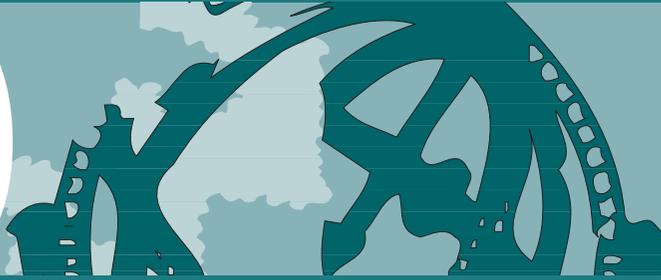


40



LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización

Mariano Aguirre

¿Hacia una política post-representativa?: la participación en el siglo XXI

Jenny Pearce



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO · EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización

Mariano Aguirre

¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI

Jenny Pearce

Mariano Aguirre Licenciado en Estudios para la Paz por el Trinity College (Dublín), es autor de diversos libros, entre otros *La ideología neoimperial* (Icaria, Barcelona, 2003). Es miembro del Comité de Dirección de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Fue director del Centro de Investigación para la Paz (CIP) entre 1996 y 2003, y coordinador de proyectos sobre paz y conflictos en la Fundación Ford desde 2003 a 2005.

Jenny Pearce es profesora del Departamento de Estudios de Paz y Directora del Centro Internacional para Estudios de Participación de la Universidad de Bradford, Reino Unido. Su actividad investigadora se centra en varias áreas: la sociedad civil, la acción colectiva y la participación, la reconstrucción posbélica y el desarrollo, y la pobreza y el cambio social. Sus principales áreas geográficas de interés son América Latina, en especial Colombia y Guatemala.



Esta publicación forma parte del proyecto “Propuestas locales para otra globalización”. A través de diferentes actividades se pretende fortalecer la capacidad de los agentes locales (ONGD, sindicatos, movimientos sociales, centros de investigación) en su trabajo de sensibilización ciudadana sobre los efectos de la globalización, así como en la elaboración de propuestas alternativas para un compromiso a favor de una globalización más justa y solidaria.

Publicación cofinanciada por:



HEGOA

www.hegoa.ehu.es

Facultad de Ciencias Económicas (UPV/EHU)

Avenida Lehendakari Aguirre, 83

48015 BILBAO

Tfno.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

Email: hegoa@bs.ehu.es

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)

Nieves Cano, 33

01006 VITORIA-GASTEIZ

Tfno.: 945 01 42 88 • Fax: 945 01 42 87

Email: hegoa@vc.ehu.es

Crisis y gestión del sistema global.

Paradojas y alternativas en la globalización

Mariano Aguirre

¿Hacia una política post-representativa?

La participación en el siglo XXI

Jenny Pearce

Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 40

Enero 2006

D.L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962

Impresión: LANKOPI, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Índice

Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización

Mariano Aguirre

1. Introducción	5
2. Políticas contra el desarrollo	6
3. Globalización y exclusión	7
4. Los parias del sistema mundial	9
4.1. Exclusión y ciudad globalizada	9
4.2. La ruptura ambiental	10
5. Políticas diferentes y obstáculos	10
5.1. Los desafíos de la seguridad: tres problemas	12
a. Terrorismo o inseguridad	12
b. Proliferación y comercio de armas	13
c. Guerras en estados institucionalmente frágiles	13
6. La crisis de gobernabilidad	14
7. Las respuestas	15

¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI

Jenny Pearce

1. Introducción	19
2. Representación y participación	20
3. Nuevos movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y el renacimiento conceptual de la sociedad civil	21

4. Sociedad civil, agencia radical y globalización neoliberal	21
5. La participación más allá del estado-nación: la compleja interacción entre la participación pública y la acción colectiva local y global	22
6. Conceptualizar la cultura y la práctica participativa	23
6.1. Deliberación y participación	24
6.2. Diálogo intercultural	25
6.3. Género, poder y participación	26
6.4. Participación pública y acción colectiva	26
6.5. Violencia y no violencia en la participación transformadora	27
6.6. Representación en la participación	27
6.7. Participación y mercado	28
Conclusión	28

Estos documentos fueron preparados para su presentación en el Seminario de Hegoa
“Propuestas locales para otra globalización”, celebrado en Bilbao el 29 de septiembre de 2005.

Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización

Mariano Aguirre

I. Introducción

Una serie de graves cuestiones afectan a millones de personas en el presente y constituyen serias amenazas para el futuro. Esas personas sufren un doble impacto, por parte de Estados nacionales que no les ofrecen garantías para su seguridad y, al mismo tiempo, un sistema internacional con poder político limitado y capacidad económica insuficiente para protegerlas.

Los Estados, pese a la pérdida de poder en diversos ámbitos, continúan teniendo un papel importante en determinadas decisiones internas y son los actores políticos y jurídicos centrales de este sistema. Sin embargo, en muchos casos no cumplen sus funciones de garantizar el acceso a bienes esenciales y proteger los derechos de los ciudadanos que están bajo su jurisdicción. A la vez, no pueden gestionar individualmente determinadas cuestiones transnacionales. Este abandono de individuos y comunidades que se encuentran en “tierra de nadie” es uno de los más poderosos impactos de la disminución de funciones del Estado. El sistema internacional está interconectado y globalizado, pero los mecanismos transnacionales de protección y asistencia funcionan de forma muy limitada.

La crisis ambiental, el comercio internacional, los flujos de refugiados y emigrantes, la proliferación de armas de destrucción masiva y el comercio de armas ligeras, las epidemias, el terrorismo, el narcotráfico y otras formas de criminalidad interna-

cional, así como la desprotección sanitaria de millones de personas, la pobreza, la malnutrición y las violaciones de los derechos humanos son problemas que han desbordado el ámbito del Estado y deben gestionarse cooperativamente.

El Panel de Expertos sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, convocado por el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, concluyó en 2004 que “las amenazas están interrelacionadas” (...) y “cada amenaza a la seguridad internacional en la actualidad agranda el riesgo de otras amenazas”. De este modo, “pobreza, enfermedades infecciosas, degradación ambiental y guerra se alimentan entre sí en un círculo mortal”. A la vez, “el crimen internacional transnacionalizado facilita muchas de las más serias amenazas para la paz y la seguridad internacional. Corrupción, tráfico ilícito y lavado de dinero contribuyen a debilitar a los Estados, impiden el crecimiento económico y desgastan a las democracias”.¹

En muchos casos los Estados son los violadores de los principios a los que antes se han adherido internacionalmente (por ejemplo, a tratados sobre derechos humanos), o se mantienen al margen cuando otros Estados no respetan las reglas multilaterales. Es un juego circular y destructivo: el bienestar de cada uno precisa la gestión de todos, pero los mecanismos multilaterales de gobernabilidad se tornan ineficaces debido a que están limitados en su actuación por los propios Estados.

¹ *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, Department of Public Information, Naciones Unidas, 2004, pp. 14-15.

Alrededor de 2.500 millones de personas viven con menos de dos dólares al día, 840 millones sufren desnutrición, 115 millones de niños están sin escolarizar y más de 1.000 millones de personas no tienen acceso a agua potable.² A pesar que ha habido avances importantes en algunas partes del mundo, y aunque algunos países del denominado Tercer Mundo o Sur son ahora grandes potencias económicas, como India, Brasil y China, la desigualdad se ha incrementado, por ejemplo, en América Latina, al tiempo que en África Subsahariana el número de pobres se ha duplicado en veinte años, pasando de 164 millones a 314 millones.

El abismo entre las zonas más ricas y más pobres del sistema internacional; entre las elites y las masas de población en regiones y Estados; y entre Estados, ha crecido. “Lo que sabemos de las últimas dos décadas”, dice un estudio, “es que en el mundo real la integración económica forzada ha llevado a más desigualdad en los ingresos de los mercados y a un declive en la capacidad de amortiguar esa desigualdad con redes de seguridad y otras políticas públicas”.³ También se ha incrementado el flujo de riqueza desde los países más pobres a los más ricos. Un detallado estudio econométrico realizado por el University of Texas Inequality Project (UTIP) concluye que el proceso de integración económica global, desde los años ochenta en adelante, ha supuesto que:

“La riqueza ha fluido hacia arriba, desde los países más pobres a los ricos y especialmente hacia el sector financiero situado en la cumbre dentro de los países ricos. En el curso de estos sucesos, el progreso hacia unos niveles tolerables de desigualdad y desarrollo sostenible literalmente se ha detenido. Los patrones neocoloniales de dependencia centroperiferia y de subordinación a través de la deuda fueron restablecidos, pero sin la más mínima asunción de responsabilidades de los países ricos por la suerte de los pobres.

“(No) existen mecanismos para revertir esta política, y menos aún para reparar el daño. Los países desarrollados han abandonado la pretensión de intentar promover el desarrollo en el mundo y prefieren sustituir la retórica de los mercados ingobernables por el trabajo duro de la estabilización a través de la regulación. La perspectiva es deprimente:

un descenso a la apatía, la desesperación, enfermedades, desastres ecológicos y guerras por separatismo y supervivencia en muchos de los países más pobres del mundo”.⁴

Algunos investigadores consideran que, aunque se produjera un cambio en las tendencias y una mejora en la relación entre crecimiento económico e ingreso, de todos modos el abismo entre pobreza y riqueza permanecería, porque son las reglas de funcionamiento del sistema económico y financiero global, y las teorías sobre él, lo que funciona de forma inadecuada para satisfacer las necesidades humanas.⁵

2. Políticas contra el desarrollo

La gestión multilateral de los problemas globales se lleva a cabo de forma moderada, conservadora e incompleta en comparación con la gravedad de los problemas. Los planes de corto o largo plazo promovidos por instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) han mantenido durante décadas una orientación neoliberal —que empieza a ser cuestionada incluso dentro de ellas mismas— y han favorecido a las empresas privadas, especialmente a las corporaciones multinacionales y las elites locales, pero han agravado las situaciones conflictivas al potenciar modelos de desarrollo elitistas y no participativos. Más aún, está planteado el interrogante sobre si las políticas que los países ricos promueven hacia los más pobres, sobre buen gobierno y fórmulas neoliberales, no son en muchos casos opuestas a las que ellos practican para alcanzar su actual nivel de alto desarrollo.⁶

Las políticas del FMI y el BM se orientaron desde su creación, en la posguerra mundial, a alcanzar un crecimiento económico que traería bienestar masivo a la población. El máximo exponente de esta ideología economicista eran los “planes de ajuste estructural”, que proponían la reducción del gasto público, devaluación de la moneda y privatización como herramientas para atraer la inversión extranjera y hacer que los países fuesen más competitivos y se integraran comercial y financieramente. El resultado en los años setenta y ochenta fueron las crisis en países como Perú, México, Marruecos y Argelia, el desmoronamiento del Estado en Liberia y Sierra

² Paul Kennedy, Dirk Messner y Franz Nuscheler, *Global Trends & Global Governance*, Pluto Press, Londres, 2002, p. 38. Datos sobre desarrollo del Banco Mundial, *World development reports and Global economic prospects* y PNUD, *Informes de desarrollo humano*.

³ Jeff Faux and Larry Mishel, “Inequality and the global economy”, en Will Hutton y Anthony Giddens (Eds.), *On the edge. Living with global capitalism*, Jonathan Cape, Londres, 2000, p.109 (hay edición en castellano en Taurus).

⁴ James K. Galbraith, “A perfect crime: inequality in the age of globalization”, *Daedalus*, invierno de 2002, American Academy of Arts & Sciences, p. 25.

⁵ Ver Alex Callinicos, *Igualdad*, Siglo Veintiuno de España editores, Madrid, 2003; y José María Tortosa, *El juego global. Mal desarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*, Icaria, Barcelona, 2001.

⁶ Ha-Joon Chang, *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*, Anthem press, Londres, 2002, p. 2.

Leona, la debilidad del mismo en numerosos países de África y el colapso financiero de Argentina en 2001.

De hecho, la apertura al mercado mundial y el crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) en los 46 países menos desarrollados del mundo no ha ido acompañado de reducción de la pobreza, según el informe anual de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Una política de apertura y fomento de la exportación que no vaya asociada a una reforma de las estructuras internas que facilite políticas económicas incluyentes y distributivas, no asegura la conexión entre comercio y lucha contra la pobreza.⁷ La revisión crítica de las políticas fomentadas por las organizaciones financieras internacionales y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se orienta en la dirección contraria, al indicar que la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad disminuye la pobreza y potencia el desarrollo.⁸

Incluso algunas políticas importantes de los países del Norte hacia los del Sur –por ejemplo, la cancelación total o parcial de la deuda externa (que asciende a 150.000 millones de dólares), decidida por el Grupo de los 8 en junio de 2005– se hace, en parte, utilizando fondos de la ayuda al desarrollo. De esta forma, los países acreedores se pagan la deuda a sí mismos, pero no aumentan los fondos reales de ayuda hacia los Estados más necesitados.⁹ A la vez, la imposición de políticas neoliberales a cambio de la condonación de la deuda es un regalo “envenenado”, según el economista Bernard Conte.¹⁰ Como indica el PNUD, “Acrecentar la asistencia sin incorporar reglas de comercio más justas arrojará resultados menos que óptimos. Asimismo, sin la perspectiva de mejorar el bienestar humano y erradicar la pobreza como resultado de la asistencia internacional y el comercio, la paz seguirá siendo frágil”.¹¹

3. Globalización y exclusión

La innovación tecnológica aplicada a la investigación, a la gestión y descentralización mundial de la producción y a la evo-

lución de las técnicas de transporte y comunicación rápidas han modificado durante las últimas décadas el funcionamiento del intercambio comercial y del trabajo. La mundialización de las relaciones económicas (financieras, productivas y comerciales) va acompañada del libre movimiento de inversiones, bienes y capital, pero de un limitado movimiento de personas. Se levantan las restricciones fronterizas y arancelarias, se privatizan las funciones tradicionales del Estado y se pone un especial énfasis en la libertad individual y el desarrollo del ciudadano en el marco de la iniciativa privada. En todos los niveles se fomenta la competitividad global, con normas flexibles en términos de regulación laboral. Por otra parte, la deslocalización de la producción ha generado una apariencia de *proletariado global* que, sin embargo, sigue marcado por las diferencias de riqueza, situación en el mercado mundial y poder entre los países del Norte y los del Sur.¹²

La denominada globalización implica una interdependencia e integración internacional y una interacción social, pero esto no garantiza el surgimiento de una sociedad mundial armónica o de un proceso de integración en el que haya una progresiva convergencia de culturas y civilizaciones. Por el contrario, una parte sustancial del mundo está “ampliamente excluida de los beneficios de la globalización” y de ahí que se produzcan fuertes contestaciones políticas.¹³

Bourdieu escribió que “la globalización económica no es un efecto mecánico de las leyes de la técnica o de la economía, sino el producto de una política elaborada por un conjunto de agentes y de instituciones y el resultado de la aplicación de reglas deliberadamente creadas para (...) la liberalización del comercio, es decir, la eliminación de todas las regulaciones nacionales que frenan a las empresas y sus inversiones”.¹⁴

El mundo es un mercado en el que las empresas multinacionales eligen las zonas más atractivas en las que investigar (generalmente los países más avanzados), en qué sitios producir (evaluando capacidad y precios de la mano de obra, políti-

⁷ Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, *The Least Developed Countries Report 2004*, en: <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3074&lang=1>

⁸ Estudios del Conseil d'Analyse Economique (CAE) y de los economistas Laurence Tubiana y Christian Chavagneux, citados en Laurence Caramel, “De l'ajustement structurel à la lutte contre la pauvreté”, *Le Monde Dossiers et Documents*, Nº 323, septiembre de 2003, p. 4.

