables entre las principales potencias (el equilibrio de poder). Hay que aceptar no sólo la realidad de que un solo país goza de la supremacía militar en un nivel sin precedentes en la historia del mundo, sino también el hecho de que

²⁴ G. J. Ikenberry, "America's imperial ambition", *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002.

puede utilizar esa supremacía para responder unilateralmente a lo que considere amenazas (que podrían no ser reales ni inminentes), y que no tolerará rivales.

La nueva doctrina tiene muchas implicaciones serias.²⁵ Entre ellas está el retorno a una antigua interpretación realista de las relaciones internacionales como, en el último análisis, una “guerra de todos contra todos” en la que los Estados persiguen con razón sus intereses nacionales sin el obstáculo de los intentos de establecer unos límites reconocidos internacionalmente (defensa propia, seguridad colectiva) sobre sus ambiciones. Pero si se concede (peligrosamente) esta “libertad” a EEUU, ¿por qué no también a Rusia, China, la India, Pakistán, Corea del Norte, etc.? No se puede alegar coherentemente que todos los Estados salvo uno deben aceptar unos límites en las metas que definen para sí mismos. Los fallos del Derecho Internacional y la Carta de la ONU no se pueden abordar ni tomar como excusa para debilitar más las instituciones y acuerdos legales internacionales.

Agendas de seguridad estrechas o amplias

Desde el 11-S viene produciéndose una creciente divergencia entre la agenda de seguridad impulsada por EEUU, por una parte, y la agenda de desarrollo, bienestar y derechos humanos, por la otra. Cabe expresar de forma sencilla la diferencia con una adaptación de la famosa consigna de Tony Blair sobre la delincuencia: “duro con la delincuencia y duro con las causas de la delincuencia”. En términos políticos globales, esto significa ser duros con las amenazas para la seguridad y duros con las condiciones que las fomentaron. Esta agenda más amplia exige tres cosas a los gobiernos y a las instituciones internacionales, todas ellas inexistentes en la actualidad.²⁶

En primer lugar, debe haber un compromiso con el Estado de Derecho y el desarrollo de instituciones multilaterales, no la prosecución de la guerra por sí misma. Los civiles de todos los credos y nacionalidades necesitan protección. Los terroristas y todos aquellos que violan sistemáticamente la inviolabilidad de la vida y de los derechos humanos deben comparecer ante un tribunal penal internacional que tenga el apoyo de todas las naciones. Esto no descarta una acción militar sancionada internacionalmente para detener a sospechosos, dismantelar redes terroristas y ocuparse de Estados irresponsables y agresivos; nada más lejos. Pero esta acción siempre deberá entenderse como una forma enérgica de aplicación del Derecho Internacional, sobre todo como una forma, como ha expresado con claridad Mary Kaldor, de proteger a los civiles y juzgar a los sospechosos.²⁷ Si se quiere que se imparta justicia de forma imparcial, ninguna potencia puede actuar como juez, jurado y verdugo. Lo que hace falta es un impulso hacia una

²⁵ S. Hoffmann, “America goes backward”, *New York Review of Books*, 12 de junio de 2003.

²⁶ David Held y Mary Kaldor, *What hope for the future?*, 2001, en www.lse.ac.uk/depts/global/maryheld.htm

²⁷ Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Polity, Cambridge, 1998.

justicia global, no estadounidense, ni rusa, ni china, ni británica, ni francesa. Debemos actuar juntos para sostener y reforzar un mundo basado en normas comunes.²⁸

En segundo lugar, hay que realizar un esfuerzo sostenido para generar nuevas formas de legitimidad política global para las instituciones internacionales implicadas en la seguridad y en el establecimiento de la paz. Esto debe incluir la condena de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos dondequiera que ocurran, y el establecimiento de nuevas formas de rendición de cuentas, tanto en el ámbito político como en el económico. Esto no puede equipararse a un esfuerzo ocasional o excepcional para crear un nuevo impulso para la paz y la protección de los derechos humanos, pues es demasiado típico.

