

En Busca del Desarrollo Global

BJÖRN HETTNE*

RESUMEN

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre, el orden mundial sufrió una inesperada sacudida que marcó profundamente el desarrollo de los acontecimientos mundiales en el contexto del cambio de milenio. En este capítulo, Björn Hettne aborda los principales cambios acaecidos en el marco de esta primera década del siglo XXI así como los numerosos desafíos y contradicciones a los que ha de enfrentarse el orden mundial poswesfaliano emergente. A través de elementos y cuestiones tan amplias como el medioambiente, el regionalismo, el ascenso de nuevas potencias o la crisis económica mundial, el autor procura ahondar en una serie de alternativas que puedan afrontar de forma exitosa esta problemática. Alternativas que tomarán la forma de gobernanza global, interregionalismo, multilateralismo o el llamado "desarrollo global", entre muchas otras.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo global; gobernanza global; interregionalismo; multilateralismo; orden mundial.



TITLE

In Search of Global Development

ABSTRACT

After the 9/11 events, the World Order suffered an unexpected shock that deeply marked the flow of world events in the context of the millennium change. In this chapter, Björn Hettne deals with the main changes occurred in the frame of the first decade of the 21st century, as well as the numerous challenges and contradictions that the emerging post-Westphalian world order has to cope with. Through wide and complex issues such as environment, regionalism, the rise of new powers or the world economic crisis, the author tries to dig into some alternatives that could face these difficulties successfully. The alternatives drawn are global governance, interregionalism, multilateralism or the so-called "global development", among many others.

KEYWORDS

Global Development; Global Governance; Interregionalism; Multilateralism; World Order.

***Björn HETTNE,** Profesor Emérito de Estudios de Paz y del Desarrollo en la Escuela de Estudios Globales de la Universidad de Gotemburgo. Es autor de numerosos libros y artículos en Teoría del Desarrollo, Economía Política Internacional e Integración Europea.

Traducido con permiso de: Zed Books Ltd, del texto original: capítulo octavo de HETTNE, Björn: *Thinking about development. Development matters*, Zed Books, Londres y Nueva York, 2009, ps. 102-124.

Traducción: Pablo MUÑOZ GONZÁLEZ

A pesar de las numerosas intervenciones en conflictos que venían arrastrándose desde hacía años, la década de los noventa fue una década de optimismo. Inicialmente, estas intervenciones se interpretaron como señales de la emergencia de un régimen global de los Derechos Humanos o, incluso, de “un nuevo orden mundial”. Los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 —tan traumáticos e inéditos que aún hoy siguen siendo universalmente conocidos por su fecha (9/11)— alteraron el curso de los acontecimientos y el sentir de la época. La hegemonía de Estados Unidos (EEUU), inicialmente legitimada a través del multilateralismo, se transformó en pura dominación, expresada en la nueva doctrina de la seguridad preventiva. La unipolaridad, el unilateralismo y la dominación coercitiva eran los principios básicos del orden mundial que emergía. El pensamiento desarrollista aparecía directamente en la forma de “construcción nacional” bajo la reminiscencia del colonialismo y de la “carga del hombre blanco”¹. El orden multilateral fue puesto en cuestión en su esencia y, como consecuencia, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) atravesó una profunda crisis de legitimidad. Al igual que la Unión Europea (UE), dividida entre la “vieja” y la “nueva” Europa, una conceptualización algo confusa que reflejaba una situación geopolítica donde la Europa poscomunista volvía la mirada hacia EEUU y no a la UE en la búsqueda de apoyo en cuestiones de seguridad. En la actualidad el contexto global para el desarrollo está cambiando e importantes retos deben ser afrontados, desde el cambio climático, una guerra civil global, hasta la crisis financiera internacional.

En este capítulo vamos a revisar el concepto de orden mundial y la cuestión de las “grandes transformaciones” introducidas en el primer capítulo. El proceso globalizado de expansión del mercado suele ser interpretado como una “segunda gran transformación”². El contenido del “segundo movimiento”³, en cambio, aún está por ver, pero desde luego hay iniciativas políticas provenientes tanto del *mainstream* y del reformismo como del espectro más radical. Por tanto, la cuestión reside en si la dialéctica llevará finalmente a un “gran compromiso” que dé forma un nuevo orden mundial. Se hace necesaria, urgentemente, una alternativa positiva al desorden actual. Llamemos a esta alternativa “desarrollo global”. Este es un discurso emergente aunque hasta ahora falto de puesta en práctica social. Puede ser entendido simplemente como una mejora en la calidad de las relaciones internacionales. El propósito sería crear una comunidad global para todos los seres humanos. La humanidad, sin embargo, no constituye todavía, por sí misma, una comunidad política global y, menos aún, un actor político. Es esta la gran cuestión del desarrollo contemporáneo, que todavía espera a ser resuelta.

1. Desafíos globales

La decadencia del orden mundial, —esto es, la falta de un liderazgo colectivo global—

¹ N.d.T En expresión original: “the White Man’s burden”.

² HETTNE, Björn, “The double movement: global market versus regionalism” en COX, Robert W (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Macmillan, London and United Nations University Press, Tokyo, 1997, pp. 223-244; “Re-reading Polanyi: Towards a second Great Transformation”, en MACROBBIE, Kenneth y LEVITT-POLANYI, Kari (eds.), *Karl Polanyi in Vienna: the Contemporary Significance of The Great Transformation*, Black Rose Books, Montreal, 2000, pp. 60-73.

³ N.d.T. El autor se está refiriendo a la teoría económica de Polanyi según la cual, después de una expansión y profundización del mercado, vendrá una intervención política “en defensa de la sociedad”. El intercambio en el mercado, primero, y la respuesta de la sociedad, después, conforman el movimiento doble. Véase, por ejemplo, HETTNE, Björn, “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político” en *Comercio Exterior*, Vol. LII, n. 11, 2002, pp. 954-965.

coincide desafortunadamente con importantes desafíos globales, como el cambio climático, nuevas situaciones de escasez, estados fallidos, “nuevas guerras”, crisis de refugiados y, más recientemente, el colapso financiero global. Aunque en un sentido estricto, solamente la amenaza del cambio climático es un reto novedoso en el sentido de que el medioambiente, más allá del debate especializado, era visto hasta hace poco como una condición dada, que se adaptaba a la actividad humana. Hoy en día, se ha convertido en una cuestión clave en la agenda política internacional. Las crisis de seguridad no son nuevas pero el número de incidentes está aumentando hacia lo que podría considerarse una “guerra civil global”. Las intervenciones, sin embargo, suelen ser selectivas. Como vimos en el capítulo 5, las crisis económicas son fenómenos que tienden a reaparecer. No obstante, en este caso, la necesidad de una coordinación global nunca ha sido mayor. Para empeorar aún más la situación, todos estos obstáculos se refuerzan mutuamente.