⁹ Francesco Oddone (del European Network on Debt and Development), Carta al Director, *Financial Times*, 15 de septiembre de 2005.

¹⁰ Citado en Philippe Bernard, “Les limites africaines de l'allègement de la créance”, *Le Monde Dossiers & Documents*, Nº 345, septiembre de 2005, p. 5.

¹¹ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2005*, p. 3. Ver también las interesantes propuestas contenidas en *Cómo lograr que el comercio global sea beneficioso para la gente*, PNUD y Earthscan Publications, Londres, 2003.

¹² Beverley J. Silver y Giovanni Arrighi, “Workers North and South”, en Leo Panitch y Colin Leys, *Working classes and Global realities. Socialist Register 2001*, Monthly Review Press, Nueva York, 2001, pp. 53-76.

¹³ David Held y Anthony McGrew, *Globalization/Anti-Globalization*, Polity Press, Cambridge, 2002, p. 1 (traducción al castellano en Paidós, Barcelona, 2003).

¹⁴ Pierre Bourdieu, *Contrafuegos 2*, Anagrama, Barcelona, 2001, p. 104.

cas impositivas y estabilidad), y en dónde vender (si hay mercado suficiente).¹⁵ El sistema internacional es, también, un gran mercado de valores y especulación que opera 24 horas al día gracias a la comunicación instantánea.

Los Estados han perdido una parte de su capacidad para tomar decisiones en el terreno económico nacional. Pero el Estado, en contra de lo que afirman algunas teorías, no va a desaparecer sino que continuará siendo un actor necesario para el manejo de la administración de las sociedades y para negociar el papel de cada país en la globalización. El Estado moderno asume los riesgos de este modelo económico y sus efectos como, por ejemplo, la progresiva falta de empleo y el descrédito del sistema democrático (en la medida en que se lo asocia con libre mercado). El Estado ya no es un juez mediador sino un jugador más, que compite en condiciones de desigualdad, en el casino global.

El liberalismo económico indica que hay que ser competitivos para salir al mundo a luchar y dejar que la “mano mágica” del mercado proporcione bienestar para todos. La racionalidad liberal afirma que se puede destruir el empleo fijo para crear empleo y alterar las redes sociales que dan seguridad para que haya más seguridad. En este escenario, los Estados ajustan sus sociedades a una competencia que les ha supuesto una deuda inmensa y estructural y que les conduce a transferir 200.000 millones de dólares del Sur al Norte cada año.

En los países más avanzados, esto supone recortar el *Welfare State* (Estado benefactor) más de lo que ya se hizo en los años ochenta, facilitar el despido y restringir los ordenamientos medioambientales para que producir sea cada vez más barato, vender cada vez más fácil y que tanto las empresas nacionales como las multinacionales sientan atracción por instalar aquí o allá su alta tecnología que ahorra mano de obra, en lugar de marcharse a México o China. Europa Oriental es, en este sentido, la nueva frontera.

Al mismo tiempo, marcas famosas como Nike y otras aprovechan la mano de obra mucho más barata y semiesclava de numerosos países no centrales, especialmente la femenina,

para producir sus objetos fetiches del mercado global. Pagan sesenta centavos de dólar a una mujer vietnamita por doce horas de trabajo diario y millones de dólares a un jugador de baloncesto para que anuncie el producto. En el otro lado, la empresa de zapatos Dr. Martens paga 1.960 dólares al mes a sus 1.100 trabajadores de Northampton (Reino Unido). La gigantesca planta Pou Chen, en China, que emplea a 110.000 personas y realiza cien millones de pares de zapatos al año, les paga cien dólares al mes. Nike, Adidas, Caterpillar, Reebok, Timberland y Puma usan los servicios de Pou Chen.¹⁶ Los bajos salarios en el lado pobre del mundo se completan con la inseguridad laboral y la precarización en el lado rico.

El efecto de este modelo es que cada vez hay más personas que necesitan trabajar pero los puestos laborales son menos necesarios y más baratos. La franja de individuos que trabaja regularmente es cada vez menor, mientras que crecen las labores irregulares y precarias, sin protección social,¹⁷ y aumentan las migraciones y la incorporación de personas desesperadas a la criminalidad.

El trabajo es un bien escaso y nadie tiene la seguridad de que lo mantendrá. La idea de hacer una carrera laboral a través de méritos y experiencias, y tener un trabajo fijo, es considerado “empleo tradicional”, es decir, algo del pasado. El cambio de trabajo constante, la inseguridad y las posibilidades de quedar sin empleo por largo tiempo son amenazas para los ciudadanos de los países pobres y ricos, una situación que produce un serio “desgaste de la personalidad”.¹⁸

Además del empleo, en los Estados más desarrollados y democráticos hay serios conflictos económicos, políticos y sociales como, por ejemplo, la despolitización y el abismo creciente entre, por un lado, representantes y esferas de poder y, por otro, representados en el sistema democrático. Asimismo, el poder de grupos económicos que han tomado sectores clave de la economía y de los medios periodísticos produce peligrosas alianzas y el ascenso de políticos empresarios demagogos, populistas y corruptos. En casi todas las sociedades ricas existen, además, zonas de exclusión social y marginación, crecientes problemas educacionales que afectan a la juventud, drogas

¹⁵ Ver “El poder de las multinacionales. El punto de vista del Sur”, volumen especial de la revista *Alternativas Sur*, Nº 2, Centro de Investigación para la Paz (Fundación Hogar del Empleado) y Centro Tricontinental de Louvain-La Neuve, Madrid, 2002.

¹⁶ Dan Roberts y James Kyngé, “How cheap labour, foreign investment and rapid industrialisation are creating a new workshop of the world”, *Financial Times*, 4 de febrero de 2003.

¹⁷ Andreu Lope, Francesc Gibert y Daniel Ortiz de Villacian, *Atajar la precariedad laboral*, Icaria, Barcelona, 2002.

¹⁸ Richard Sennet, *The corrosion of character. The personal consequences of work in the new capitalism*, W.W. Norton, Londres, 1998 (hay edición en castellano, Anagrama, Barcelona).

y narcotráfico, así como el desafío que plantea la inmigración para la posible construcción de sociedades plurales o fragmentadas.¹⁹ Dentro de estas comunidades inmigrantes, excluidas cultural y socialmente, se están desarrollando reacciones violentas contra la sociedad y el Estado, como se ha puesto de manifiesto al conocer que miembros de la comunidad islamista británica eran los autores de los atentados terroristas en Londres en 2005.

4. Los parias del sistema mundial

En la pobreza de los 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar al día está la raíz de las migraciones, de las mafias que trafican con personas y de la incorporación de cada vez más gente a la cadena de producción del narcotráfico, que empieza en los campesinos pobres de Perú, Marruecos o Tailandia –que no pueden vender sus productos agrícolas a un mercado mundial proteccionista– y acaba en los traficantes en las calles de Nueva York, París o Barcelona. Las migraciones interiores y hacia el extranjero son una consecuencia inevitable, aunque hay cada vez menos tierras prometidas y más restricciones para la movilidad de las personas, mientras la información empresarial y la gestión de los bienes viajan por el ciberespacio. Zygmunt Bauman considera que la modernidad capitalista genera masas de ciudadanos *parias* que no tienen cabida ni en los sistemas productivos ni en las cadenas rápidas de consumo.²⁰

Uno de los mayores problemas de la combinación entre la debilidad e inhibición del Estado y el ascenso de la destrucción del empleo y la pobreza es que se deteriora la base misma del sistema democrático. Cuando el gobierno, como gestor del Estado, se torna un negociante en lugar de ser un gestor para el bien común, se altera la base del consenso entre ciudadanos universales y el Estado.

Si el Estado y los legisladores, además, permiten y promocionan que las corporaciones realicen una política restrictiva de empleo, reduzcan cada vez más la protección social presente y futura para los ciudadanos, y no se preocupen por encontrar nuevas vías de reinserción de los parados, especialmente a tra-

vés de la educación, se rompe la confianza. La prosperidad injusta está dando lugar a situaciones muy graves de desconfianza hacia el Estado y hacia la democracia.²¹ En este marco, los individuos viven, pese a las diferencias sociales y al lugar que ocupen en el mundo y en las sociedades, marcados por la incertidumbre.

4.1. Exclusión y ciudad globalizada

Pese a que se han producido cambios importantes en los ingresos de una parte de las poblaciones en las denominadas economías emergentes, la mitad de la población mundial (compuesta por 6.100 millones de personas) vive en contextos marcados por la pobreza y las violaciones de los derechos humanos, carente de servicios de educación y salud, sin acceso a medicamentos esenciales, sin sistemas democráticos, sumergida en una violencia cotidiana, guerras y falta de oportunidades dignas para las generaciones presentes y futuras.²²

Millones de personas asoladas por la miseria y la exclusión habitan en los países periféricos, en los que la tasa de natalidad continúa creciendo al tiempo que disminuye en las sociedades más ricas y desarrolladas. Alrededor del 8% de la población mundial (que será, para entonces, de alrededor de 9.000 millones de personas) vivirá en los países centrales hacia la mitad del siglo XXI. Las migraciones masivas provocan, a la vez, transposiciones de grupos sociales de unas a otras zonas del mundo con las consiguientes adaptaciones, cambios y choques entre comunidades diferentes. Esas migraciones son, por un lado, en parte aprovechadas en los mercados laborales del Norte y de algunos países del Sur receptores de la misma (como Suráfrica), y en parte rechazadas a través de leyes y mecanismos cada vez más sofisticados.²³

La mayoría de la población mundial vivirá en los próximos decenios en ciudades y los grandes núcleos urbanos serán difícilmente gestionables. Las macrourbes tienden a ser organizadas en zonas centrales y periféricas por efecto de la privatización. Las ciudades, que han cumplido una función central en la organización de las sociedades y luego de los Estados, son ahora, en muchos casos, macromundos de marginación, especulación, exclusión jerárquica, penalización y castigo, y se

¹⁹ Ver Pierre Bourdieu, *Contrafuegos*, Anagrama, Barcelona, 1999; P. Bourdieu, *La miseria del mundo*, Akal, Madrid, 1999.

²⁰ Zygmunt Bauman, *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Paidós, Barcelona, 2005.

²¹ Ver Robert Reich, "The Menace of prosperity", *Financial Times*, 3 de marzo de 1997.

²² Algunas de las cifras y tendencias tomadas de Kennedy, Messner y Nuscheler, *Op. Cit.*, pp. 1-21. También Worldwatch Institute, *Vital Signs 2003*, W.W. Norton-Worldwatch Institute, Nueva York, 2003.

²³ Ver los trabajos incluidos en "Génesis y desafíos de las migraciones internacionales", *Alternativas Sur*, Vol. III, N° 1, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 2004; y el dossier sobre migraciones y la crisis de Ceuta y Melilla en 2005, coordinado por Luis Peral, en www.fride.org

muestran incapaces de dar trabajo y servicios. La ciudad-capital deja tendencialmente de ser un espacio común y la jerarquización que ya existía se consolida, con sus primeros mundos en los barrios altos, sus centros de gestión con edificios inteligentes, los sectores medios cuando existen y las barriadas periféricas, pobres y sin servicios.²⁴

4.2. La ruptura ambiental

La población mundial vive en un medio físico que se ha visto recientemente afectado por su utilización irracional. Se rompe el equilibrio entre el crecimiento de las poblaciones y sus necesidades, el uso y consumo de los recursos naturales, la generación de residuos y la regeneración de esos recursos (cuando es posible) por medios naturales o humanos. Las aguas se contaminan, se pesca más de lo necesario, se talan los bosques con mayor velocidad de lo que se tarda en que crezcan nuevos árboles, se altera y disminuye la biodiversidad y se lanzan a la atmósfera o se arrojan a la tierra emanaciones y residuos que provocan rupturas de los sistemas ecológicos –por ejemplo, la alteración de la capa de ozono– que serán quizá irreparables. Estos desequilibrios provocan aumentos de temperatura que, a la vez, generan daños como el fin de las tierras cultivables o desertizaciones que provocan movimientos migratorios o competencias entre grupos sociales por recursos.

La crisis y protección del medio ambiente ha dado lugar a una importante serie de acuerdos, conferencias multilaterales, colaboraciones y debates entre gobiernos, organizaciones internacionales, gobiernos locales y ONG. De este modo, ha llegado a ser una de las áreas de gobernabilidad global más desarrolladas del sistema internacional, en la que se manifiesta una cooperación real o potencial entre diferentes sectores. La progresiva incorporación del sector privado a los foros y debates y las conexiones establecidas entre medio ambiente y otros sectores, como la economía política de la pobreza y los conflictos armados por recursos, sitúan a esta cuestión como un elemento crucial en la gestión del sistema internacional.²⁵ Sin embargo, la crisis ambiental va a una velocidad mayor que la puesta en práctica de los acuerdos.

5. Políticas diferentes y obstáculos

La situación de los Estados menos desarrollados cambiaría, por ejemplo, si las políticas de subvenciones a sus sectores agrícolas de EE UU y Europa fueran modificadas y los países periféricos pudiesen exportar hacia sus mercados.²⁶ Washington y Bruselas mantienen artificialmente bajos los precios de sus productos agrícolas a través de esas subvenciones mientras la mejor política de ayuda al desarrollo sería, precisamente, permitir a los países del Sur exportar libremente sus productos al mercado mundial.