Y, por último, debe haber un reconocimiento palmario de que no se puede dejar que el mercado resuelva las cuestiones éticas y de justicia que plantea la polarización global de la riqueza, los ingresos y el poder, y con ellas las enormes asimetrías de las oportunidades para la vida. Los más pobres y vulnerables, unidos en situaciones geopolíticas en las que sus reivindicaciones económicas y políticas se han descuidado durante generaciones, podrían ser terreno fértil para reclutadores de terroristas. El proyecto de la globalización económica ha de estar conectado a principios expresos de justicia social; ésta debe enmarcar la actividad del mercado global. En resumen, la socialdemocracia global debe sustituir al Consenso de Washington.

Hoy, el intento de desarrollar el Derecho Internacional, mejorar la capacidad de las instituciones internacionales para mantener y establecer la paz, y crear puentes entre la globalización económica y las prioridades de la justicia social está amenazado no sólo por los peligros que plantean las extensas redes terroristas, sino también por algunas respuestas profundamente equivocadas a éstas. La nueva agenda de seguridad de los neoconservadores estadounidenses, junto con la doctrina de Seguridad Nacional del actual Gobierno (publicada en septiembre de 2002) arroga a EEUU el papel global de establecer normas, sopesar riesgos, evaluar amenazas y buscar justicia. Rompe las premisas fundamentales del orden mundial posterior a 1945 con su compromiso con la disuasión, las relaciones estables entre las principales potencias y el desarrollo de instituciones multilaterales para abordar problemas comunes.²⁹ Considera las visiones estratégicas y posturas diplomáticas sostenidas con anterioridad en su mayor parte obsoletas. Proclama el triunfo de una agenda de seguridad de enfoque estrecho.

Naturalmente, crímenes terroristas como los presenciados el 11-S y en muchas ocasiones posteriores (en Chechenia, Arabia Saudí, Pakistán, Marruecos, España y otros países) podrían ser a menudo obra de trastornados y fanáticos, por lo que no puede haber garantía de que un mundo más justo e institucionalmente estable será un mundo más pacífico en todos los aspectos. Pero si volvemos la espalda a este proyecto, no hay esperanza de mejorar la base social de desventaja que se suele experimentar en los países más pobres y más desplazados. Las

²⁸ J. Solana, "The future of transatlantic relations", *Progress Politics*, 2003, 2(2).

²⁹ G. J. Ikenberry, 2002, *op.cit.*, p. 44f.

El apoyo popular contra el terrorismo depende de convencer a la gente de que existe una forma legal y pacífica de abordar sus motivos de queja

injusticias manifiestas, vinculadas a una sensación de desesperanza nacida de generaciones de olvido, alimentan la ira y la hostilidad. El apoyo popular contra el terrorismo depende de convencer a la gente de que existe una forma legal y pacífica de abordar sus motivos de queja. Sin esta sensación de confianza en las instituciones y procesos públicos, la derrota del terrorismo se convierte en una tarea enormemente difícil, si es que puede lograrse.

¿Qué hacer?

Sin duda, las agendas difieren y son profundamente discutidas. Pero existen varias cuestiones muy apremiantes que hay que abordar si queremos salvar los logros del mundo posterior al Holocausto, y construir sobre ellos de forma que proporcione no sólo seguridad en el sentido más estricto (protección de la amenaza inmediata de poder coactivo y violencia), sino también en el sentido más amplio (protección para todos aquellos cuyas vidas son vulnerables por cualquier razón: económica, política, medioambiental, etc.).³⁰ Las medidas que podrían adoptarse para contribuir a implementar una agenda de seguridad humana en el centro del debate en muchas partes del mundo de hoy (la “vieja Europa”, Latinoamérica, África y Asia), incluyen:

- Volver a unir las agendas de seguridad y de derechos humanos en el Derecho Internacional: las dos caras del derecho internacional humanitario que, juntas, especifican abusos graves y sistemáticos de la seguridad y el bienestar humanos y las condiciones mínimas exigidas para el desarrollo de una agencia humana.
- Reformar los procedimientos del Consejo de Seguridad de la ONU para mejorar la especificación y legitimidad de las razones y pruebas creíbles para la intervención armada en los asuntos de un Estado, y las promesas creíbles en relación con ella, con el objetivo de unirlos a un conjunto de condiciones que constituirían una amenaza grave para la paz y/o una amenaza para las condiciones mínimas para el bienestar humano, suficientes para justificar el uso de la fuerza.
- Reconocer la necesidad de desplazar y modificar el ya anticuado acuerdo geopolítico de 1945 como base de la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad, y ampliar la representación a todas las regiones en condiciones de justicia e igualdad.
- Ampliar las atribuciones del Consejo de Seguridad, o crear un Consejo de Seguridad Social y Económica paralelo para que examine y, cuando sea necesario, intervenga en toda la gama de las crisis humanas –físicas, sociales, biológicas, medioambientales– que puedan amenazar a la agencia humana.
- Fundar una Organización Mundial del Medio Ambiente para promover la implantación de los acuerdos y tratados medioambientales existentes, cuya principal misión sería garantizar que el desarrollo de sistemas comerciales y financieros mundiales son compatibles con el uso sostenible de los recursos del mundo.