De acuerdo con el Informe Stern (2007), hay numerosas conexiones entre el medioambiente y el desarrollo. El cambio climático tendrá “un efecto desproporcionadamente dañino sobre los países en desarrollo —y en particular sobre las comunidades pobres que ya están viviendo en el umbral de la supervivencia o próximos al mismo—”. Existe una dimensión evidente de conflicto en el nexo desarrollo-medioambiente. La gravedad de esta cuestión debería llevarnos a un sistema de gobernanza global más efectivo conformado por una cooperación horizontal, en términos de integración regional, y una cooperación vertical a diferentes niveles sociales, desde lo global a lo local.

El Protocolo de Kyoto de 1997 fue el comienzo de un ambicioso aunque insuficiente proyecto que pretendía reducir las emisiones de dióxido de carbono de los países industrializados. La premisa subyacente consiste en que los gases de efecto invernadero, generados por los combustibles fósiles, contribuyen al calentamiento global. Una de las principales razones del ímpetu en torno al Protocolo de Kyoto radicó en el liderazgo y compromiso de la UE. Su papel es interesante, al menos por dos razones: por un lado, es un ejemplo de una organización regional que trata de gestionar amenazas globales y, por el otro, porque es un caso que ilustra el orden poswestfaliano que está emergiendo, donde las regiones se van convirtiendo en actores globales.

La capacidad de agencia regional se está convirtiendo en condición necesaria para un liderazgo global efectivo, no solo en el campo del medioambiente, sino también en la gestión de conflictos. La intervención mediante la fuerza en países que sufren crisis de seguridad graves se asocia a menudo con crisis de desarrollo (“emergencias humanitarias complejas”). Hasta ahora, las injerencias externas han ido asociadas a un escaso nivel de consistencia, ya que el orden westfaliano, en teoría, excluye tales intromisiones. Diferentes situaciones han llevado a distintas formas de intervención: unilaterales, bilaterales, plurilaterales o multilaterales. La inestabilidad doméstica a la que se asiste es de tipo diverso y cambiante, y los medios para afrontar esta cuestión suelen ser selectivos, inconsistentes y poco efectivos. Por tanto, todavía nos encontramos ante un nexo entre seguridad y desarrollo.

De este modo, la seguridad se convirtió en una cuestión global al mismo tiempo que la transformación del sistema económico mundial se daba de bruces con la resaca de finales de 2008. A día de hoy, todavía estamos intentando comprender las causas y consecuencias de este

INTERVENCIONES Y GOBERNANZA GLOBAL

El estudio de las intervenciones puede servirnos como pista para comprender las distintas formas que adquiere la gobernanza global. Las intervenciones en Bosnia, Kosovo, Afganistán e Irak, por ejemplo, reflejan formas y prácticas de legitimación diferentes. Inicialmente, Bosnia era una cuestión que preocupaba únicamente a los europeos, pero la parálisis de la UE lo convirtió en un problema militar estadounidense aunque, en aquel entonces, EEUU fue respaldado por el sistema multilateral. La intervención en Kosovo fue plurilateral ya que involucró a la OTAN, aunque no a la ONU debido a la oposición de China y Rusia. Otras intervenciones plurilaterales llevadas a cabo por organizaciones regionales (Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) y Unión Africana (AU) se han desarrollado en África, con resultados diversos. En el caso de Afganistán, EEUU recibió apoyo multilateral facilitado por la conmoción del 9/11 aunque, insatisfecho con el resultado de la operación conjunta de Kosovo, ha preferido ir por su cuenta. En el caso de Irak, EEUU hizo lo mismo pero, esta vez, su unilateralismo se enfrentó a una amplia oposición internacional.

También hay ejemplos de no intervención, como Ruanda y Darfur, o intervenciones "tímidas", como en el Congo. En el caso de la Palestina ocupada, Israel es demasiado fuerte y cuenta con el apoyo de Estados Unidos, pudiendo desafiar las críticas que le llegan del resto del mundo. Países grandes como India y Pakistán (y hasta cierto punto México y China) son violentos en el ámbito doméstico pero no entran en la categoría de estados pasibles a una intervención externa. Incluso un país pequeño como Sri Lanka, que ha estado bajo un clima de guerra civil durante varias décadas, ha evitado injerencias extranjeras, a excepción de una intervención bilateral india (mutuamente acordada) a finales de los años ochenta. Colombia es otro ejemplo de estado sumido en un conflicto prolongado por causas estrechamente relacionadas con la pobreza extrema. En Birmania, a pesar de la existencia de un régimen fuertemente represivo, no ha habido intervención alguna. La revuelta musulmana en el sur de Tailandia apenas recibe atención. Se podría seguir con la lista.

acontecimiento, particularmente, en el mundo pobre. De cualquier manera, será necesario, probablemente, mucho tiempo para que se puedan aprehender todas sus implicaciones⁴. En realidad, desde finales de la década de los noventa, hubo señales de advertencia en forma de crisis financieras regionales (Sureste de Asia, Rusia, Latinoamérica) que no fueron vistas como crisis globales. De ahí que los remedios que se aplicaron fueron en su mayoría también regionales, lo que ha hecho reforzar la tendencia regionalista mundial. En esta ocasión, la crisis comenzó con una burbuja inmobiliaria en EEUU que, rápidamente, provocó una acentuada escasez de crédito, semejante en Europa y en otros espacios mundiales. Islandia, que avanzaba en la ola de la globalización, llegó incluso a la bancarrota⁵. Las malas prácticas y la escasa regulación del sector financiero fueron señaladas como las culpables, aunque en retrospectiva, parece que este caos respondía más a cuestiones sistémicas. Tras su desmoronamiento, este sistema fue rechazado con uniformidad. De repente, el principio de no intervención en la economía se olvidó. Los estados occidentales adquirieron compromisos sin precedentes para salvar a los bancos en quiebra y lograr mantener el flujo crediticio. La crisis no tardó

⁴ Compárese con lo que Polanyi opinó sobre la gran crisis previa: "La verdadera naturaleza del sistema internacional bajo el que estábamos viviendo no salió a la superficie hasta que éste se derrumbó. Como casi nadie comprendía la función política del sistema monetario internacional, la inesperada inmediatez de su transformación cogió al mundo por sorpresa". POLANYI, Karl, *The great transformation*, Beacon Press, Boston MA, 2001, p. 20 (1ª ed. 1944) (hay una traducción española: *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid, 1989).