La vida de millones de personas también sería diferente si los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contra la pobreza, que impulsa Naciones Unidas, fuesen cumplidos.²⁷ Su futuro podría ser otro si las corruptas élites locales no tuviesen apoyos y complicidades externas y se viesen forzados a realizar reformas.

El *Informe del Desarrollo Humano*, que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), indica en su edición de 2005 que “las grandes disparidades basadas en riqueza, regiones, género y etnicidad son malas para el crecimiento, para la democracia y para la cohesión social”.²⁸ Para alcanzar el objetivo de tener a toda la población infantil escolarizada África tardaría, si no hay modificaciones en los paradigmas económicos actuales, hasta el año 2129; hasta 2147 para eliminar la pobreza más extrema, y hasta 2165 para reducir en un tercio la mortalidad infantil.²⁹

Por otro lado, miles de personas no morirían al año en conflictos armados y no sufrirían violaciones masivas de los derechos humanos y crisis humanitarias si los objetivos del desarrollo se cumplieran, debido a la relación entre falta de desarrollo e inseguridad: las sociedades pobres, con estructuras estatales débiles y gobiernos corruptos, tienen más posibilidades de entrar en guerra que las sociedades democráticas. Esta vinculación entre seguridad y otros factores queda de manifiesto en el concepto de *seguridad humana* en un sentido amplio, que procura garantizar que los individuos estén seguros contra la

²⁴ Ver, por ejemplo, Deepak Narang Sawhney (Ed.), *Unmasking L.A. Third Worlds and the City*, Palgrave, Nueva York, 2002; y Saskia Sassen, *The global city*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

²⁵ Worldwatch Institute, *La situación del mundo*, CIP-Icaria, Barcelona, ediciones de 2003, 2004 y 2005.

²⁶ James Wolfensohn, “A good ‘pro-poor’ Cancún could help rich as well”, *Financial Times*, 8 de septiembre de 2003.

²⁷ Los ocho Objetivos del Milenio para alcanzar en el año 2015 son: disminuir la extrema pobreza y el hambre, asegurar la educación primaria para todos, promover la igualdad de sexos, reducir la mortalidad infantil, mejorar la sanidad maternal, combatir el SIDA, asegurar un medio ambiente sostenible, y promover un comercio igualitario.

²⁸ En: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/español>

²⁹ Babette Stern, “Erreurs sur le tiers-monde”, *Le Monde Dossiers & Documents*, N° 345, septiembre de 2005, p. 1.

violencia pero también contra el hambre, las enfermedades y los desastres naturales.³⁰

Igualmente, se podrían evitar muchos conflictos y sus consecuencias si Naciones Unidas tuviera una mayor capacidad de intervención preventiva política (en algunos casos, incluso, usando la fuerza militar), y si las normas para tomar decisiones en estas crisis se aplicasen de forma universal y no parcial. En otras palabras, si la protección de las víctimas fuera situada por encima de los intereses particulares. Pero los Estados con capacidad de intervención actúan guiados por principios realistas geopolíticos, intereses económicos y temores a implicarse en guerras imprevisibles.

El proceso de gobernabilidad o gestión mundial no da, sin embargo, respuestas como las citadas en los ejemplos anteriores. Las razones son diversas y entre ellas se encuentran:

1. Disfunción temporal: Los problemas se agravan a una velocidad mayor de aquella en la que se debaten y, eventualmente, se aprueban y se ponen en práctica medidas que en general son paliativas pero no radicales (por ejemplo, los tratados sobre cuestiones medioambientales).
2. Falta de compromiso multilateral: Naciones Unidas es la máxima expresión del multilateralismo, pero los Estados fuertes no le ceden el poder suficiente para que tenga capacidad coercitiva por encima de su soberanía. Esto se manifiesta en cuestiones de guerra y paz y en las limitaciones económicas o políticas que imponen a la organización, ante determinadas acciones que plantea su Secretaría General. La ONU intenta, por ejemplo, promover planes contra la pobreza y las epidemias, pero los Estados dan prioridad a sus intereses privados.
3. El Estado nacional contra las normas universales: Los Estados son, en la mayoría de los casos, los que transgreden las normas universales, de forma directa o en alianzas con sectores internos o externos, privados o públicos.
4. Limitaciones al poder del Estado: La desnacionalización de las economías y de la producción y el libre movimiento de capitales financieros hace que el poder político de los Estados no se apoye, necesariamente, en una infraestructura económica. Por lo tanto, el Estado puede tomar decisiones vacías de contenido, o ser boicoteado si adopta otras que son percibidas como amenazas por parte de las empresas multinacionales o las organizaciones internacionales de crédito.
5. El orden normativo y el interés mercantil: El creciente conflicto entre, por un lado, las reglas impuestas por el mercado y, por otro, el orden jurídico-moral que se apoya en valores no mercantiles y universales. Como explica Delmas-Marty, el “conflicto entre los conceptos legales basados en valores del mercado y aquellos que conciernen a los valores no mercantiles de los derechos humanos e individuales, es una cuestión crucial que afecta al debate sobre el orden mundial futuro”.³¹
6. Políticas de corto plazo sin responsabilidades futuras: Los Estados y las empresas públicas y privadas funcionan sobre la base de políticas rápidas, de corto plazo y beneficio inmediato. El fallecido pensador británico Raymond Williams denominaba “Plan X” a la racionalidad política de las elites que “avanzan a cualquier coste hacia sus objetivos perceptibles”.³² Las duras políticas de corto plazo provocan un efecto de bumerán acumulativo: a mayor cantidad de políticas inmediatas, se multiplican de forma exponencial los efectos negativos hacia el futuro, generando consecuencias no siempre previsibles.
7. Políticas de maldesarrollo: La competencia que se supone saludable termina agravando tensiones y problemas. Los modelos económicos de desarrollo que se aplican conducen al “maldesarrollo” en terrenos como el medio ambiente, la seguridad, la libertad o la identidad a través del agotamiento de recursos, las guerras, la represión, la colonización cultural y la alienación.³³ Y las políticas de ayuda al desarrollo que deberían ser útiles para contrarrestar el subdesarrollo sirven, en muchos casos, para consolidar la riqueza de unos y la pobreza de otros antes que para solucionarlo.³⁴

³⁰ Ver *Human Security Report 2005*, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, 2005, p. VIII.

³¹ Ver Mireille Delmas-Marty, “Del desorden mundial a la fuerza del Derecho Internacional”, *Papeles de cuestiones internacionales*, Nº 82, verano de 2003.

³² Raymond Williams, *Hacia el año 2000*, Crítica, Barcelona, 1984, p. 281.

³³ José M. Tortosa, *Op. Cit.*, pp. 51-52.

³⁴ David Sogge, *Give and take*, Verso Books, Londres, 2002 (hay edición en castellano: *Dar y tomar*, Icaria, Barcelona, 2004); Maggie Black, *International Development*, New Internationalist/Verso Books, Londres, 2002; José A. Sanahuja Perales, “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”, en Manuel Gómez Galán y José A. Sanahuja (Coords.), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 51-127.

8. Globalización desigual: El proceso denominado de la globalización ha supuesto una mayor movilidad de bienes, capitales y conocimiento, una integración de los mercados y las economías y un ascenso de las conexiones entre sectores de las sociedades del mundo. Pero esta globalización es desigual e injusta y favorece a los países más poderosos. Afirma Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía y ex economista jefe del Banco Mundial: “La ausencia de estructuras democráticas ha dado lugar a reglas comerciales y otras que son injustas, en las que las políticas tienden más a reflejar los intereses financieros y de las empresas que los intereses de los países en desarrollo y de la economía global en general”.³⁵

9. El antiterrorismo desplaza a otras cuestiones: Desde los atentados en Nueva York y Washington de septiembre de 2001, los debates y proyectos sobre pobreza, medio ambiente, derechos humanos y reforma de las instituciones multilaterales, entre otros temas globales comunes, han quedado en segundo lugar frente a la guerra contra el terrorismo, liderada por EE UU.³⁶

5.1. Los desafíos de la seguridad: tres problemas

a. ¿Terrorismo o inseguridad?

“El mundo se ha vuelto mucho más complejo y mucho más inestable políticamente”, dice el historiador Gabriel Kolko. “Se acabó la Guerra Fría, pero los peligros y realidad de las guerras están más presentes que nunca”.³⁷ Las guerras modernas tienen causas diversas, casi todas ellas basadas en la pobreza, la desigualdad y la exclusión, que dan lugar a otros fenómenos o se entremezclan con otros, como el fanatismo religioso, lo que termina en muchos casos dando lugar a una confusión entre causas y síntomas. Es precisamente en el campo de la seguridad donde hay numerosos problemas y progresivamente los gobiernos de los Estados más poderosos, especialmente EE UU, restringen sus explicaciones sobre por qué ocurren.

En el terreno de la paz y la seguridad el concepto que más se utiliza, pero menos describe y más encubre, es el de terrorismo. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva

York y Washington fueron espectaculares manifestaciones de acciones armadas realizadas contra objetivos civiles o de fuerzas de seguridad, públicos o privados, con el fin de crear miedo, producir determinados comportamientos y favorecer determinadas opciones políticas.

Existen diversos intentos de conceptualizar el terrorismo. El Consejo de la Unión Europea lo define, por ejemplo, como el conjunto de los delitos cometidos intencionalmente por un individuo o un grupo contra uno o más países, instituciones o ciudadanos, con el fin de intimidarlos y alterar gravemente o destruir las estructuras políticas, económicas, medioambientales o sociales de un país.³⁸

La idea, promocionada desde EE UU y apoyada desde otros gobiernos y medios, según la cual hay un terrorismo global coordinado, desvirtúa la realidad y dificulta el debate. Lo que existe son grupos armados, de diferentes características, que practican acciones violentas (ataques contra lugares públicos y privados, asesinatos, matanzas masivas, secuestros, amenazas).

En España, Colombia, Israel, Indonesia, Filipinas y otros países hay acciones de este tipo. La distinción entre terrorismo y lucha armada o resistencia no es sencilla. De hecho, Naciones Unidas lleva muchos años discutiendo y buscando una definición. A la vez, el fracaso de las revoluciones armadas de los años sesenta a los ochenta del siglo XX y los intentos, aunque frustrados violentamente como en Chile en 1973, de alcanzar el poder a través de la legalidad, ha llevado a una deslegitimación de la lucha armada como método de liberación.

La mayor parte del terrorismo moderno ejecuta sus ataques contra objetivos civiles, y no busca una toma del poder estatal inmediata o directa sino crear un clima de incertidumbre en el marco de enfrentamientos por identidades nacionales, religiosas o étnicas. Es el caso de los atentados terroristas en la India por parte de los independentistas de Cachemira o de los palestinos contra la población israelí. El terrorismo de grupos como Al Qaeda plantea la guerra de forma milenarista, entre Occidente y el Islam. Una parte de este terrorismo no tiene una base estatal sino que opera como una red con grupos descentralizados.

³⁵ Joseph Stiglitz, “Globalization and development”, en Held and Koenig-Archibugi, *Taming globalization. Frontiers of governance*, Polity Press, Cambridge, 2003, p. 55.

³⁶ Ver Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (Eds.), *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional. Anuario CIP 2003*, CIP-Icaria, Barcelona, 2003.

³⁷ Gabriel Kolko, *Another century of war?*, The New Press, Nueva York, 2002, p. vii (edición en castellano en Paidós, Barcelona, 2003).

³⁸ Ver un excelente resumen sobre la definición de terrorismo en Laurence Thieux, “El terrorismo: causas e implicaciones estratégicas”, *Informe CIP*, Madrid, 2005.

Desde el 11-S, el concepto también ha sido usado de forma indiscriminada por parte de EE UU y algunos aliados para describir las acciones armadas contra la ocupación militar de Irak. El uso del terrorismo por parte de algunos grupos (por ejemplo, Hamás en Palestina) no anula la justicia de ciertas causas y los dictámenes jurídicos internacionales (las Resoluciones de la ONU sobre el caso palestino). El terrorismo, pese a la prédica de la fuerza por las partes en conflicto, debe ser enfrentado con fuerza y legalidad democrática, respeto de los derechos humanos, racionalidad para entender sus raíces y diálogo cuando sea posible.

b. Proliferación y comercio de armas

A pesar de su gravedad, el terrorismo no es ni la mayor amenaza ni el problema más grave de seguridad internacional. Existe el peligro de la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas). Una serie de Estados tiene la intención o los proyectos para desarrollar armas de este tipo. A la vez, los Estados que las poseen (EE UU, Reino Unido, Francia, Rusia, China, Israel, India, Pakistán) no solamente no renuncian a ellas sino que continúan con sus planes de modernización. La no proliferación se encuentra en uno de sus peores momentos, con serias tensiones con Corea del Norte e Irán. Y el comercio de armas pesadas tiene un curso estable (el volumen registrado fue de 15.330 millones de dólares en el año 2000), al tiempo que centenares de miles de armas ligeras son fabricadas masivamente cada año, comercializadas y usadas en las guerras reales del presente sin que la mayor parte de los Estados colaboren en su control.³⁹

La paradoja de la seguridad se refleja en la política de fortalecer el gasto militar pero disminuir los fondos y el interés en apuntalar un sistema jurídico internacional que permita resolver las disputas pacíficamente. En los últimos años ha aumentado el gasto militar de forma espectacular en EE UU (322.365 millones de dólares en 2003, frente a 149.424 millones del conjunto de los países de la UE, 63.648 millones de Rusia, 46.049 millones de China y 39.513 de Japón).⁴⁰ En Europa, diversos gobiernos invocan la necesidad de una defensa más fuerte si la UE quiere tener peso en el sistema internacional y tanto Japón como China han elevado sus gastos militares. En otros países, especialmente de América Latina, la ten-

dencia ha sido descendente debido al fin de las dictaduras y el peso de la deuda externa.