³⁰ Estas cuestiones se exponen con detalle en David Held, *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity, Cambridge, 2004.

- Comprender que “representación” y “tributación” se presuponen mutuamente; es decir, que una gobernanza global eficaz, transparente y responsable exige corrientes de ingresos fiables, desde ayuda hasta nuevos instrumentos financieros (como los propuestos por Gordon Brown) y, en su debido momento, nuevos ingresos fiscales (por ejemplo, basados en el PIB, el uso de la energía o la facturación del mercado financiero).

Para volver a conectar la agenda de seguridad y la de derechos humanos y unir las en un marco de derecho coherente, sería necesario celebrar una convención legal internacional o global. En lugar de establecer un proyecto de lo que deberían ser los resultados de dicha convención, es importante subrayar la importancia de un proceso legítimo que revise los aspectos de la seguridad y de derechos humanos del Derecho Internacional y trate de volverlos a conectar en un marco legal global. Un resultado demostrable de esta iniciativa podría ser unos nuevos procedimientos en la ONU para especificar el conjunto de condiciones que constituirían una amenaza para la paz y el bienestar de la humanidad suficiente para justificar el uso de la fuerza. Es habitual formular así la pregunta: ¿Necesitamos modificar la Carta de la ONU para crear nuevos factores desencadenantes de la guerra o de la intervención armada en los asuntos de otro país?

La intervención armada humanitaria

Recientemente han surgido varios argumentos convincentes que tratan de justificar la intervención armada humanitaria en circunstancias excepcionales. Un argumento destacado procede de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, patrocinada por Canadá.³¹ El informe de la Comisión subraya la importancia de la responsabilidad de proteger a las personas ante una pérdida de vidas a gran escala o limpieza étnica. Y vincula esta responsabilidad con principios adicionales que afectan al uso de medios proporcionales ante una prueba severa para el bienestar humano, el uso como último recurso del poder militar, entre otras consideraciones. Un segundo argumento ha sido el ofrecido por Anne-Marie Slaughter,³² que se centra en tres factores que, cuando aparecen simultáneamente, podrían justificar la intervención armada humanitaria: la posesión de armas de destrucción masiva; abusos graves y sistemáticos contra los derechos humanos; y una intención agresiva hacia otras naciones. Por último, Kenneth Roth, de Human Rights Watch, ha afirmado recientemente que la intervención humanitaria podría justificarse si es una intervención de último recurso, si está motivada por preocupaciones humanitarias, si está orientada por, y maximiza, el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, si es probable lograr más

³¹ Ver Gareth Evans, “The responsibility to protect: when its right to fight”, *Progressive Politics*, 2003, 2(2).

³² Anne-Marie Slaughter, “A chance to reshape the UN”, *Washington Post*, 13 de abril de 2003.

beneficios que daños, y si puede legitimarse a través del Consejo de Seguridad de la ONU.³³