⁵ Pocas economías se enfrentan a un futuro tan incierto como la de Islandia tras el colapso de la práctica totalidad de su sistema bancario a finales de 2008, y que acabaría por desencadenar una crisis de confianza entre los inversores y una fuerte caída de la *krona* (*The Economist*, 9 de enero, 2009).

en extenderse a la economía real y las cifras de producción y empleo cayeron en picado. Comenzó a subvencionarse el sector empresarial, especialmente la industria del automóvil. El paradigma neoliberal fue silenciado. Los autores keynesianos, que llevaban décadas sin ser escuchados, reaparecieron en la sección financiera de los periódicos⁶. El “Big government”⁷ había regresado. La convención del G7 se amplió para incluir a más países y China, en particular, recibió un rol clave como actor global, aunque todavía está por ver cómo interpretará este papel.

Por tanto, el mundo en su totalidad se vio afectado aunque no necesariamente del mismo modo. Como sostuvo contundentemente Tony Payne, los países se enfrentan a los distintos desafíos del desarrollo desde posiciones desiguales, tanto en términos estructurales, como en su capacidad de agencia, por lo que los resultados de sus esfuerzos estarán condicionados por esta estructura asimétrica. El principal motivo para mantener cierto optimismo al respecto radica en que esta estructura se encuentra en transformación y el margen de maniobra, al menos para algunos de los actores, ha mejorado⁸.

2. Gobernanza global

Afirmar que el estado-nación permanece como un actor importante, que es lo que se suele decir, no significa que una ciencia social basada en su primacía siga teniendo sentido. Una opción para escapar de la jaula conceptual del estatocentrismo es el concepto de gobernanza. En el discurso global de las instituciones financieras internacionales (IFI), “buena gobernanza” significa, con frecuencia, menos gobierno. Sin embargo, creo que el concepto también puede ser útil para explicar procesos de toma de decisiones y de su implementación, que tienen lugar a otros niveles, no solo el nacional, y donde los gobiernos nacionales cuentan con un papel más reducido aunque no por ello menos importante. La gobernanza global implica, por tanto, procesos de gobierno a múltiples niveles. En otras palabras, representa el contenido y el proceso del orden mundial que he definido antes, en el primer capítulo, en términos estructurales e institucionales. Actualmente este orden mundial se encuentra polarizado entre lo unipolar y lo multipolar, lo unilateral y lo multilateral, e incorpora diferentes formas de legitimación que oscilan entre los principios del derecho internacional, la dominación o la consecución del interés nacional. Siguiendo esta misma línea, un determinado orden mundial termina por moldear un cierto tipo de gobernanza global. En un orden mundial poswestfaliano la gobernanza global puede acabar tomando diferentes formas: neowestfaliana, prewestfaliana o posnacional.

2.1. Modos de gobernanza global

El escenario neowestfaliano supondría que el sistema interestatal permanece en su forma básica, ya sea a través de una ONU reforzada, o bien mediante una estructura militarizada

⁶ Joseph Stiglitz declaró: “Ahora todos somos keynesianos. Incluso la derecha en los Estados Unidos se ha unido en masa a este bando en una escala que hasta hace un tiempo habría sido completamente inimaginable. Para aquellos de nosotros que hemos manifestado cierta afinidad por la tradición keynesiana, este es un momento de triunfo, después de haber sido enviados a un exilio de más de tres décadas en tierras hostiles. En cierto modo, para nosotros, lo que está ocurriendo ahora es una victoria de la razón y de la evidencia empírica ante la ideología y los intereses.

⁷ N.d.T. Expresión política —peyorativa— estadounidense que caracteriza a un gobierno que establece impuestos elevados, gasto público y centralización del poder político.

⁸ PAYNE, Anthony (ed.), *The Global Politics of Unequal Development*, Palgrave, Basingstoke, 2004, p. 245.

orientada hacia la seguridad, a menudo denominada imperial. Esta estructura podría ser unipolar, dominada por EEUU, o multipolar, a través de un acuerdo plurilateral global constituido por grandes potencias regionales que deciden cooperar entre sí, tal y como ocurrió durante el Concierto de Europa del siglo XIX⁹. Tal estructura política generaría seguramente diversos movimientos de liberación en cada una de las regiones. Probablemente, éste sería un mundo marcado por la violencia.

El supuesto prewestfaliano implicaría una erosión del sistema interestatal hacia una estructura política más laxa, en ocasiones denominada "nueva Edad Media" o "neomedievalismo"¹⁰. Esta estructura no solo toleraría un amplio margen de libertad y menor control, sino también una variada gama de formas de vida en diferentes partes del mundo "deglobalizado". En este modelo, la violencia también estaría más o menos generalizada, pero a una escala menor que en el anterior escenario.

Finalmente, el futuro posnacional significaría una institucionalización mucho más fuerte del campo supranacional, hacia el cual fluiría el poder político, que se aleja así del nivel estatal, hacia los niveles regional y global. Esta transnacionalización de la soberanía exigiría un alto grado de legitimidad basado en una justicia global. Este escenario es difícil que acaezca, dada la resiliencia de la lógica westfaliana. Sin embargo, resulta atractivo por la

POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

La división tradicional en la política exterior estadounidense se ha situado entre un enfoque intervencionista dentro de un marco multilateral, por un lado, y el aislacionismo, por el otro. Debido a la presencia generalizada de EEUU en el mundo, el aislacionismo nunca ha sido una opción real, excepto para posicionamientos temporales, como en el caso de la Sociedad de Naciones, que, de hecho, fue una derrota para el intervencionismo del presidente Wilson. Bush comenzó como un aislacionista, a diferencia del presidente Clinton, pero acabó como un intervencionista unilateral. La política exterior de la administración Bush estuvo basada en la dominación, mientras que la de la administración Clinton ha sido vista como menos imperialista explícitamente, y más hegemónica*. La tendencia geopolítica neoconservadora es similar a la política aislacionista en un aspecto fundamental: nunca se cede soberanía. Falta por ver qué dirección en política exterior tomará el nuevo presidente Barack Obama.

*LIEVEN, Anatol, *America Right or Wrong: an Anatomy of American Nationalism*, Oxford University Press, New York NY, 2004.

simple razón de que los problemas globales pasan a ser gestionados a un nivel global —aunque apoyados por actores regionales, nacionales y locales—, en lo que comúnmente se suele denominar como gobernanza multinivel en un orden mundial multilateral. Exploremos entonces las posibilidades de una gobernanza global y regional considerando quiénes son hoy las principales potencias y aquellas que están emergiendo.