El rearme a través de la modernización de los Estados más poderosos del sistema internacional no significa que aumenten las posibilidades de guerra entre ellos (aunque algunos estrategas estadounidenses, rusos y chinos no descartan que entre sus respectivos países pueda haber fuertes tensiones, incluso militares, en el futuro medio). Las armas son un poder simbólico realista. Pero desde septiembre de 2001 ha crecido el uso de la fuerza desde algunos países hacia otros. Las guerras en Afganistán e Irak indican que la fuerza puede ser usada con la justificación de la guerra preventiva—una estrategia instaurada por el gobierno de EE UU en 2002—,⁴¹ contra un Estado que ambicione tener armas de destrucción masiva o contra el terrorismo.

c. Guerras en Estados institucionalmente frágiles

La cuestión de la seguridad se ve especialmente afectada por los conflictos armados en alrededor de treinta Estados del sistema internacional y en medio centenar de Estados con sistemas institucionales que no funcionan apropiadamente para garantizar el acceso a bienes y proteger los derechos de los ciudadanos. Algunos de los principios básicos del Estado moderno se ven afectados: se produce una fragmentación del monopolio del uso legítimo de la fuerza, el poder central no controla el conjunto del territorio y no hay un sistema constitucional sino que se generan diversas sublegalidades vinculadas a grupos armados.⁴²

Los Estados institucionalmente débiles tienen pasado colonial y ocupan un lugar subordinado en el mercado internacional. En ellos se manifiestan la mayor parte de las disfunciones políticas, económicas y sociales del sistema internacional. La seguridad de millones de personas en un sentido amplio (ambiental, sanitario, educacional, laboral, y el ejercicio y protección de sus derechos) se ve afectada por esta debilidad institucional. A la vez, los conflictos internos tienden a transformarse en confrontaciones violentas. La relación entre pobreza y violencia se hace peligrosamente evidente en los Estados débiles. Igualmente, una parte de las migraciones masivas de países del Sur proviene de Estados en crisis o en guerra.

Tradicionalmente la guerra era un instrumento para conseguir fines políticos y económicos. Los actores de las guerras moder-

³⁹ Gideon Burrows, *The arms trade*, New Internationalist/Verso Books, Londres, 2002.

⁴⁰ Fuente: The International Institute for Strategic Studies, citado en *Le Monde Dossiers & Documents*, N° 322, julio de 2003, p. 1.

⁴¹ Ver Mariano Aguirre y Phyllis Bennis, *La ideología neoimperial*, Icaria, Barcelona, 2003.

⁴² Ver Susan Woodward y Mark Taylor, "Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto", *Informe CIP*, Madrid, 2005.

nas no siempre buscan fines políticos; la violencia en varias regiones del mundo se está convirtiendo en una forma atípica de inclusión y organización social de ciudadanos marginados. Los fines políticos se pierden, especialmente el interés de transformar la orientación de los Estados o construir Estados. El principal objetivo que emerge es el beneficio económico a través del control, generalmente ilegal, de recursos naturales y otras actividades.

Diversos grupos armados viven de la explotación y el violento comercio transnacional de diamantes desde Sierra Leona y la República Democrática del Congo hasta Amberes y Nueva York; de la droga y los secuestros en Colombia; de la exportación de opio desde Afganistán; del tráfico y la esclavitud de personas en Sudán; de la piratería de barcos en el océano Pacífico; de diversas formas de criminalidad (armas, prostitución, drogas, contrabando) en los Balcanes; del paso clandestino de emigrantes desde China y por el estrecho de Gibraltar o por la frontera mexicana-estadounidense. Las economías ilegales operan dentro de Estados frágiles o en colapso y se vinculan con el mercado económico global a través de transacciones de mercados en la sombra y redes financieras encubiertas.⁴³

6. La crisis de gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad, en su definición más simple, se refiere a una serie de acuerdos para gestionar problemas comunes, en un determinado espacio, entre actores estatales y no estatales. La gobernabilidad incluye a instituciones formales y regímenes que tienen la legitimidad y el poder para hacer cumplir las normas adoptadas, y también los acuerdos informales que las personas y las instituciones han pactado. Otras definiciones la consideran como el conjunto de mecanismos para coordinar los sistemas sociales hacia sus objetivos. La gobernabilidad se materializa en leyes, normas y costumbres practicadas por gobiernos y otros actores no estatales.⁴⁴ Si la gobernabilidad tiene esas características formales e informales, entonces es un marco de gestión para los problemas del sistema internacional, a la vez que ofrece un espacio de diálogo al poder del Estado, las organizaciones multilaterales y la sociedad civil.

Keohane define la gobernabilidad global como:

“El ejercicio de poder y de hacer leyes en una escala global, pero no necesariamente por parte de entidades autorizadas para actuar de esa forma por acuerdo general. La gobernabilidad global puede ser ejercida por Estados, organizaciones religiosas y empresas, así como por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Dado que no existe un gobierno global, la gobernabilidad a escala global implica interacciones estratégicas entre entidades que no están integradas en jerarquías formales. Dado que no hay una Constitución global, las entidades que ejercen el poder y hacen las reglas no están autorizadas para esta misión por acuerdo general. Por lo tanto, sus acciones son consideradas en muchas ocasiones como ilegítimas por aquellos que se ven afectadas por ellas”.⁴⁵

Basándose en el carácter transnacional de los problemas mundiales, una comisión de personalidades ha definido la gobernabilidad como:

“La suma de las diferentes formas en que instituciones e individuos, tanto públicos como privados, gestionan sus cuestiones comunes. Se trata de un proceso continuo a través del cual intereses divergentes o conflictivos pueden ser situados y se pueden adoptar acciones cooperativas. Esto incluye a las instituciones formales y a regímenes dotados con el poder para hacer cumplir los compromisos, a la vez que los arreglos informales entre las personas y las instituciones que o bien se han puesto de acuerdo o perciben que hacerlo sería de su interés”.⁴⁶

Los conceptos de gobernabilidad y “buen gobierno” son también usados, por ejemplo, por las agencias financieras internacionales para imponer criterios y condiciones a gobiernos débiles, pero la presión debería ejercerse de forma más general, es decir, a todos los gobiernos, empresas y entidades financieras que, en muchos casos, colaboran con los gobiernos corruptos y dictatoriales.

Los gobiernos de EE UU y Gran Bretaña han planteado en los últimos años criterios de gobernabilidad a África Subsahariana, confundiéndolo intencionadamente con la idea de “buen

⁴³ Ver teorías y análisis sobre conflictos en la serie de *Anuarios* del CIP de 2000 a 2004, Icaria-CIP, Barcelona.

⁴⁴ Síntesis de P. J. Simmons y Chantal de Jonge Oudraas, *Managing global issues. Lessons learned*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2001, p. 8.

⁴⁵ Robert O. Keohane, “Global governance and accountability”, en David Held y Mathias Koenig-Archibugi, *Op. Cit.*, p. 132.

⁴⁶ Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 2 (existe traducción en castellano, Alianza Editorial).

gobierno”, pero no han accedido a las demandas de los países agrícolas de la región para que disminuyan las subvenciones a sus agricultores, ni para que sus laboratorios flexibilicen sus posiciones sobre la fabricación y comercialización de medicinas genéricas, como tampoco han limitado la venta de armas a la zona.

El concepto de gobernabilidad necesita ser puesto en el contexto del poder económico y político, nacional y global, para hacerlo más complejo pero más real. Estas definiciones reconocen esos “acuerdos informales” y que esa gobernabilidad podría ser llevada a cabo por actores no gubernamentales. Por lo tanto, la gestión global es un espacio de *deliberación* social. Además, la gobernabilidad que no se conecte con cuestiones como la desigualdad, la exclusión social y la pobreza estará adoptando una posición restringida que, al no observar los problemas reales, asumirá que el desorden social deriva de otras causas y responderá, muy posiblemente, con medidas de fuerza.

Una definición más avanzada de gobernabilidad tendría que incluir contenidos normativos y emancipatorios y referirse a las medidas que deberían adoptarse para gestionar los problemas comunes de forma negociada y pactada, en beneficio de los ciudadanos del sistema global. En este sentido, la gobernabilidad es un campo promisorio, ya que incluye los avances logrados en los últimos siglos, a la vez que promueve la idea de constituir formas de gestión global para las cuestiones que, insalvablemente, no pueden ser gestionadas desde la perspectiva particular.⁴⁷ Existe una compleja trama de redes de gestión multilateral, universales y regionales, sobre diferentes cuestiones, que son adecuadas para esa gestión global.

7. Las respuestas

Las tendencias actuales agudizarán las dualidades (integración-desintegración, riqueza-pobreza, zonas libres de contaminación-zonas contaminadas, regiones de paz-regiones de guerra, democracia-dictadura, orden constitucional-caos, legalidad-ilegalidad, educación-ignorancia, ciudadanos con titularidades de acceso-ciudadanos desprovistos de ellas, entre otras) y serán más rígidas y difíciles de revertir en el futuro.

Frente a este panorama paradójico, en el que se combinan la miseria con grandes avances científicos, comunicación global y posibilidades aparentemente infinitas para el desarrollo, existe una tensión entre la inercia destructiva y nuevas ideas políticas y movilizaciones sociales críticas en favor de gestionar de forma global estos problemas.

Existe una importante base teórica, y en algunos casos práctica, para enfrentar y gestionar estos problemas, sin que ello asegure una resolución inmediata ni un resultado final exitoso. El Derecho Internacional Público tiene un considerable desarrollo, al igual que el Derecho Internacional Humanitario.⁴⁸ La exigencia de gestión de la economía en función de las necesidades humanas se combina con los avances en la protección de los derechos humanos, con la creación de la Corte Penal Internacional en 1998 y las causas en España y Chile contra el ex dictador Augusto Pinochet, los nuevos juicios a los dictadores en Argentina y en Chile y los Tribunales Especiales para crímenes contra la humanidad en Ruanda y la ex Yugoslavia. Por otra parte, existe un derecho emergente a recibir protección internacional, por parte de las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos, en el debate que se ha generado internacionalmente sobre “la responsabilidad de proteger”.⁴⁹

En el campo del empleo, instituciones como el PNUD, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y centros de investigación han elaborado ideas concretas.⁵⁰ Las conferencias organizadas por la ONU sobre derechos humanos, población, pobreza, desarrollo social, ciudades y mujer han dado, igualmente, lugar a documentos, investigaciones y propuestas concretas en cada uno de estos campos. Está planteado, también, el debate sobre la ampliación, y los eventuales problemas de aplicación de los derechos humanos, para incluir los económicos, sociales y culturales.⁵¹

La gobernabilidad global debe basarse en el concepto de régimen. Este concepto se ha elaborado a partir de la interdependencia de los Estados, de los diferentes grados de poder que tienen entre ellos y de la necesidad de que se alcancen pactos sobre determinadas cuestiones (derechos humanos, transporte, comunicaciones, pesca, explotación de los espacios natura-

⁴⁷ Ver Michael Edwards, *Un futuro en positivo*, Intermón-Oxfam, Barcelona, 2002.

⁴⁸ Francisco Rey Marcos y Víctor de Currea, *La acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2002.

⁴⁹ Ver la serie de ensayos sobre “la responsabilidad de proteger” en Jessica Almqvist y Carlos Espósito, “Building a new role for the United Nations: the responsibility to protect”, en: <http://www.fride.org/activities/activity.aspx?id=789>. También resumen de la conferencia en FRIDE de Juan Méndez, asesor especial del Secretario General de la ONU para la prevención del genocidio, en: <http://www.fride.org/activities/activity.aspx?id=891>

⁵⁰ Ver, por ejemplo, las propuestas en el *Informe de Desarrollo Humano 1994*; y Guy Aznar, *Trabajar menos para trabajar todos*, Ediciones HOAC, Madrid, 1994.

⁵¹ VV. AA., *Los derechos humanos y la globalización: avances y retrocesos*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2003.

les, control de armamentos, entre otros). Krasner lo define como “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales”.⁵² Es una concepción basada en los pactos entre Estados democráticos que sirve como un importante punto de partida. El concepto de régimen, sin embargo, se ve afectado por la realidad del poder y la jerarquía del sistema internacional, y choca con la realidad de la hegemonía de algunos Estados sobre otros.

La combinación de la idea de régimen sobre asuntos particulares con la de gobernabilidad como conjunción de diversos regímenes configura, pese al problema del poder, un importante marco de referencia. Held considera que el sistema de Naciones Unidas debería ser revisado y reformado combinando tres elementos: poder coercitivo, responsabilidad y justicia. “El *status quo* geopolítico de 1945 debería sustituirse por un Consejo de Seguridad y una serie de asambleas que reflejen el equilibrio cambiante de las naciones en el siglo XXI, y las nuevas formas de poder nacidas de la globalización. El Derecho Internacional y la seguridad de las naciones tendría que entroncarse con una agenda de miras más amplias cuya finalidad sería asegurar el bienestar humano”.⁵³

Los diferentes fenómenos agrupados en la globalización requieren una respuesta que vaya más allá de la negativa a la evidencia, es decir, que superen la protesta. Como escribe Beck, “la resistencia frente a la agenda neoliberal de la globalización impone una agenda cosmopolita de la globalización. Todas las crisis, los conflictos, los descalabros de ésta tienen uno y el mismo efecto: refuerzan la apelación a un régimen cosmopolita, abren (pretendiéndolo o no) el espacio a una ordenación del poder y del Derecho”.⁵⁴

Ese cosmopolitismo requiere un doble proceso de profundización de las reformas sociales y políticas en las comunidades nacionales, a la vez que un camino de reformas en el sistema internacional, para que haya mayor transparencia, democrati-

zación y rendición de cuentas.⁵⁵ Habermas considera, en este sentido, que “la situación mundial se puede comprender, en el mejor de los casos, como una situación de transición desde el derecho internacional hacia el derecho cosmopolita”.⁵⁶

En esta transición, es necesaria una reinención solidaria y participativa del Estado basada en el intercambio democrático entre las instituciones y la comunidad, los movimientos sociales y no gubernamentales.⁵⁷ Los Estados continuarán siendo los gestores nacionales del sistema global. Pero estarán influidos por respuestas políticas desde las sociedades que pugnan por cambiar esferas parciales del modelo que se aplica. Las formas de respuesta social, o de falta de ellas, son variadas y complejas.