Surgen preguntas adicionales y acuciantes cuando se considera este asunto: cómo se sopesa el equilibrio de los diferentes factores implicados, cómo se crea un marco que pueda aplicarse a todos los países (y no sólo a los que Occidente percibe como una amenaza) y cómo se crea una nueva prueba de umbral para el uso legítimo de la fuerza. Todas las posturas que surgen a este respecto deben probarse frente a las opiniones y juicios de personas de todo el mundo –de ahí la convención legal global– y no sólo frente a las opiniones de personas procedentes de los Estados-nación más poderosos, si se desea que una solución nueva sea duradera y legítima a largo plazo.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que ninguna teoría moderna de la naturaleza y el ámbito del uso legítimo del poder dentro de un Estado reúne las funciones de juez, jurado y verdugo. Pero esto es precisamente lo que se ha permitido que suceda en el orden global actual. Se necesitan nuevos órganos en el nivel global para sopesar las pruebas, formular recomendaciones, ensayar opciones, etc. Deben ser órganos separados y distintos que representen una separación de poderes en el nivel global. Si se está a favor de los motivos que podrían legitimar la intervención humanitaria, también hay que preguntar quién va a tomar estas decisiones y en qué condiciones. El peso del argumento se inclina a favor de tomar en serio la necesidad de proteger a las personas en circunstancias extremas, y también apunta en la dirección de modificar las estructuras institucionales que dictan sentencia sobre estos acuciantes asuntos. Estas estructuras deben ser abiertas, rendir cuentas y ser representativas. Sin una reforma adecuada, nuestras instituciones globales estarán lastradas para siempre con la parcialidad y la ilegitimidad.

¿Un nuevo pacto global?

Esta agenda no es demasiado ambiciosa. La historia de nuestro orden cada vez más global no es excepcional. La globalización no es un fenómeno unidimensional: ha contribuido a generar inmensas nuevas oportunidades, además de riesgos. Por otra parte, los logros del mundo posterior al Holocausto –la consolidación del Derecho Internacional, el multilateralismo, la UE y otras formas de regionalismo supranacional– pueden y deben reforzarse.

Podría surgir una coalición que presione a favor de esta agenda y que incluya además a los países europeos con tradiciones democráticas liberales y sociales fuertes; grupos liberales en la política de EEUU que apoyen el multilateralismo y el Estado de Derecho en los asuntos internacionales; países en desarrollo que luchan por unas normas comerciales más libres y más justas en el orden econó-

³³ Kenneth Roth, "What price military intervention?", *Global Agenda*, enero de 2004.

En relación con esta cuestión ver también Kenneth Roth, "Guerra en Irak: no fue una intervención humanitaria", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, primavera 2004, N°85, pp. 155-168 (N. de Ed.).

mico mundial; organizaciones no gubernamentales, desde Amnistía Internacional hasta Oxfam, que luchan por un orden mundial más justo, democrático y equitativo; movimientos sociales transnacionales que protestan contra la naturaleza y la forma de la globalización contemporánea; y las fuerzas económicas que desean un orden económico global más estable y gestionado.³⁴

Europa podría tener un papel especial en potenciar la causa de la socialdemocracia global.³⁵ Como cuna de la socialdemocracia y de un experimento histórico de gobierno supraestatal, Europa tiene experiencia directa en considerar los diseños apropiados para un gobierno supraestatal más efectivo y responsable. Ofrece formas novedosas de pensar sobre la gobernanza más allá del Estado que fomenta una visión de la gobernanza global (relativamente) más democrática, frente a la más neoliberal. Desde luego, no se quiere insinuar que la UE deba fomentar una burda coalición antiestadounidense de fuerzas de transición e internacionales. Por el contrario, es crucial reconocer la complejidad de las políticas nacionales estadounidenses y la existencia de fuerzas sociales, políticas y económicas progresistas que buscan fomentar una clase muy diferente de orden mundial de la que propugna la derecha republicana del espectro político.³⁶ Cualquier estrategia política europea para promocionar una coalición de base amplia para un nuevo pacto global debe buscar el apoyo de estas fuerzas progresistas dentro del sistema de gobierno estadounidense, al mismo tiempo que debe resistirse dentro de su propio campo a las voces que piden el resurgimiento exclusivo de las identidades nacionales, la pureza étnica y el proteccionismo.

Un primer paso crucial hacia una mayor seguridad global y un multilateralismo más profundo hubiera sido la derrota del presidente Bush y de los neoconservadores en las elecciones estadounidenses de este otoño. Pero este artículo muestra que este paso, aunque esencial, no es en modo alguno suficiente para crear un nuevo pacto global. Para esto hará falta una lucha extendida, una lucha que durará mucho después de que se enderecen los errores unilaterales de Bush en materia de comercio, ayuda, medio ambiente y seguridad.

³⁴ David Held y Anthony McGrew, *Globalization/Anti-Globalization*, Polity, Cambridge, 2002.

³⁵ Anthony McGrew, "Between two worlds: Europe in a globalizing era", *Government and Opposition*, 2002, 37 (3).

³⁶ J. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, Oxford, 2002.