En la última década, el intento más ambicioso de dar forma a un orden mundial ha estado dirigido por EEUU, aunque dicha voluntad no es nueva. EEUU siempre tuvo la costumbre de aplicar políticas y soluciones

⁹ N.d.T. Término que se suele utilizar para explicar las relaciones entre los estados europeos en la llamada "época de la Restauración" (1815-1830). Puede verse el trabajo clásico de HOBBSAWN, Eric J., *La era de la revolución (1789-1848)*, Crítica, Barcelona, 2011 (1ª ed. 1962); o el más sintético de CORTÉS, Carmen, *Restauración y primeras oleadas revolucionarias (1815-1830)*, Akal, Madrid, 1984.

¹⁰ CERNY, Philip G., "Neomedievalism, civil war and the new security dilemma: globalization as durable disorder", en *Civil Wars*, Vol. I, n. 1, 1998, pp. 36-64.

multilaterales, pero solo si éstas coincidían con su "interés nacional"; siguiendo esta misma doctrina, dicho interés debe ser consolidado, en primer lugar, a través de un "poder duro", cuyas dimensiones, hoy día, son espectaculares. Según Chalmers Johnson, "una vasta red de bases militares en todos los continentes a excepción de la Antártica constituye, en realidad, una forma de imperio"¹¹.

La dinámica neoconservadora y unipolar de la era Bush fue descrita a menudo como "imperialismo", un concepto casi olvidado y merecedor de nuevas miradas e interpretaciones. Debatimos su significado original en el capítulo 4¹². Actualmente este concepto es utilizado en un sentido tanto peyorativo, como positivo. Asimismo, se vienen haciendo esfuerzos académicos importantes con el fin de establecer una comprensión seria de este concepto, diferenciando entre "imperio", "imperial", "imperialista" e "Imperio"¹³. Para algunos autores, "imperial" es un fenómeno posmoderno; para otros, un concepto híbrido a medio camino entre moderno y posmoderno y que puede calificarse como "neowestfalianismo". En este sentido, una definición de imperialismo neowestfaliano debería, al menos, contener una relación unilateral y sistémica, de corte coercitivo y de explotación, de una gran potencia para con el mundo externo, que ésta ve como simples objetos o medios para la acción política y militar. No obstante, la mayoría de los analistas acaban señalando hacia la cuestión del "sobrestiramiento imperial"¹⁴. Esto es, un orden mundial imperial de esta fragilidad acabaría, tarde o temprano, por recluir.

La idea de un "imperio" posmoderno¹⁵, es completamente diferente, ya que supone el fin de los imperialismos tradicionales de la era westfaliana. Este "Imperio" se basa en la globalidad y las redes. No obstante, varios autores insisten en que EEUU sigue constituyendo el imperio dominante —si bien ya no el hegemónico—. El modelo estadounidense, entonces, podría ser descrito como neowestfaliano, en el sentido en que mantiene la lógica westfaliana dentro de una era poswestfaliana, mientras que el modelo europeo se asemejaría más bien a uno de carácter posnacional. Si bien la política exterior de la UE está también determinada por sus intereses, en el caso europeo no existe un interés nacional unificado, sino más bien un interés acordado en base a la singularidad del propio proceso de integración. Volveremos más adelante a esta cuestión. Por su parte, la aproximación de EEUU al regionalismo siempre ha estado subordinada al interés nacional y nunca ha sido un fin en sí mismo. Algo que se puede ver con facilidad, por ejemplo, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, en sus siglas en inglés), la APEC o en el apoyo a la cooperación regional en el sureste de Asia. Los tres casos pueden ser explicados a través de intereses nacionales específicos: la NAFTA fue un elemento de política globalista; APEC se trató de un instrumento para el control hegemónico en la zona Asia-Pacífico; y el apoyo a la cooperación regional

¹¹ JOHNSON, Chalmers, *The Sorrows of Empire*, Henry Holt and Company, New York NY, 2004, p. 1 (hay una traducción española: *Las amenazas del Imperio: militarismo, secretismo y el fin de la república*, Crítica, Barcelona, 2004).

¹² BURBACH, Roger y TARBELL, Jim, *Imperial Overstretch*, Zed Books, London, 2004; FALK, Richard, *Declining World Order*, Routledge, London, 2004; HENTZ, James J. (ed.), *The Obligation of Empire*, University Press of Kentucky, Lexington KY, 2004; JOHNSON, Chalmers: *The Sorrows... op. cit.*

¹³ MÜNCKLER, Herfried, *Empires*, Polity Press, Cambridge, 2007.

¹⁴ KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Random House, New York NY, 1987.

¹⁵ HARDT, Michael y NEGRI, Antonio, *Empire*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2000 (hay una traducción española: *Imperio*, Paidós, Barcelona, 2006).

en el sureste asiático estuvo motivado por la lucha antiterrorista. Por tanto, EEUU, a pesar de su escepticismo, "ha cedido ante el regionalismo"¹⁶ con el fin de perseguir intereses nacionales tales como la apertura de una zona de libre comercio o el control geopolítico. No obstante, nos encontramos ante un regionalismo particular, muy diferente del orden mundial de carácter interregional que propone el modelo de la UE.

2.2. La promesa del interregionalismo

La Unión Europea se encuentra inmersa en un proceso de construcción de relaciones interregionales con todas las regiones mundiales. El propósito general de este interregionalismo reside en poder convertir a los espacios ajenos a Europa —esto es, al resto del mundo— en más estables y predecibles. La importancia de este experimento radica en que, a través de la intersubjetividad y el aprendizaje mutuo, las instituciones transregionales pueden ser capaces de afianzar la perspectiva de civilizaciones regionales coexistentes y compatibles, a través del multilateralismo y del multiregionalismo¹⁷. Ciertamente, se puede incluso argumentar que el modelo de integración europeo, gracias a la gran atención que presta al papel de las instituciones en el propio proceso de integración y a la importancia que concede a las relaciones interregionales institucionalizadas, representa un orden mundial en potencia. En contraste a éste, la corriente política predominante en la actualidad es el unilateralismo estadounidense, que contradice los principios básicos de la política exterior de la UE.

Las implicaciones del interregionalismo a corto plazo pueden determinarse a partir del ensayo que supuso ASEM (Reunión Asia Europa). Como mostró este proceso, la institucionalización de las relaciones interregionales es bastante lenta y suele verse afectada por los cambios repentinos en el entorno geopolítico. Pero ASEM es solo un ejemplo. Latinoamérica forma parte del extenso continente americano, donde la hegemonía de EEUU representa uno de los principales obstáculos para una cooperación regional legítima, amplia y completa. Algo inadmisibles a los ojos de Estados Unidos, que apuesta por la diplomacia bilateral o, en todo caso, por un regionalismo débil (Asociación de Estados Americanos (OAS), Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Sudamérica, por su parte, y como respuesta, se está organizando en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En ambos casos, las regiones procuran madurar con el fin de responder adecuadamente a los desafíos globales.