En el sistema internacional se están produciendo cambios que indican que en el futuro medio viviremos en Estados-nación pero integrados en diversas estructuras locales, regionales y mundiales. Así como la identidad de las personas se ha hecho más amplia, más plural y compleja, e incluye la ciudadanía nacional e identidades transnacionales, las formas de organización y asociación serán diversas. De un sistema internacional de Estados se podría pasar a una sociedad internacional que contaría con formas más altas de organización y relaciones en la que participarían Estados, actores no estatales, habría más relaciones transfronterizas y se multiplicarían los vínculos políticos, económicos y sociales.⁵⁸

Pero ese cambio no está escrito ni es seguro que se alcance. No hay historia futura escrita. Quizá se avance hacia un mundo más injusto y jerárquico o hacia uno más justo. En todo caso, lo que se construya y suceda será a partir de un proceso político en el que diversos sectores de la sociedad civil y políticos de cada Estado luchan por mantener y profundizar la democracia, proteger sus derechos y tener acceso a recursos sociales, políticos y laborales. En estas luchas son actores los movimientos políticos, sindicales y las redes alrededor de temas globales (ecológicos, derechos humanos o género, entre otros). La transnacionalización y deslocalización de la producción y la internacionalización de los mercados obliga a tomar posicio-

⁵² Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables”, en S. D. Krasner (Ed.), *International regimes*, Cornell University Press, Londres, 1983, p. 2.

⁵³ David Held, “Una vuelta al estado de la naturaleza”, *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 82, verano de 2003, p. 16.

⁵⁴ Ulrich Beck, “La paradoja de la globalización”, *El País*, 5 de diciembre de 2002, p. 11.

⁵⁵ Held y McGrew, *Op. Cit.*, p. 107.

⁵⁶ Jürgen Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, p. 167.

⁵⁷ Idea desarrollada por Boaventura de Sousa Santos en *La caída del Ángelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Instituto Latinoamericano de Servicios Sociales Alternativos, Bogotá, 2003.

⁵⁸ Dirk Messner, “World society – structures and trends”, en Kennedy, Messner y Nuscheler, *Op. Cit.*, p. 27; y Barry Buzan, “From International System to International Society”, *International Organization*, N° 47, pp. 327-352.

nes internas y más allá de las propias fronteras. Para los movimientos sindicales, en particular, es un fuerte desafío alterar su tradición de luchas y reivindicaciones nacionales y pasar a diseñar estrategias posnacionales.⁵⁹

A la vez, los actores nacionales y locales tendrán que encontrar formas de coordinación para defender los acuerdos alcanzados en la sociedad internacional por los Estados. De hecho, es paradójico que los movimientos sociales y políticos deban defender ante gobiernos hostiles los acuerdos multilaterales firmados por los Estados (por ejemplo, sobre derechos humanos y medio ambiente). En muchos casos, esa defensa se transforma en resistencia a que las libertades civiles sean recortadas o abolidas en los propios Estados democráticos.

La existencia de una sociedad civil activa y crítica es una precondición para la democracia interna. La sociedad civil, escriben Kaldor, Anheier y Glasius, se ocupa del sentido y la práctica de la igualdad humana en un mundo crecientemente injusto, y del complejo debate sobre cómo los individuos pueden desarrollar sus propias capacidades para satisfacer sus necesidades. Y añaden: “La sociedad civil global implica compromiso cívico en una esfera global y transnacional”.⁶⁰

Una de las teóricas de la democracia participativa, Hilary Wainwright, considera que internacionalmente esa función la realizan las redes transfronterizas.⁶¹ Esta idea es contestada por quienes piensan que los movimientos de la sociedad civil global albergan dos problemas. Por un lado, no son, ni tienen capacidad para ser, representativos de esa “sociedad global”. Por otro, no podrían actuar de forma democrática porque el sistema internacional es jerárquico y no democrático.⁶² En la misma línea, el experto en cuestiones de democracia Robert Dahl indi-

ca que, si ya existen grandes problemas para que en las sociedades democráticas los ciudadanos se vean representados por sus autoridades e instituciones públicas en cuestiones de política exterior, menos aún podrían hacerlo ciudadanos de diferentes países tratando de influir sobre foros multilaterales.⁶³

El desafío de los movimientos sociales y de la denominada sociedad civil global es lograr que sus diferentes demandas (democráticas, participativas, igualitarias, entre otras) tengan impacto sobre los centros y estructuras de poder aunque no puedan ejercer ese poder institucional que indica Dahl. La diversidad del movimiento de sociedad civil global, más las propuestas elaboradas por partidos políticos (socialdemócratas y poscomunistas, entre otros), además de las que provienen del mundo académico, producen una inmensa cantidad de ideas sobre cómo gestionar la globalización.⁶⁴ En general, hay tres líneas en las que se pueden agrupar: las que proponen reformas desde el Estado dentro del sistema capitalista; las que propugnan reformas críticas hacia los Estados y las instituciones también dentro del sistema vigente; y los que promueven reformas orientadas a la abolición de las estructuras actuales de poder económico y político.⁶⁵

Held y McGrew consideran que los movimientos transnacionales representan las preocupaciones e intereses de una emergente sociedad civil internacional, pero que no tienen la capacidad ni los recursos de los Estados o las empresas multinacionales. De ahí que su influencia e impacto político no pueda ser medida en el campo del “poder duro” (*hard power*, aquel que se ejerce por medios políticos, económicos y políticos entre los Estados), sino en el del “poder suave” (*soft power*, aquel que no tiene capacidad coercitiva sino que puede influir en los intereses, actitudes, programas de trabajo e identidades).⁶⁶ Rosenau,

⁵⁹ Asbjorn Wahl, “El movimiento obrero europeo: el legado ideológico del pacto social”, *Monthly Review. Selecciones en Castellano*, Hacer Editorial, Barcelona, 2005, p. 115.

⁶⁰ Mary Kaldor, Helmut Anheier y Marlies Glasius, “Global Civil Society in an Era of Regressive Globalisation”, en *Global Civil Society 2003*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 4.

⁶¹ Hilary Wainwright, “Civil society, democracy and power: global connections”, en Helmut Anheier, Marlies Glasius y Mary Kaldor (Eds.), *Global civil society 2004/2005*, Sage, London, 2005, p.116. Ver también, Salvador Martí i Puig, “Los movimientos de resistencia global”, en Elena Grau y Pedro Ibarra (Coord.), *Participando en la red. Anuario de movimientos sociales*, Icaria y Betiko Fundazioa, Barcelona, 2001, pp.291-303.

⁶² Kenneth Anderson y David Rieff, “‘Global civil society’: a skeptical view”, en Helmut Anheier, Marlies Glasius y Mary Kaldor (Eds.), *Global civil society 2004/2005*, *Op. Cit.*, pp. 26-39.

⁶³ Robert A. Dahl, “Can international organizations be democratic?”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (Eds.), *Democracy’s edges*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.23.

⁶⁴ Entre numerosos trabajos, ver el rico debate entre las ideas de la socialdemocracia europea promovida por el primer ministro británico Tony Blair y el ex canciller alemán Gerhard Schröder, y algunos de sus críticos, en Martín Jacques (Ed.), *¿Tercera vía o neoliberalismo?*, Icaria, Barcelona, 2000.

⁶⁵ Un interesante programa alternativo que combina radicalidad con estrategias de corto, medio y largo plazo ha sido elaborado por François Houtart, “Los proyectos y los niveles de las alternativas”, en Samir Amin y François Houtart (Eds.), *Globalización de las resistencias. El estado de las luchas 2003*, Icaria, Forum Mondial des Alternatives y Cáritas Española, Barcelona, 2002. Sobre los modelos de oposición a la globalización ver Held y McGrew, *Op. Cit.*, pp. 98-117.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 69.

por su parte, considera que las ONG acercan los problemas reales de las personas a la política de los Estados, llenando los huecos que estos y las organizaciones internacionales no cubren.⁶⁷

El jurista Richard Falk indica que hay actores no estatales (o, siguiendo la terminología de Rosenau, libres de soberanía) que ejercen una globalización crítica “desde la base” (en oposición a los actores del mercado global que impone una “globalización desde arriba”). Falk propone que la sociedad civil global promueva una democracia normativa basada en el consenso y participación de los ciudadanos, el Estado de derecho, la promoción de los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, la preservación de los bienes comunes y la no violencia.⁶⁸

Será necesario fortalecer y defender el multilateralismo y sus avances, pese a los fallos y limitaciones que tiene, a la vez que se pugna por nuevas formas de gestión y espacios de libertad. Por ejemplo, en el terreno de la ciudadanía, un concepto asociado al Estado, será probablemente necesario defender los derechos ciudadanos ganados durante siglos y, a la vez, ampliar el concepto para que no quede restringido en cuestiones como el asilo. Habrá que exigir a los Estados que cumplan sus compromisos internacionales sobre medio ambiente, derechos humanos y desarrollo, y a las empresas que se ajusten a normas de responsabilidad.⁶⁹

Los Estados que forman parte de Naciones Unidas tienen el beneficio de ser reconocidos como soberanos. Pero ese atributo debe ir unido al principio de responsabilidad: el Estado moderno debe garantizar los derechos de sus ciudadanos y su desarrollo humano. Eso implica que el Estado debe ser parte y comprometerse con los acuerdos y tratados que garantizan la seguridad democrática de los ciudadanos dentro de su jurisdicción. En el caso de que un Estado no cumpla con sus compromisos, entonces debería ponerse en marcha el principio de la seguridad colectiva, lo que significa que “una parte de esa

responsabilidad debe ser tomada por la comunidad internacional, actuando de acuerdo con la Carta de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para ayudar a construir la necesaria capacidad o facilitar la necesaria protección, si ése fuese el caso”.⁷⁰

La construcción o fortalecimiento de Estados incluyentes es una condición indispensable. Son los Estados los que deben reconocer los derechos de mayorías y minorías y usar las formas más avanzadas de autonomía regional. El sistema estatal debería proteger el imperio de la ley (*the Rule of Law*), combatir desde dentro de sí mismo la corrupción, garantizar los derechos humanos, promover la libertad de expresión, instaurar un sistema impositivo justo y orientar los recursos de forma que potencien la infraestructura al servicio de la sociedad y sirvan para formar y educar a los ciudadanos, garantizar la igualdad de oportunidades a hombres y mujeres y otorgar prioridad a la lucha directa e indirecta contra la pobreza.

Wallerstein indica que el sistema económico mundial se encuentra en una fase crítica de transformaciones, en la que es preciso presionar desde los movimientos populares sobre los gobiernos de derecha y de centro-izquierda, por la democratización en los campos de la educación, la salud y la renta garantizada de por vida.⁷¹

Como lo sintetizó Susan George al final de su discurso en la serie de conferencias de Oxford Amnesty, el modelo neoliberal diseñado y sostenido por políticos, economistas, banqueros, instituciones financieras internacionales y empresas no funciona. Es un experimento que beneficia a pocas personas y excluye cada vez a más. Pero este experimento no es una creación de los dioses sino de los hombres y, por lo tanto, lo que se ha creado puede ser modificado, “para restaurar el poder a las comunidades y a los Estados, mientras se trabaja para instituir reglas democráticas y una distribución justa en el nivel internacional”.⁷²

⁶⁷ James N. Roseanu, *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 338.

⁶⁸ Richard Falk, “Global civil society and the democratic prospect”, en Barry Holden, *Global democracy. Key debates*, Routledge, Londres, 2000, pp. 162-178.

⁶⁹ Entre las múltiples propuestas de reformas desde la sociedad civil global ver Kristin Dawkins, *Global governance. The battle over monetary power*, Seven Stores Press, Nueva York, 2003.

⁷⁰ *A More Secure World, Op. Cit.*, p. 17.

⁷¹ Immanuel Wallerstein, “Una política de izquierdas para una época de transición”, en *Monthly Review. Selecciones en castellano*, Hacer Editorial, Barcelona, 2005, p. 149.

⁷² Susan George, “Globalizing rights?”, en Matthew J. Gibney (Ed.), *Globalizing rights*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 17.

¿Hacia una política post-representativa?: la participación en el siglo XXI

Jenny Pearce

I. Introducción

En este trabajo se analizan dos cuestiones:

- ¿Estamos ante el principio del fin de la política representativa como forma de democracia, cuyos fundamentos se asentaron en el pensamiento de los siglos XVII y XVIII y se implementaron tras las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana?
- ¿Y si es así, qué vendrá a reemplazarlo?

Pondré estas cuestiones en relación con los temas de las discusiones de Hegoa sobre “Propuestas locales para otra globalización”. ¿Qué impacto está teniendo la globalización en el nuevo pensamiento democrático y cuál es, a su vez, el impacto de la participación de los movimientos sociales en la globalización? Sostendré que si la acción colectiva debe convertirse en algo más desafiante, tanto en la teoría como en la práctica, es preciso que haya una reflexión crítica sobre la práctica y la cultura participativas. La participación no es algo bueno en sí mismo. Debe ser matizada. Debemos dotar de contenido este concepto y convertirlo en una herramienta para expresar el derecho de los activistas a desafiar a quienes toman las decisiones, incluso cuando éstos han sido elegidos para asumir esa función y para ser una fuente de propuestas sobre las direcciones futuras de la sociedad. No debemos obviar tampoco los problemas complejos y difíciles alrededor de qué es lo que legi-

tima la participación y de cómo son legitimados los participantes. Por último, debemos preguntarnos qué clase de participación puede profundizar en algunas de las hondas preocupaciones con respecto al desarrollo humano y a la seguridad humana a las que se enfrenta hoy nuestro planeta.

Este trabajo:

1. Aborda la historia de la tensión entre la democracia representativa y la participación.
2. Aborda el surgimiento del pensamiento de los nuevos movimientos sociales, el auge de las organizaciones no gubernamentales y el resurgimiento de la “sociedad civil” como concepto.
3. Analiza la relación entre sociedad civil, agentes radicales y globalización neoliberal.
4. Analiza la interacción compleja entre la globalización y la acción social colectiva local y global.
5. Conceptualiza la participación a través de la consideración de las tensiones dentro de los movimientos de acción colectiva a nivel local y global, y entre éstos y otras formas de participación pública. Estas tensiones deben ser analizadas si queremos comenzar el proceso de dar forma teórica y normativa a una política post-representativa en el tercer milenio.

2. Representación y participación

Los padres fundadores de la democracia representativa creyeron que lo que estaban proponiendo era una oposición explícita a la democracia¹ más que una de sus formas. La representación no era una mera respuesta a la dificultad de la democracia directa en cualquier formación política fuera de la ciudad-estado, aunque ese argumento se emplea a menudo en contra de la democracia directa. El método representativo trataba de lograr la igualdad de derecho al consentimiento². El gobierno representativo también se instituyó porque se entendía que el estatus social de los representantes con respecto a sus electores sería diferenciado de y superior a estos últimos.

La idea de que la sociedad estaría mejor regida por una elite educada y de que podrían ser necesarios controles contra el dominio de las masas siguió vigente hasta bien entrado el siglo XIX. La opinión expresada por John Stuart Mill en 1861 de que el gobierno representativo es “idealmente la mejor forma de gobierno”³ ha sido relativamente poco cuestionada. Mill esperaba que a través de la experiencia en el gobierno local, por ejemplo, los menos educados pudieran aprender cómo convertirse en participantes responsables. Pero la democracia representativa seguía incluyendo componentes aristocráticos a la vez que democráticos, y podría decirse que continúa haciéndolo. Si bien la lucha para conseguir el sufragio universal, en general exitosa aunque prolongada, dio la impresión de que los componentes democráticos habían salido reforzados y de que los representantes ya no eran sólo terratenientes sino también abogados, educadores e incluso sindicalistas, en realidad éstos no reflejaban a toda la sociedad. Además, el auge de los partidos políticos de masas, que dio la impresión de unir a los representantes con la sociedad, también tendía a contribuir al surgimiento de nuevas elites.

Debemos recordar que durante las décadas de su evolución, el gobierno representativo no era un orden estable y puro. Hay muchos ejemplos de brotes democráticos o momentos participativos, como la Comuna de París en 1870, el Movimiento Cooperativista en Inglaterra en el siglo XIX, los Soviets o

Consejos Obreros de la Rusia pre-revolucionaria, los movimientos anarquistas...etc. Pero estos se quedaron como hitos en la historia o como contracorrientes. Mientras tanto, en la primera mitad del siglo XX, una nueva variante de pensamiento sobre la democracia representativa fue presentada en el libro de Joseph Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1943). Argumentó que la democracia era, en realidad, un método para resolver la competencia entre dirigentes, no un método de gobierno por y para el pueblo. Como consumidores, los votantes elegían entre las políticas de emprendedores políticos en lucha. También hubo una reacción contra la participación, porque se consideró que la participación de las masas había derivado en el fascismo. Las teorías elitistas de la democracia ganaron terreno de varias maneras. Con el paso del tiempo, la política representativa se convirtió en un juego cada vez más caro, en el que era necesaria la riqueza personal o el apoyo económico.

Ya a finales de la década de 1960, surgieron retos contraculturales y contrahegemónicos con respecto a la política organizada de las elites. El descontento de los movimientos de base de trabajadores y estudiantes creció, como también crecieron la movilización contra la exclusión por motivos raciales y los desafíos del feminismo a la exclusión patriarcal. El fracaso de las revueltas de 1968 pareció presagiar nuevas formas de activismo social y nuevos actores sociales. En el último cuarto del siglo XX se hicieron visibles dos procesos aparentemente paradójicos. Por un lado, nacieron nuevos movimientos sociales y por el otro, se hizo cada vez más evidente el desencanto con la política representativa. Los nuevos modos y formas participativas mostraron que este desencanto no reflejaba una apatía política sino un desacuerdo con ciertas formas de hacer política. La baja participación electoral, especialmente en el mundo anglófono⁴, el declive en el activismo de partido y el cinismo hacia las formas organizadas de la política, llevaron a muchos a hablar de una crisis del gobierno representativo. Al mismo tiempo, hubo intentos de relegitimación y de búsqueda de nuevos equilibrios políticos. Uno de estos intentos surgió en torno a la idea de “sociedad civil” en los años 80.

¹ Bernard Mannin (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 236.

² Ibid, p.94.

³ John Stuart Mill (1998), “Considerations on Representative Government”, en *On Liberty and Other Essays*, Oxford University Press, p. 256: “...el único gobierno que puede satisfacer plenamente todas las exigencias del estado social, es uno en el cual participa todo el pueblo; cualquier participación, incluso en la función pública más pequeña, es útil; en todas partes, la participación debería ser tan grande como permita el grado general de mejora de la comunidad; y nada puede ser más deseable en última instancia que la participación de todos en el poder soberano del estado. Pero dado que, en comunidades más grandes que una pequeña ciudad, no todos pueden participar personalmente más que en porciones muy minoritarias de los asuntos públicos, se deduce que el tipo ideal de un gobierno perfecto debe ser el representativo”.

⁴ Este no ha sido el caso en España, donde la experiencia reciente de un gobierno autoritario ha dado mayor realce al valor de votar.

3. Nuevos movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y el renacimiento conceptual de la sociedad civil

La idea de los nuevos movimientos sociales, articulada por primera vez por el sociólogo Alain Touraine al hilo de las fallidas erupciones democráticas de 1968, señaló la llegada de nuevos participantes y de nuevos temas motivadores alrededor de la participación. Los nuevos participantes eran aquellos que habían sido excluidos de las formas previas de la política organizada por uno u otro motivo. Por ejemplo, la identidad de clase social y las luchas contra la explotación y la extracción de plusvalía habían sido el marco organizativo de la participación de la clase obrera fuera del estado en los países industrializados y semi-industrializados durante gran parte de los siglos XIX y XX. Por su parte, en las sociedades agrarias la tenencia de la tierra y los derechos laborales rurales habían movilizado a los campesinos y a los trabajadores agrícolas. Sin embargo, la gente empezó a organizarse alrededor de otras identidades y formas de opresión y abuso, como la raza, el género y la sexualidad. Nuevos temas como el medio ambiente, la paz y los derechos humanos fueron enarbolados. Los movimientos sociales y políticos contra la dictadura, el totalitarismo y el autoritarismo también crecieron en los años 70 y 80, especialmente en el Este y en el Sur.

La Guerra Fría generó nuevas relaciones entre el Norte y el Sur a escala global, y la “organización no gubernamental” surgió como un canal para la ayuda de emergencia y para la creciente solidaridad desde el Norte hacia los pobres del Sur global. Durante la Guerra Fría, las ONGs fueron a menudo (con notables excepciones) politizadas a través de la experiencia de voluntarios y trabajadores humanitarios del Norte en las situaciones de miseria e injusticia que encontraron.

Todos estos fenómenos todavía estaban enraizados en el marco de estado-nación. También tenían en común el sentido de su autonomía con respecto a la política definida como la actividad del estado y de los partidos políticos. Cuando los activistas y humanitarios globales buscaron conceptualizar su papel, recurrieron a un término cuyo origen residía en la Europa ilustrada del siglo XVIII: la sociedad civil. Este concepto empezó a reunir adhesiones a nivel global pero tuvo diferentes interpretaciones. El poder del concepto residía en su carácter dual, tanto normativo como empírico, haciendo posible su aplicación contextual pero a la vez manteniendo algunas dimensiones universales. Estas se basaban en las nociones de asociacionismo y de autonomía de la acción colectiva en el espacio público, entre la familia, el mercado y el estado.

Sin embargo, se presentaban importantes particularidades cuando se trataban los significados normativos del concepto de sociedad civil. Los activistas pensaban que reflejaba una nueva relación de agentes dentro de la sociedad (por ejemplo, los Zapatistas se sublevaron en 1994 en nombre de la sociedad civil), una fuerza positiva de resistencia al estado y con capacidad para formular proposiciones políticas desde dentro de la sociedad. Otros, sin embargo, volvieron a los orígenes liberales del concepto y vieron en ello la base del neoliberalismo. Para estos últimos, la sociedad civil era el equivalente social de la “mano invisible” del mercado, es decir, las asociaciones que con su existencia actuaban como un control negativo sobre los excesos y abusos del estado. Se reconciliaría, de esta forma, la tensión entre la búsqueda del interés particular de los individuos y el bien común; los individuos formarían nuevos vínculos sociales a través de sus interacciones en el mercado y así consolidarían un tejido social que podía mantener alejado al estado, preservar el imperio de la ley y preservar la libertad misma.

Debido a estos distintos significados normativos, el término “sociedad civil” adquirió un carácter ambiguo que sirvió para legitimar nuevas formas de participación, a la vez que se convirtió en una herramienta potencial para domarlas, institucionalizarlas y convertirlas en un mecanismo para la implementación de la doctrina y las políticas neoliberales.

En torno a los años 80, las nuevas formas de acción e interacción sociales habían producido una dinámica participativa notable. Pero, ¿sería esta dinámica una fuerza para la emancipación o para la estabilización?

4. Sociedad civil, agencia radical y globalización neoliberal

Las organizaciones no gubernamentales, que habían surgido en el contexto de la Guerra Fría y de la solidaridad humanitaria y política con el Sur, estaban en la primera línea de las ambigüedades. Los políticos neoliberales se dirigían a ellas para la provisión de servicios sociales, dado que el estado estaba deslegitimado como agente para el desarrollo. Entre sus “ventajas comparativas” proclamadas estaba, por ejemplo, el hecho de que se encontraban más cerca de los pobres y podían suministrar servicios con más eficacia. Muchas ONGs surgieron en respuesta a la disponibilidad de fondos; las ONGs oportunistas florecieron al lado de aquellas que todavía tenían como objetivo el cambio social.

Al principio, el concepto de sociedad civil se utilizó para dar a las ONGs un papel y un estatus, y éstas por su parte adquirie-

ron cada vez mayor protagonismo. El reforzamiento de la sociedad civil se convirtió en un objetivo de las políticas de muchas agencias multilaterales y bilaterales y ONGs internacionales que trabajaban en el campo del desarrollo⁵. La sociedad civil, por lo menos en el Sur y el Este global, corría el peligro de convertirse en un proyecto de donantes externos comprometidos con la liberalización de los mercados a través de la liberalización de las sociedades y de la reducción del papel de los estados.

Paulatinamente, incluso para los donantes externos, la sociedad civil pasó a englobar algo más que sólo las ONGs, si bien las ambigüedades de este concepto persistieron. Para el Banco Mundial se convirtió en uno de los vértices de un virtuoso triángulo junto con el estado y el mercado. Para los radicales, constituía su herramienta para desafiar a ambos. A pesar de la ambigüedad, un nuevo espacio participativo había sido reconocido y legitimado en el Norte, el Sur, el Este y el Oeste. La concepción de la política había empezado a cambiar. El estado ya no era el foco de la acción social y los partidos políticos ya no eran el único medio para este tipo de acción. A las organizaciones sociales, a los valores y a las creencias de todo tipo les fue reconocido un lugar válido dentro del imaginario de la vida política. Las ONGs, los movimientos sociales, los sindicatos, las organizaciones comunitarias, las asociaciones culturales o de otra índole, es decir, todo un amplio espectro de formas de organización y acción colectiva ganaron visibilidad. A pesar de que el alcance de este reconocimiento variaba y era a menudo frágil, estuvo presente de una u otra forma en la mayor parte del mundo. Se podían cuestionar y contestar las creencias dominantes y se podían formar en este terreno nuevas creencias.

Se puede afirmar que lo que ha ayudado a mantener la vigencia de estas nuevas formas de acción y su potencial más radical ha sido la emergencia del trabajo en red, que ha surgido de manera paralela a la propia globalización neoliberal.

5. La participación mas allá del estado-nación: la compleja interacción entre la participación pública y la acción colectiva local y global

Durante la década de los ochenta hubo un crecimiento exponencial de los movimientos sociales de carácter transnacional, cuyo número se duplicó entre 1983 y 1993 según algunas fuentes⁶. Estos movimientos se desarrollaron en paralelo a la dinámica de la globalización, la cual emergió al mismo tiempo en muchos espacios de interacción social. Para los años 90, las interacciones globales entre movimientos y organizaciones se convirtieron en algo habitual. Se trataba de una conexión supranacional que no era sólo una mera ampliación de lo nacional sino en sí mismo un fenómeno totalmente nuevo.

Al mismo tiempo, las instituciones que promovían la globalización neoliberal y los dirigentes económicos y políticos con base nacional que la estaban implementando, empezaron a reunirse de forma regular en Davos, dando así un rostro al nuevo poder globalizado en el que predominaban los hombres blancos y ricos. Sin embargo, en un espacio de tiempo relativamente corto, a pesar de que las instituciones financieras y de gobierno globales (especialmente la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) siguen siendo extremadamente poderosas, su legitimidad se ha visto profundamente cuestionada; ahora se ven como entidades controvertidas y contestadas⁷. Más aún, muchas ONGs que corrían el peligro de convertirse en instrumentos de la implantación neoliberal, también han sido disuadidas de este papel homogéneo y homogeneizador⁸. Mientras muchas no podían resistirse a las tentaciones de servir al proyecto neoliberal, un número importante se mantuvo crítico o en abierta oposición, encontrándose reforzadas en su actitud por el activismo de los movimientos sociales que vino a ser denominado “antiglobalización”.

⁵ J. Howell y J. Pearce (2001), *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, Bo. Colorado, Lynne Rienner.

⁶ J. Smith (2004), “Exploring Connections between Global Integration and Political Mobilization”, *Journal of World Systems Research*, X, 1. Invierno, pp.3-32.

⁷ G. Chesters y Ian Welsh (2005), *Complexity and Social Movement(s) Theory, Culture and Society*, Vol 22(5), pp.187-211.

⁸ “De estos temas ideológicos surge un anticapitalismo híbrido, a pesar de que una minoría de sus partidarios percibe que está asumiendo una postura explícitamente anticapitalista. Durante las interacciones entre los diferentes grupos e individuos en estos espacios el anticapitalismo tiene el mismo efecto que un “captador extraño” en la teoría de la complejidad, causa una perturbación en el patrón de comportamiento y en la forma de ser de aquellos organismos que se encuentran con él como práctica discursiva. La comunicación interactiva de las experiencias e ideas y la formulación de propuestas ‘por parte de movimientos de la sociedad civil opuestos al neoliberalismo y a la dominación del mundo por el capital’ (Carta de Principios, FSM) afirma que lo que está en juego es algo fundamental y concierne a la producción y intercambio de bienes económicos y sociales esenciales. Esto abre nuevas direcciones de acción a organismos de la sociedad civil como ONGs, organizaciones caritativas y grupos religiosos, que de otra forma derivarían hacia el equilibrio ofrecido por formas normativas de compromiso político (por ejemplo, el trabajo de presión institucional)”. G. Chesters (2004), “Global Complexity and Global Civil Society”, *Voluntas*, Vol 15, n.º. 4 Diciembre, p.338.