Por tanto, las regiones no son algo predefinido o fijo. El regionalismo en términos de seguridad y desarrollo es importante para mejorar la capacidad de acción de las regiones periféricas o en desarrollo. Por lo primero se entienden los intentos de los estados o de otros actores en un área geográfica determinada —una región en ciernes— para transformar un complejo de seguridad, con relaciones inter e intraestatales conflictivas, en una comunidad de seguridad, con relaciones exteriores cooperativas (interregionales) y pacíficas a nivel interno (intrarregional). Por lo segundo se entienden esfuerzos coordinados de un grupo de países dentro de una región geográfica con el fin de aprovechar y afianzar las complementariedades económicas de las unidades políticas constituyentes así como la capacidad productiva del

¹⁶ TELÒ, Mario, *Europe: a Civilian Power?* Palgrave, Basingstoke, 2006, p. 129.

¹⁷ HETTNE, Björn: "Regional governance and world order: lessons from ASEM", ponencia para la congreso *East Asia and Europe: Experiments with Region Building*, French Institute of International Relations, Paris, 1-3 Octubre de 2003.

conjunto de la economía regional.

La UE se ha relacionado con su mundo externo de una forma diferente a cómo podría haber hecho un gran poder tradicional, simplemente motivado por intereses geopolíticos. Esto se debe a que el "poder civil" empleado en la misma construcción de la UE está siendo proyectado en sus relaciones exteriores como el modelo predilecto de orden mundial¹⁸. Se suele argumentar que el significado mismo de "Europa" radica en la inexistencia de una frontera clara entre lo interno y lo externo. Ciertamente, Europa intenta moldear el orden mundial a través de la inclusividad, tratando lo externo como si fuese interno. Una innovación política que marca un punto de inflexión respecto al realismo político tradicional, un marco conceptual que, de hecho, también nació en Europa. Sin embargo, la inclusividad tiene un coste. Cada ampliación implica nuevos vecinos en la comunidad, entendida ésta en términos de seguridad, por lo que necesita una nueva estabilización. Por tanto, la ampliación resuelve un determinado problema de seguridad mediante su interiorización, al mismo tiempo que transforma el complejo problemático de la seguridad. En este sentido, el secreto que se esconde detrás del éxito de la UE reside en su poder transformador: invitar al otro a convertirse en socio, en vez de imponer la voluntad propia. Lo que se amplía no es "Europa", sino un determinado sistema político y económico o, incluso, una comunidad de valores¹⁹. Algunos llamarían a esto imperialismo de tipo blando ("soft imperialism")²⁰. Está claro que las políticas han fallado en infundir confianza plena a los "socios" árabes, indios, latinoamericanos o africanos. Sin embargo, el resultado es, a pesar de todas las contradicciones, un modelo de gobernanza global con características distintivas propias y con el potencial de convertirse en un orden mundial caracterizado por una estructura regional horizontal, institucionalizada y multipolar, que coopera con un espíritu de multilateralismo. Tal orden mundial multilateral y regionalizado podría denominarse "multiregionalismo".

La naturaleza del enfoque del poder civil europeo en sus relaciones exteriores puede que se alcance a comprender mejor a través del papel que juega la política de desarrollo, o se supone que juega, en el total de los acuerdos de política exterior, incluida la política de seguridad. El enfoque estadounidense es bastante diferente al estar basado en una perspectiva de seguridad tradicional, con poco espacio para una política de desarrollo como un objetivo en sí mismo. En palabras de Francis Fukuyama: "el desarrollo siempre ha sido algo así como un hijo bastardo en la política exterior estadounidense"²¹. Aunque el modelo europeo no debe ser idealizado, la verdad es que se puede ver en el interregionalismo, entendido como una forma de gobernanza global, una de las formas más reguladas que la globalización puede tomar, y que deja espacio, por tanto, a un nuevo "gran compromiso". En comparación a una globalización dirigida por el mercado en un mundo westfaliano de naciones-estado, esta forma de gobernanza está más enraizada en el territorio; y, en contraste con el multilateralismo tradicional, es una relación plurilateral más exclusiva ya que el acceso a formaciones regionales

¹⁸ TELÓ, Mario: *Europe...op. cit.*

¹⁹ LEONARD, Mark, *Why Europe Will Run the Twenty-First Century*, Fourth Estate, London, 2005, p.110.

²⁰ HETTNE, Björn y SÖDERBAUM, Fredrik, "Civilian power or soft imperialism: the EU as global actor and the role of inter-regionalism" en *European Foreign Affairs Review* Vol. IV, n. 10, 2005, pp. 535-552.

²¹ FUKUYAMA, Francis, *After the Neocons: America at the crossroads*, Profile Books, London, 2006, p. 139 (hay una traducción española: *América en la encrucijada. Democracia poder y herencia neoconservadora*, Ediciones B, Madrid, 2007).

está limitado por el principio de proximidad geográfica (plurilateralismo). El interregionalismo como orden mundial (por no hablar del multiregionalismo), es una tendencia a largo plazo, no lineal e incierta, a la que ciertamente se le presentarán obstáculos, el resultado de los cuales no podemos prever. El interregionalismo puede ir acompañado de principios multilaterales genuinos y conducir a un multilateralismo regional, o al "multirregionalismo". De todos modos, esta es una perspectiva a largo plazo, y todo dependerá de la fuerza del proyecto político de tomar el regionalismo como elemento clave en la reorganización del orden mundial²².

Este es, por tanto, el acercamiento europeo al orden mundial como actor regional y promotor del interregionalismo. Los acuerdos interregionales pueden ser débiles y contradictorios pero, al mismo tiempo, son un indicio de un interés y necesidad creciente de buscar formas más viables de interregionalismo. Un orden mundial regionalizado derivado de formaciones transregionales, aunque todavía embrionarias, supondría un desafío a la tendencia homogeneizadora de la globalización contemporánea. Y lo haría a través de la promoción de un orden mundial multipolar, o más bien multicéntrico, conformado por regiones independientes aunque no autárquicas, cada una ellas arraigada en civilizaciones históricas.

2.3. El ascenso del resto

En mi opinión, calificar el orden mundial de la posguerra fría como "unipolar" no es lo más adecuado ya que, en ese caso, la superpotencia que se mantuvo debería haber llenado el vacío de poder creado por el colapso del otro. Y como reflejó Irak, esto no ocurre de forma automática. Más bien al contrario, nuevas potencias emergentes están abriéndose camino. Hoy se puede decir que el momento unipolar pasó y que la era de la unipolaridad fue una fantasía. Nuevos vientos políticos emergen de la Casa Blanca.