Por supuesto, lo global no ha venido a reemplazar a lo local o lo nacional. Es la referencia mutua y la interacción entre la acción local y la acción global lo que ha reforzado su capacidad de resistencia frente al potencial hegemónico del poder corporativo. Los movimientos transnacionales deben estar en consonancia con los movimientos locales para no imponerse sobre ellos. En este sentido, el trabajo en red ha facilitado y acelerado las interacciones entre ambos. Mientras muchas de estas interacciones tienen un carácter “vis a vis”, otras son electrónicas y virtuales. Las políticas de la resistencia son también decisivas para preservar la autonomía respecto a las fuerzas, a veces incluso benignas, que las quieren organizar, institucionalizar y regular. El Foro Social Mundial, por ejemplo, sigue siendo un espacio plural y abierto a pesar de los esfuerzos de pequeños partidos de izquierdas, de grandes ONGs financiadoras, y de importantes dirigentes e intelectuales, principalmente masculinos, para convertirlo en un “movimiento FSM”.

Entre estos movimientos y redes se propone implícitamente una nueva forma de participación. Muchos mantienen un profundo compromiso con unas relaciones internas de carácter horizontal en lugar de vertical y muchos se resisten activamente a la burocratización. Aquellas organizaciones estructuradas y profesionales que se han convertido en importantes agentes de presión a nivel global se verían debilitadas sin la presencia de movimientos de base y la rearticulación que éstos hacen de “una política que da prioridad a la auto-organización, la acción directa y la democracia directa”⁹.

Pero ¿esta naturaleza plural de lo que algunos denominan la “sociedad civil global” conlleva también su debilitamiento? ¿Constituyen las tensiones en su interior una garantía de que no seguirán siendo más que eso, resistencias? ¿Quién es la voz de la sociedad civil global? Este tipo de participación y lo que algunos llamarían política desorganizada, conduce otra vez a la búsqueda de alguna forma de representación. No podemos soslayar la cuestión de la representación cuando tratamos de la participación. ¿Y pueden los movimientos sociales articular resistencias de la misma forma que una vez hicieron los partidos políticos, enfrentándose a los estados con proyectos políticos alternativos? ¿Todavía tiene futuro el partido político como instrumento de participación?

No hay duda de que el auge de una acción colectiva con una base más amplia ha traído consigo inmensos beneficios, especialmente en el terreno de los derechos humanos y en otros

campos de la defensa y la protección. Sin embargo, continuamos regidos por un marco ideológico neoliberal, el poder corporativo sigue creciendo, así como también crece la influencia -aunque esto sea menos visible- del crimen organizado transnacional (la cara ilegal de la acumulación global). La capacidad de influencia de los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías nacionales y muchos otros, que se han sentido excluidos del poder de incidir en la agenda global, sigue siendo débil. Esta exclusión provoca frustración, lo que puede derivar en polarización y potencialmente en violencia.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de que la política representativa está desconectada del pueblo, de que hay un gran riesgo de crisis de legitimidad y crisis en la implementación de políticas, ha llevado a algunos gobiernos y organismos multilaterales a dar pasos adicionales en la incorporación de grupos de la sociedad civil. Se ha ido extendiendo la idea del gobierno participativo como forma de asegurar que aquellos que se ven afectados por las decisiones políticas estén de alguna forma involucrados en su adopción. Las consultas a la población se producen constantemente. La movilización y la participación también son medidas a través de las cuales los grupos de derechas pueden tener voz dentro de los sistemas.

En la sección final, por lo tanto, intentaré discutir sobre la participación. Si partimos de la clara evidencia de que la gente sí quiere tomar parte en la toma de decisiones que afectan a sus vidas además de afectar al planeta en su conjunto, entonces los movimientos sociales, las ONGs y otras organizaciones progresistas tendrán que reflexionar sobre algunas de las contradicciones, ambigüedades y confusiones de sus teorías y prácticas.

6. Conceptualizar la cultura y la práctica participativa

A continuación presento un breve esbozo de algunos de los temas cuya discusión es vital para las organizaciones sociales. Sin ser exhaustivo, este esbozo subraya algunas de las cuestiones que deben hacer que todo activista se pare y reflexione antes de ser demasiado complaciente respecto al poder de la movilización. En el centro de los puntos a tratar se encuentra el reto de evaluar cuáles pueden ser los valores participativos, o qué garantiza que la participación mueva a las personas a la acción pública y a la implicación con un compromiso por el cambio positivo a escala planetaria y por la construcción de nuevos procesos públicos en la dirección de ese cambio.

⁹ Ibid, p. 323.

6.1. Deliberación y participación

Un proceso participativo presupone alguna clase de cultura y práctica deliberativas. Ha habido mucho interés en esta cuestión en las últimas décadas entre intelectuales y algunos activistas¹⁰. Jürgen Habermas tuvo una gran influencia en el replanteamiento de la esfera pública a través de su libro *“La transformación estructural de la esfera pública”*, publicado por primera vez en alemán en 1962 pero que no llegó a los lectores anglófonos hasta 1989. En este libro, Habermas exploró las condiciones para el diálogo público Inter.-subjetivo, donde el resultado viene determinado por la argumentación en vez de por el poder. La democracia participativa bajo este enfoque conceptual necesitaba una racionalidad interactiva como fundamento normativo. Sin embargo, Habermas fue criticado desde muchos ángulos por su presupuesto de que era posible para los individuos hacer caso omiso de las identidades, detrás de las cuales las relaciones de poder asimétricas permanecían como limitaciones activas sobre la posibilidad de debatir las opciones en base a sus méritos. En particular, el feminismo señaló que la construcción de la esfera pública de Habermas padecía de “ceguera de género”¹¹.

El debate sobre la deliberación se ha enriquecido y profundizado en los últimos años, sacando a la luz una variedad de dimensiones problemáticas que deben ser consideradas por los movimientos sociales y otros agentes de cambio que buscan ir más allá de la representación como fundamento del orden democrático. Algunos de estos debates se encuentran influidos por el liberalismo y otros por formas más radicales de entender el objetivo de la deliberación. Por ejemplo, ¿debe la deliberación ocuparse solamente de consideraciones sobre el bien público o deben los intereses individuales o los intereses colectivos de los grupos influir en la discusión? Muchos movimientos sociales surgen a través de movilizaciones sectoriales a favor de los derechos, por ejemplo. ¿En qué medida deberían primar los intereses sectoriales o individuales sobre los intereses universales o de las colectividades? Un ejemplo que ilustra lo anterior puede darse cuando un proyecto de desarrollo económico potencialmente beneficia a un amplio número de personas (por ejemplo, una presa que suministra electricidad) pero des-

truye el derecho a la tierra de una comunidad campesina específica. ¿Qué intereses deben prevalecer y por qué?

Esta última discusión se ha dado a menudo con respecto a los derechos de las minorías indígenas y el papel de los derechos humanos de las mujeres, por ejemplo, dentro de comunidades culturales donde las relaciones de poder patriarcales siguen siendo dominantes. Este es un debate importante para los activistas de movimientos sociales, ya que muchos de ellos se movilizan alrededor de un tema específico y encuentran dificultades para establecer agendas comunes con otros activistas. Algunos objetivos se pueden compartir, mientras que otros pueden entrar en conflicto. ¿Cómo puede la práctica deliberativa ayudar a resolver las tensiones entre grupos que presionan por el cambio, además de entre estos grupos y las estructuras de poder que se resisten al cambio? ¿Cuáles son las diferencias entre las discusiones de los que tienen ideas afines o los enclaves de deliberación¹² y las deliberaciones que incluyen puntos de vista diversos y en competencia?

Se ha sugerido que la deliberación no es siempre un proceso compartido y social, sino también un proceso interno, es decir, una deliberación interna¹³. Este es un proceso discursivo en tanto que implica sopesar mentalmente las razones a favor y en contra de un determinado curso de acción, pero ésta es otra dimensión respecto a la deliberación y a los procesos participativos que generalmente se centran en la deliberación colectiva externa¹⁴. La deliberación interna requiere una autorreflexión crítica del individuo. ¿Cómo podemos asegurar que este proceso interno se nutre y a la vez movilizar a los individuos en colectivos para el activismo por el cambio?

En los últimos años, se han producido innovaciones organizativas entre los movimientos sociales hacia formas más horizontales de toma de decisiones, a la vez que hay una resistencia frente a la burocratización y al surgimiento de dirigentes que no rindan cuentas. Se ha producido un importante rechazo hacia los partidos verticales y vanguardistas que en otro tiempo dominaban la política radical. Los movimientos antiglobalización han experimentado diferentes formas de toma de

¹⁰ Los Zapatistas en México, por ejemplo, han prestado mucha atención a los procesos comunitarios de toma de decisiones. Ver Ute Kelly (2004), “Confrontations with power: Moving beyond ‘the tyranny of safety’ in participation”, en Sam Hickey y Giles Mohan (eds.), *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, Zed Books.

¹¹ P. Johnson (2000), “Distorted Communications: Feminism’s dispute with Habermas”, *Philosophy and Social Criticism*, Vol 27, n° 1 pp.39-62.

¹² C. Sunstein (2003), “The Law of Group Polarization”, en Fishkin, J. y Laslett P (eds.) *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwells, pp.80-101.

¹³ R. Goodin (2003), “Democratic Deliberation Within”, en Fishkin, J. y Laslett P (eds.) *op cit.* pp.54-79.

¹⁴ *Ibid*, p.54.

decisiones descentralizadas y estructuras de dirección colectivas. Sin embargo, con frecuencia estos enfoques entran en contradicción con la toma de decisiones rápida encaminada a la acción. ¿En qué momento termina un proceso deliberativo y se toma una decisión? Esta cuestión es especialmente compleja en espacios donde existen la pluralidad y las diferencias. El poder se inmiscuye insidiosamente en todas las relaciones humanas, incluso entre agentes de cambio progresistas. Al mismo tiempo, los marcos temporales de acción no siempre permiten que aquellos sin poder o los “pobres de poder” puedan influir realmente en el carácter de la acción durante el proceso deliberativo.

Surgen otros muchos temas cuando pensamos en la deliberación colectiva externa, que es necesaria si queremos elevar los procesos deliberativos dentro y entre grupos y movimientos hasta una escala de deliberación estatal o incluso internacional. Se ha sugerido que la democracia deliberativa refleja la idea de que:

“La legislación legítima procede de la deliberación de los ciudadanos. Como explicación normativa de la legitimidad, la democracia deliberativa evoca ideales de una legislación racional, una política participativa y el autogobierno cívico. En suma, presenta un ideal de autonomía política basada en la razón práctica de los ciudadanos”¹⁵.

En los últimos años ha habido experimentos con jurados populares, encuestas deliberativas y otros mecanismos de participación a una escala cada vez mayor. Bruce Ackerman y James S. Fishkin han llegado a reivindicar un día de deliberación¹⁶, un día festivo una semana antes de las elecciones estatales en el cual se ha de convocar a los votantes a reuniones en cada vecindario para, en grupos pequeños y grandes, debatir los temas centrales de la campaña electoral. La idea de los presupuestos participativos se ha extendido desde Porto Alegre en Brasil hasta muchos municipios alrededor del planeta, como ejemplo de otra forma práctica de incluir a las personas en la toma de decisiones, con una intencionalidad más o menos radical según quién promueva el proceso.

Estas ideas innovadoras para la revitalización de la democracia representativa liberal deben ser exploradas junto con los argumentos a favor de un profundo cambio social a través de la participación, por el cual se están movilizandose los activistas de los movimientos sociales. Iris Marion Young ha examinado los

desafíos de los activistas a la democracia deliberativa, explorando las tensiones potenciales entre los activistas y los demócratas deliberativos:

“...el demócrata deliberativo afirma que las partes en un conflicto político deberían deliberar entre sí y a través de una argumentación razonable intentar llegar a un acuerdo sobre las políticas que satisfaga a todo el mundo. El activista desconfía de las exhortaciones a la deliberación, porque cree que en el mundo real de la política, donde las desigualdades estructurales influyen tanto en los procedimientos como en los resultados, los procesos democráticos que parecen adecuarse a las normas de deliberación suelen estar sesgados hacia los agentes más poderosos”¹⁷.

Por lo tanto, el componente deliberativo de una política post-representativa plantea muchas cuestiones profundas. Una versión sólida de la participación pública que trate no sólo de las consultas y de la legitimación de la autoridad pública o de un mecanismo para rendir cuentas, sino también del avance de propuestas y del cambio en la agenda pública, debe asumir el desafío del proceso deliberativo. Esto es incluso más relevante en un momento en el que la globalización nos abre el camino a encuentros con personas que tienen visiones del mundo muy diferentes a las nuestras.

6.2. Diálogo intercultural

Nos queda mucho por aprender para encontrar formas de diálogo entre culturas sin privilegiar unas y menospreciar otras. Un diálogo es lo contrario de un monólogo. Cada vez más, la participación se produce en contextos donde un enfoque monocultural hegemónico ya no es sostenible.

Sin embargo, hay muchas incompatibilidades entre las diferentes visiones del mundo que pueden impedir la construcción de agendas compartidas. Nuestras herramientas para desarrollar estas conversaciones son débiles. Las formas verbales y no verbales de comunicación y los significados atribuidos a palabras y conceptos difieren enormemente entre culturas. La traducción y la interpretación plantean muchos problemas para que las interacciones globales sean significativas y productivas y no sólo traten de habilidades lingüísticas. Quién participa en qué espacios dependerá en gran medida de cómo se traten estos temas de comunicación. Los movimientos sociales están encontrándose ya con este tipo de retos en espacios tan abiertos, multilingües y multiculturales como el Foro Social Mundial.

¹⁵ J. Bohman y W. Rehg (1997), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, p. ix.

¹⁶ B. Ackerman y J. S. Fishkin (2004), *Deliberation Day*, Yale University Press, New Haven y Londres.

¹⁷ Iris Marion Young (2003), en *Fishkin, J. y Laslett, P. op cit.* p.102.

6.3. Género, poder y participación

La crisis de la masculinidad¹⁸ es una crisis de participación. Históricamente, la democracia representativa ha sido una forma masculina de política y en gran medida lo sigue siendo hoy en día. Aunque se han logrado avances en la representación femenina (especialmente en los países escandinavos), la mayoría de los parlamentos son abrumadoramente masculinos. Las mujeres participan activamente a nivel comunitario pero, a menudo, no están dispuestas o capacitadas para asumir posiciones de liderazgo.

Aún así, los cambios en el mercado laboral han permitido un acceso significativo de las mujeres al empleo. Mientras en algunos países del mundo ellas siguen a la zaga de los hombres en los niveles educativos, en muchos países occidentales están cada vez más adelantadas a ellos. El movimiento feminista ejerció un papel decisivo al plantear cuestiones sobre las relaciones de género y, aunque ese movimiento se ha fragmentado en muchos feminismos diferentes en todo el mundo y ya no puede ser descrito como un sólo movimiento, será difícil dar marcha atrás a su ímpetu.