Probablemente, el próximo orden mundial será multipolar. El proceso de multipolarización se ha denominado como "el ascenso del resto". Por "el resto" se entiende a los países BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Entre ellos, evidentemente, China se sitúa en cabeza, siempre y cuando no tenga que enfrentarse a problemas domésticos de importancia, lo cual es una posibilidad seria. De cualquier manera, simplemente por su tamaño, el éxito o fracaso de China tendrá un marcado impacto en el resto del mundo. Es la llamada Era Asiática Global.

La importancia de sus problemas internos (que están comenzando a externalizarse), hacen poco probable que China actúe con responsabilidad en sus relaciones exteriores. De un modo algo inquietante, esta falta de responsabilidad también caracteriza al resto de las potencias emergentes. India está cada vez más centrada en los conflictos regionales del sur de Asia. Y es que, hasta el momento, las viejas potencias han fracasado en dar ejemplo, EEUU mediante su unilateralismo y la UE por su falta de unidad. En este clima de cinismo y realismo político, se hace difícil juzgar a Rusia cuando, de un modo bastante directo, intenta restituir su posición imperial en su zona de influencia²³. Nos encontramos ante un nuevo mundo con nuevas dimensiones de poder. Es un mundo que, debido a su desarrollo insostenible, se está convirtiendo en un espacio peligroso. Con nuevos actores en el horizonte, la cuestión de

²² HETTNE, Björn *et al.*, (eds.) *Studies in the New Regionalism*, Vols. 1-5. Macmillan, London, 1999-2000.

²³ N. d. T. Expresión que comprende a las repúblicas resultantes de la disolución de la Unión Soviética.

su capacidad para influir en el mundo externo, denominada "actorness"²⁴ gana importancia.

El multilateralismo puede considerarse como lo opuesto al "imperialismo" o al "imperio". Un orden mundial multilateral que funcione bien requiere de un cierto grado de institucionalización que se oponga a la acción unilateral, soluciones bilaterales a corto plazo o a reacciones políticas y militares no suficientemente sopesadas que podrían empeorar una situación de seguridad ya de por sí sensible, como ocurrió en el Cáucaso en la crisis de julio de 2008.

El grado de orden en una determinada región o en el propio sistema internacional puede variar; las diferentes teorías de seguridad hablan de complejos de seguridad regional, anarquías, sociedades anárquicas, comunidades de seguridad regional, etc. Los modelos de seguridad regionales son completamente compatibles con el multilateralismo. De hecho, si se quiere que funcionen, requieren de éste.

Tras el 9/11, la posibilidad de un multilateralismo institucionalizado, de un régimen internacional basado en las premisas del derecho internacional y de una amplia participación de estados y de otros actores transnacionales, se presentó de manera aún más clara que en el contexto de la primera Guerra del Golfo. Pero todo fue una esperanza ilusoria. Por "falso multilateralismo" se entienden aquellas acciones políticas y militares disfrazadas de multilateralismo cuando, en realidad, son solamente una expresión de determinados intereses: unilateralismo, si una superpotencia o potencia regional actúa sola; plurilateralismo si es un grupo de grandes potencias; o regionalismo, si es un bloque geográficamente unido. La última opción, especialmente promocionada por la UE, cada vez tiene más peso en el orden mundial emergente.

EL CONSENSO DE PEKÍN

China no es solo un país enorme sino que, debido a su éxito económico reciente, también es un modelo económico que se desmarca radicalmente del Consenso de Washington –al igual que del post Consenso, en cualquier caso. Es interesante ver cómo, bajo el gobierno de Mao (1949-76) China fue considerada por muchos teóricos del desarrollo como un modelo, un modelo que fracasó (véase el capítulo 6) pero que, después de treinta años de reformas comenzadas por Deng Xiaoping y continuadas por gobiernos sucesores (véase el capítulo 7), vuelve a captar su atención. De hecho, hoy día se habla del Consenso de Beijing, un concepto acuñado por Joshua Ramo y que implica un modelo distintivo chino centrado en priorizar la innovación, la calidad de vida y la autodeterminación*. A pesar de haber sido llevados a cabo por el mismo estado comunista de partido único, el contenido de estos dos modelos no podría ser más diferente. El régimen maoísta socavó su posición debido a sus propios errores y deficiencias. Por su parte, el régimen actual podrá consolidarse en la medida en que su estrategia de desarrollo funcione, ya que nada tiene tanto éxito como el propio éxito. Sin embargo, el desarrollo también genera nuevos problemas. Las principales cuestiones aun por resolver, si se quiere asegurar su sostenibilidad, son fundamentalmente medioambientales y sociales: la carencia de agua potable y de aire limpio seguramente generen graves crisis sanitarias en el futuro; y el descontento tendrá lugar debido a los desplazamientos humanos causadas por las grandes transformaciones sociales –por ejemplo, la existencia en la actualidad de una población emigrante flotante de doscientos millones de personas sin raíces en ningún sitio—.

*RAMO, Joshua C., *The Beijing Consensus*, Foreign Policy Centre, London, 2004.

²⁴ N.d.T. Entendemos por este término una suerte de "capacidad de agencia" de los estados o de las regiones entendidas como actores.

3. Desarrollo global

Desde la perspectiva del desarrollo global, todavía existe un profundo déficit de gobernanza: si bien lo económico se ha tornado en algo global, lo político sigue siendo, en esencia, nacional. El concepto de gobernanza global es en sí mismo el reconocimiento de la posibilidad de un orden sujeto a unas reglas, una refutación del modelo de anarquía en las relaciones internacionales, así como de la utopía de un mercado autorregulado. ¿Qué podría sustituir a estos dos elementos? Se necesita un nuevo gran compromiso. Tal compromiso debería traducirse en un marco para el desarrollo global que, en un mundo globalizado, es la única forma adecuada de desarrollo. La desterritorialización, implícita en el proceso de globalización impulsado por el mercado, al producir consecuencias sociales profundas, genera también fuerzas políticas que, con el fin de garantizar el control territorial, el desarrollo sostenible, la diversidad cultural y la seguridad humana, frenan y modifican el proceso de globalización. Para promover el desarrollo global, más que homogeneización cultural y polarización estructural, se necesita un diálogo entre civilizaciones, al nivel de las macrorregiones o las macroculturas. Dicho diálogo requeriría una base de poder razonablemente simétrica entre las civilizaciones de base regional; en vez de asimetría y polarización, la brecha entre las regiones debe ser acotada, y la estructura vertical del orden mundial horizontalizada a través del reforzamiento de las regiones periféricas más débiles y desarticuladas. Al mismo tiempo, es importante que las regiones empiecen a defender sus intereses a través de un cambio en la estructura de ventajas comparativas, en vez de adaptarse simplemente al presente modelo económico. Para lograr esto, es necesaria la construcción de instituciones transnacionales e interregionales.

La perspectiva liberal de la globalización, que todavía disfruta de una posición hegemónica, acentúa la influencia homogeneizante de las fuerzas de mercado hacia una sociedad abierta. Aunque muchos teóricos liberales están de acuerdo en que los mercados funcionan a través de marcos institucionales que pueden ser más o menos beneficiosos y eficientes, suelen tener una visión demasiado minimalista de la autoridad política. Las raíces de este pensamiento pueden encontrarse en la doctrina de la armonía de intereses, expresada en su forma clásica por Adam Smith. Fue de nuevo manifestada en la teoría del libre comercio, que se asocia a David Ricardo y, finalmente, recuperada en el trabajo de Hayek: "el principio rector de que una política de libertad para con el individuo es la única política progresiva, es tan cierto hoy como lo fue en el siglo XIX"²⁵. El trasfondo histórico original de este posicionamiento se sitúa en los procesos de regulación mercantilista donde, consecuentemente, el "otro negativo" adquirió la forma de la planificación modernista (u otras formas de organización económica y social no asociadas al libre mercado).

De acuerdo con la tradición liberal, la finalidad del orden político es facilitar el libre movimiento de factores económicos. Algo visto como una condición no solo natural sino también como la más beneficiosa. El desmoronamiento del sistema socialista parecía confirmar el principio liberal de la evolución: lo "antinatural", tarde o temprano, es sustituido por lo "natural". Por lo tanto, un país que intente aislarse de las fuerzas del mercado internacional está condenado al estancamiento, como ilustra el caso de Corea del Norte. Las condiciones óptimas para una economía (y, por tanto, su forma definitiva) residen en el mercado global.

²⁵ HAYEK, Friedrich A., *The Road to Serfdom*, Routledge, London, 1944, p. 246 (hay una traducción española: *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 2005).

Cualquier otro tipo de arreglo, como los acuerdos comerciales regionales, es visto como una segunda mejor opción, aceptables siempre y cuando sirvan como punto de partida, y no como un obstáculo para la consecución del mercado mundial. Esta "amenaza proteccionista" y su eliminación ha sido una preocupación preeminente de las IFI durante las dos últimas décadas. El orden liberal, no obstante, no se puede desarrollar sin una intervención coercitiva (o incluso "shocks", como ha sugerido Naomi Klein²⁶).

Para aquellos intelectuales más intervencionistas, interesados en el contenido del "segundo movimiento", es decir, en la politización de lo global, el proyecto liberal no es razonable; estas críticas entienden el sistema de mercado no regulado como análogo a la propia anarquía política. Muchos de los teóricos clásicos (conservadores o radicales) sostenían que la ideología liberal del mercado en constante expansión carecía de contenido ético. En este mismo sentido, la moralidad del sistema de mercado, de acuerdo con las críticas contemporáneas de la "hiperglobalización", solo puede ser salvaguardada a través de un cierto tipo de voluntad decidida y organizada, manifestada en una vuelta a "la política" o una "reinención de la política"²⁷, por ejemplo en la forma de nuevos movimientos sociales y en un "nuevo multilateralismo"²⁸. Este nuevo multilateralismo podría estar basado en un orden mundial regionalizado, aunque algún otro tipo de plurilateralismo sea más probable a corto plazo. Un modelo de orden político plurilateral fue testeado en el siglo XIX a través del sistema de equilibrio de poder. Fue denominado "Concierto de Europa" (véase capítulo 4). El acuerdo del Concierto estaba basado en consultas entre las grandes potencias, que reconocían su igualdad de estatus, acordaban proteger a los miembros del sistema de estados y, consecuentemente, prevenían alteraciones territoriales. El sistema era esencialmente conservador por lo que, a largo plazo, estaba destinado a ser socavado por la naturaleza cambiante de la propia realidad²⁹. Henry Kissinger ha defendido la recreación de un nuevo "concierto" de poderes. Algo que no es sorprendente si tenemos en cuenta que desde un punto de vista realista, es el modelo que mejor funciona, al dejar el sistema de estados intacto. El concierto del siglo XIX fue un sistema regional, aunque actualmente inviable: "Nunca antes un orden mundial ha tenido que ser ensamblado desde tantas perspectivas diferentes, o a una escala tan global"³⁰.

Desde que esta frase fue proferida, hemos visto lo que comúnmente ha sido denominado como "el ascenso del resto", "el segundo mundo" y los países BRICS. El ascenso de China en particular, analizado con anterioridad, es un fenómeno histórico mundial de

²⁶ KLEIN, Naomi, *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*, Alfred A. Knopf, New York NY, 2007. (hay una traducción española: *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Paidós, Barcelona, 2007)

²⁷ BECK, Ulrich, *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Polity Press, Cambridge, 1997 (hay una traducción española: *La invención de lo político: para una teoría de la modernización*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2001).

²⁸ COX, Robert W, *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Palgrave Macmillan, London, 1997; "Civil society at the turn of the millennium: prospects for an alternative world order" en *Review of International Studies* Vol. I, n. 25, 1999, pp. 3-28; Gills, Barry K (ed.), *Globalization and the Politics of Resistance*, Macmillan, London, 2000.

²⁹ JERVIS, Robert, "From balance to concert: a study of security cooperation" en OYE, Kenneth A (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1986.

³⁰ KISSINGER, Henry: "The new world order" in CROCKER, Chester A. et al. (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1996, p.180.

enormes consecuencias. Por tanto, la naturaleza de un gran compromiso es difícil de prever al tener que negociarse entre grandes potencias emergentes y otros actores internacionales con puntos de vista radicalmente opuestos. Atendiendo a lo expuesto, se plantea la cuestión clave del compromiso: ¿qué es el desarrollo en el siglo XXI?

La deriva unilateral en EEUU y el consecuente conflicto con Europa significaron el fin del consenso de Occidente. Aunque EEUU seguía centrado en cuestiones de seguridad, el consenso de Washington se fue transformando gradualmente en un post Consenso de Washington que suponía un mayor grado de flexibilidad en su aproximación al desarrollo. En Europa se optó por la "tercera vía" como ideología, basada en intervenciones moderadas en el mercado. Al mismo tiempo se hicieron intentos para reanimar a la ONU a través de reformas aunque sin mucho éxito. El orden mundial estaba en declive pero la ideología del globalismo se mantuvo vigente. Durante la década de los ochenta y de los noventa el desarrollo, de acuerdo con el Consenso de Washington, se había convertido, a grandes rasgos, en sinónimo de "globalización". A lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa el incremento de los conflictos sociales, el colapso de estados y las "nuevas guerras" coadyuvaban a que el desarrollo fuera, una vez más, visto como algo más complejo: había que aceptar que el problema de la pobreza mundial no se iba a resolver solo, y afrontar las preocupantes noticias sobre el inminente cambio climático como una realidad.