La evolución del movimiento feminista contrasta con las dificultades encontradas por los hombres, quienes tradicionalmente han ocupado posiciones de poder hegemónicas tanto en la esfera pública como en la privada. Los procesos de socialización han construido las claves esenciales de lo que significa ser un “hombre”, concepto que, aunque varía entre culturas, muestra sin embargo unos patrones muy similares. Parece que los hombres desarrollan un sentido del honor y de la vergüenza que conforma los parámetros de lo que es un “hombre auténtico”. Estos parámetros a menudo conllevan una serie de herramientas para preservar la masculinidad, que van desde juegos de poder hasta toda forma de violencia. La clase de poder que los hombres a menudo emplean impacta sobre el carácter de los espacios participativos y deja a muchas mujeres sin la posibilidad de ocuparlos o las disuade de emplear el poder de la misma manera que ellos. A menudo los hombres tienen miedo de su vulnerabilidad, de no saber algo, y esto condiciona la forma en que construyen las relaciones con los/las otros/as, relaciones imbuidas por la búsqueda de estatus y orgullo.

Esto no es un argumento a favor de una posición esencialista con respecto a las mujeres, es evidente que los procesos de socialización de éstas han generado otros problemas. Sin embargo, la falta histórica de acceso al poder de las mujeres hace que sea menos probable que la identidad femenina se vea reforzada a través de su búsqueda. Al contrario, el rechazo del poder por parte de las mujeres es algo notable, como lo es su tendencia a permanecer en los espacios de acción de niveles inferiores en lugar de participar en los espacios políticos públicos. Así pues, una cultura participativa para una política post-representativa requerirá más avances en la transformación de las relaciones de género y nuevas teorías sobre el poder y sobre cómo éste debe ser empleado para alentar la participación en lugar de la dominación de unos/as sobre otros/otras.

6.4. Participación pública y acción colectiva

El cambio político, social y económico requiere un repertorio creativo de acción e invención. La historia no sugiere que un cambio así pueda producirse sin contestación. Por su naturaleza, los movimientos sociales han sido contestatarios. Como afirma Sydney Tarrow:

“De manera característica, los movimientos organizan retos *contestatarios* a través de la acción directa en contra de las elites, las autoridades y otros grupos o códigos culturales. Aunque la mayoría de las veces sea de carácter pública, la subversión también puede adoptar la forma de una resistencia personal coordinada o de la afirmación colectiva de nuevos valores”¹⁹.

Pero la capacidad de dialogar, de entrar en los espacios formales y hacer un buen uso de ellos puede ser tan importante como la acción directa en las calles. Algunas organizaciones están mejor situadas para asumir papeles “institucionalizados”. Las ONGs más profesionalizadas, educadas y de clase media pueden aparecer como menos amenazantes para los que detentan el poder, los cuales les invitan a participar, en ocasiones sabiendo que esto dividirá a sus opositores. Algunas organizaciones se aprovechan de esto y otras, por el contrario, actúan sinceramente pero acaban hablando en nombre de los movimientos sociales o de los pobres. Esto ya ha generado muchas tensiones entre ONGs y movimientos sociales, especialmente

¹⁸ Con el término “crisis de la masculinidad” me refiero a la manera en que la dinámica cambiante de género dentro de los hogares, el mercado laboral y las estructuras institucionales ha alterado los papeles tradicionales de género y especialmente las estructuras de poder patriarcales. Los hombres ya no son los únicos en sostener económicamente a la familia. El feminismo dotó a las mujeres de un discurso-marco para repensar sus identidades y relaciones y los avances de las mujeres en la educación también han abierto el camino a nuevas oportunidades profesionales sin precedente. Los hombres siguen adaptándose a estos cambios, que trastocan la esencia de sus identidades tradicionales.

¹⁹ S. Tarrow (1998), *Power in Movement*, Cambridge, Cambridge University Press, p.5.

cuando, por ejemplo, las primeras suministran fondos o son financiadas por otras ONGs.

La nueva dinámica participativa a favor del cambio social debe desarrollar formas de manejar estas tensiones, de reconocer la importancia tanto de la participación pública como de la acción colectiva. Las organizaciones que tienen la respetabilidad para convertirse en “semi-institucionalizadas” deben reconocer que el poder pocas veces ha sido cedido por voluntad propia y que la acción colectiva ha jugado un papel fundamental en los desafíos al poder. Igualmente, los movimientos sociales deben realzar su capacidad para el diálogo y para estimar cuándo es preciso entablar combate y cuándo retirarse.

6.5. Violencia y no violencia en la participación transformadora

¿Puede un movimiento o una organización contribuir de forma progresista al cambio positivo si emplea la violencia para alcanzar sus fines? En otros espacios²⁰ he argumentado que no creo que la violencia pueda ser un medio para lograr la paz y la justicia, incluso cuando la violencia es empleada por quienes intentan defenderse de sistemas injustos y explotadores. La no violencia no tiene por qué ser pasiva como muchos han sostenido, al contrario, la acción directa no violenta tiene una larga historia en los procesos de cambio social y sigue siendo una forma importante de participación. Intensificando nuestro repertorio de acciones participativas y la ética que las sostiene, repensando nuestro poder y su significado en la vida política y nuestra capacidad de entablar relaciones que atraviesan culturas, quizás podamos simultáneamente reforzar nuestra capacidad para lograr el cambio sin violencia.

6.6. Representación en la participación

Por sí misma, la participación reforzada no conllevará que sobren las formas representativas de democracia. Las ideas de la democracia directa que se originaron en Rousseau no abarcaban la complejidad de tratar con pluralidades; de hecho, Rousseau no veía la pluralidad con buenos ojos²¹. La idea de elegir, de seleccionar a las personas para que hablen o actúen

en representación de un grupo no es el problema en sí. El problema surge si esas personas se convierten en las únicas voces legítimas, los únicos participantes legítimos, y si éstos no están obligados a rendir cuentas a quienes les han elegido.

Los movimientos participativos, por su parte, tienen sus propios problemas de representación y a menudo su legitimidad se ve socavada porque sus portavoces no han sido elegidos. A veces ocurre que representantes no elegidos detentan posiciones, ocupan espacios y se convierten en lo que se denomina “sospechosos habituales”, individuos que siempre hablan en nombre de otros. Así pues, hay tensiones alrededor de la representación tanto dentro de las formas participativas de hacer política como de las democracias formales.

Sin embargo, hay tradiciones aleccionadoras que podrían ofrecernos otras formas de pensar en relación a la representación. Las comunidades indígenas de Mesoamérica y la región andina de América Latina, por ejemplo, tienden a otorgar a algunos miembros de su comunidad el derecho a representarles en función de su edad, sabiduría y contribución a la comunidad. El derecho a representar se gana y, aún así, a un representante nunca le está permitido actuar como un individuo particular. El representante (los representantes solían ser hombres en esas comunidades) debe consultar, construir un mandato y rendir cuentas a su comunidad.

Los movimientos obreros también desarrollaron –en su etapa no burocrática– principios de revocación de sus oficiales y representantes, algo que influyó notablemente en Marx cuando se estos principios se pusieron en práctica durante la Comuna de París. Para Marx, a través de estas formas directas de participación los humanos recuperaron su condición de especie, su ser integral que el capitalismo había bifurcado cuando la idea artificial de “ciudadano” dio un sentido engañoso de igualdad, en una esfera política construida en realidad para representar los intereses de los dueños del capital. La condición económica de explotación del obrero significaba que en sus relaciones vividas, él (como habría escrito Marx) había, de hecho, perdido el poder de tomar decisiones con respecto a su vida²².

²⁰ Pearce, J. (2005), “Breves apuntes hacia un concepto de paz latinoamericana”, en Cante, F. y Ortiz, L. (Eds), *Acción Política No Violenta: Una opción para Colombia*, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, pp. 329-344.

²¹ Rousseau escribió: “Cuando el lazo social empieza a aflojarse y el estado se vuelve débil, cuando los intereses particulares empiezan a hacerse notar y las sociedades más pequeñas empiezan a ejercer una influencia sobre las más grandes, el interés común cambia y encuentra oponentes: la opinión ya no es unánime, la voluntad general dejará de ser la voluntad de todos”. Rousseau, Jean Jacques (1973), *The Social Contract and Discourses*, Londres, Everyman’s Library, Book 4, p.147.

²² Marx, K. y Engels F. (1965), *The German Ideology: Parts One and Two*, R. Pascal (ed.), Londres, Lawrence and Wishart.

6.7. Participación y mercado

Esto nos lleva al mercado. ¿Cómo podría una democracia participativa hacer mella en un poder corporativo y en el carácter de las relaciones de mercado? ¿Dependerá esto en gran medida de quién participa? ¿Qué voces se hacen oír? ¿Quién establece la agenda? Si el hombre/la mujer económico/a va a reencontrarse con su ser político, realizarse en el ejercicio público del poder constructivo (es decir, el poder que posibilita que las cosas sucedan a través del consentimiento activo de aquellos que han acordado que el poder sea ejercido), entonces nuestras disposiciones económicas bien podrían cambiar. La vida económica debería responder a la deliberación activa de los participantes y no a la lógica neutral de la “mano invisible” del mercado. En su forma ideal, esta deliberación evaluaría de manera sensata los requisitos de crecimiento, sostenibilidad, necesidades e igualdad y los intercambios y tensiones entre ellos.

Mayores niveles de participación incluirían voces humanas cada vez más diversas en la discusión sobre las decisiones que influyen en sus vidas. Las deliberaciones estarían imbuidas de valores participativos que hacen posible tomar decisiones difíciles y hacerlo de manera eficaz y eficiente. Los mercados serían más o menos libres o regulados en función de lo equitativa que sea su asignación de recursos entre determinados factores a tener en cuenta. Así, un poder corporativo que no rinda cuentas sería incompatible con un mercado que debe responder al complejo espectro de necesidades e intereses que tienen que proteger el bien social y público.

En otras palabras, la lógica de la participación cualificada regularía el mercado. La participación cualificada es aquella forma de compromiso público que está imbuida de ciertos valores y prácticas que posibilitan la construcción de consensos por medio del reconocimiento de las tensiones entre la búsqueda del bien individual y colectivo, las complejidades y diferencias sociales. Esta forma de participación requiere una combinación de trabajo teórico y de acción y experiencias prácticas.

Conclusión

La política representativa está llegando al principio del fin de su vida, teniendo en cuenta que hay importantes zonas del mundo donde esta forma de gobierno nunca ha sido establecida y donde su carácter secular es cuestionado. El principio del fin podría ser un proceso muy largo y dependiente de muchos factores contingentes. Pero la posibilidad de una nueva forma de política puede, a su vez, servir de aliciente para que se lleven a cabo los esfuerzos necesarios que la hagan realidad.

Sin embargo, nos encontramos muy lejos de entender cómo la democracia participativa podría reemplazar al gobierno representativo. Todavía tenemos muchos temas que afrontar y discutir que van a la raíz de nuestras identidades individuales y colectivas y nuestra resistencia general al cambio. Pero las nuevas formas de participación con sus interacciones globales/locales de culturas y valores han posibilitado la apertura de nuevas perspectivas. El mantenimiento de una corriente emancipadora a través de la lucha de los movimientos sociales que no han aceptado la globalización neoliberal es un componente esencial, sin disminuir la importancia de aquellos que trabajan en otros niveles y en otras formas.

La construcción de una política emancipadora no violenta es uno de los retos fundamentales de nuestro tiempo, dado el inmenso aparato de violencia y vigilancia de los poderosos y el continuo desposeimiento de muchos. Es el momento de empezar a discutir las incómodas lagunas en torno a la cuestión de qué califica la participación, de cara a desarrollar una nueva teoría que surja de una nueva práctica y fortalecer los contenidos de esa política emancipadora.

LAN-KOADERNOAK

CUADERNOS DE TRABAJO

WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
 1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
 2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
 3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
 4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
 5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
 6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
 7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
 8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquin Fernández
 9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
 10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
 11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
 12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
 13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabalo
 14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoe Zabala
 15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
 16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
 17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández y Arantxa Rodríguez
 18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
 19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio
 20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. Maria Casilda Laso de la Vega y Ana Marta Urrutia
 21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
- Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo.** Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
 23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre
 24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
 25. Políticas sociales aplicadas en América Latina. Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
 26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
 27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
 28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabalo

29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González
30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso
31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century.
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX.
Munduko desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe
33. La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas. Karlos Pérez de Armiño
34. Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el Africa Austral. Eduardo Bidaurraga y Jokin Alberdi
35. Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización. Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada
36. Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas. Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín
37. Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano. Alfonso Dubois y Juan José Cortés
38. Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil. Social Science Research Council
39. La participación: estado de la cuestión. Asier Blas y Pedro Ibarra.

HEGOA –Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional– tiene como objetivo la promoción del desarrollo humano sostenible de los pueblos. Su misión es fomentar el conocimiento y la investigación de los problemas del desarrollo y la cooperación internacional, a través de los trabajos e investigaciones que realiza, así como contribuir a la sensibilización de la sociedad desde la perspectiva de la equidad y la solidaridad. Las áreas en que estructura su trabajo son: documentación, formación, sensibilización y educación para el desarrollo, asesoría e investigación. Cuenta con un Centro de Documentación especializado en temas de desarrollo y cooperación en su sede de Bilbao, y un Centro de Recursos Didácticos de educación para el desarrollo en Vitoria-Gasteiz.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK es una colección destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores y colaboradoras, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la mejor comprensión del desarrollo.

HEGOAK –Nazioarteko Ekonomia eta Garapenari buruzko Ikasketa Institutua– herrien giza garapen jasangarria bultzatzea du helburu. Bere xedea garapen arazo eta nazioarteko elkarkidetzan ezagutza eta ikerketa bultzatzea da, egiten dituen lan eta ikerketen bidez, eta gizartearen sentsibilizazioan eragitea berdintasun eta elkartasunaren ikuspegitik. Lana atal hauetan egituratzen du: dokumentazioa, formakuntza, garapenerako sentsibilizazioa eta heziketa, aholkularitza eta ikerkuntza. Garapen gaietan Dokumentazio Zentro espezializatu bat du Bilbon, eta garapen heziketarako Baliabide Didaktikoetarako Zentro bat Vitoria-Gasteizen.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK bere kolaboratzaileek egin dako lanak zabaltzeko bilduma da, baita garapena hobeto ulertzeko lagungarri diren testuak hedatzeko ere.