A comienzos del año 2000 se proclamaron, en una gran conferencia en la ONU, los Objetivos del Milenio para el Desarrollo. El desarrollo se ha convertido en un campo político de gran exigencia, definido por la Comisión Brundtland como "desarrollo sostenible", que "satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Esta definición tiene más de justicia intergeneracional que de qué tipo de desarrollo se desea. Además, a la dimensión ecológica se han añadido elementos económicos, sociales y políticos, así como un énfasis en la diversidad cultural. Este hecho convierte al concepto en una interpretación integral del desarrollo para la cual se necesitan adoptar enfoques interdisciplinarios. En cualquier caso, ya que nadie está interesado en un desarrollo insostenible, el concepto de desarrollo serviría perfectamente nuestros propósitos. Sin embargo, el concepto "sostenible" sigue siendo usado, especialmente en las ideas desarrollistas de la UE. La estrategia de la UE fue revisada y ratificada en 2005: "el desarrollo sostenible ofrece a la Unión Europea la visión positiva de una sociedad a largo plazo, más próspera y más justa, y que ofrece un medioambiente más limpio, seguro y sano. Una sociedad que nos da una mejor calidad vida (a nosotros), para nuestros hijos y para nuestros nietos³¹.

El carácter en tanto en cuanto retórico del enfoque de las relaciones exteriores europeas se puede atestiguar en el papel que juega —o que se pretende que juegue— la política de desarrollo en los acuerdos de política exterior. El principal objetivo dice ser la erradicación de la pobreza, definida en términos multidimensionales, lo que atribuye a la lucha contra la pobreza la misma prioridad que al desarrollo. El desarrollo está profundamente relacionado con la seguridad por lo que la prevención de conflictos es otro objetivo importante. La

³¹ Unión Europea, "El consenso europeo sobre desarrollo", Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea (Diario Oficial C 46 de 24-2-2006).

coherencia (entre los objetivos de desarrollo global) y la consistencia (entre los actores europeos) son por tanto esenciales. Además, la UE manifiesta un fuerte compromiso con el “multilateralismo efectivo”, y la integración regional es vista como un medio importante para el desarrollo. El multilateralismo se ve como compatible con el interregionalismo: la contribución europea al orden mundial.

El desarrollo global, un concepto central en la ONU (también en la nueva política de desarrollo sueca) constituye también una amplia área política que incorpora diversos temas: cooperación económica y de mercado; cooperación al desarrollo; política exterior y de seguridad, enfocada hacia la resolución de conflictos, y políticas de medioambiente centradas en la biodiversidad y el cambio climático. Las tres primeras cuestiones son consideradas a menudo como el triángulo de las políticas de desarrollo³². Desde fechas recientes, y como se comentó anteriormente, se ha comenzado a contemplar el cambio climático como un factor crucial que afecta a las perspectivas de desarrollo en todo el mundo, pero particularmente a las regiones más pobres. El desarrollo global implica que los estándares aplicados en la mayoría de sistemas domésticos son también tomados como normas en el sistema internacional. La dimensión cualitativa de la gobernanza global, que integra valores humanos básicos es, en mi opinión, la esencia del desarrollo global. La definición es por tanto normativa. Para hacerlo lo más políticamente relevante y operacional posible, podemos tomar la Declaración del Milenio de septiembre de 2000 como un punto de partida. La Declaración (véase el recuadro, más abajo), fue un punto de inflexión en el derecho internacional y el multilateralismo. También fue una declaración de lealtad hacia la ONU —y al principio del multilateralismo—. La aceptación que logró fue excepcionalmente

LOS VALORES DE LA DECLARACIÓN DEL MILENIO

En la Cumbre del Milenio en septiembre del año 2000, la mayor reunión de líderes mundiales de la historia, se firmó la Declaración del Milenio de la ONU, estableciendo ocho objetivos con fecha límite el año 2015 y que se dieron a conocer como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): erradicar la pobreza y el hambre; educación primaria universal; igualdad de género; mejorar la salud infantil y la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medioambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Los ODM constituyen gran parte de la sustancia de lo que hoy día se conoce como “Estudios del Desarrollo”. Lo que es más interesante en el contexto de la teoría del desarrollo es que los Objetivos del Milenio estaban basados en valores fundamentales como libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida. Merece la pena recordar que el primero de estos valores fue también un concepto clave en el discurso que comenzaba a instalarse en el siglo XVIII sobre el progreso —en el trabajo de Condorcet, por ejemplo—. Asimismo, es interesante recalcar que la libertad se vuelve a alzar como un componente importante en el pensamiento sobre el desarrollo de hoy día, como ejemplifica la influyente tesis de Amartya Sen sobre el “desarrollo como libertad”*. La libertad es un concepto complejo que significa a la vez “libertad de” (negativo) y “libertad para” (positivo), como desarrolló Isaiah Berlin en su trabajo clásico: Cuatro ensayos sobre la libertad (1969)**.

*SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999 (hay una traducción española: Desarrollo y libertad, Editorial Planeta, Barcelona, 2000).

**BERLIN, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1969 (hay una traducción española: Cuatro ensayos sobre la libertad, Alianza Universidad, Barcelona, 1988).

³² ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke, 2000.

alta: 150 países participaron en la conferencia de la ONU.

Igual que la idea de desarrollo en un contexto nacional, el desarrollo global puede hacer referencia tanto a cambios cuantitativos como estructurales. El desarrollo global, en términos estructurales en vez de instrumentales, requiere de un reforzamiento ulterior de la dimensión social de bienestar del orden mundial de bienestar —el aporte de bienes públicos globales—. Definido de esta forma, el desarrollo global significaría que los baremos aplicados en la mayoría de sistemas domésticos también están siendo usados cada vez más como normas en el sistema internacional. Por tanto, la crisis del orden mundial enfatiza no solo la necesidad de una regulación financiera, sino también de políticas sociales, de seguridad y medioambientales (climáticas) globales.

En los términos del marco teórico desarrollados en el Capítulo 1, la balanza estado-mercado parece que se está inclinando hacia un polo intervencionista, al mismo tiempo que el sistema de valores parece tender a adoptar alguna de las ideas alternativas más constructivas acerca de la forma de vida sostenible. En la coyuntura actual es arriesgado caer en predicciones. Sin embargo, la no intervención seguramente conllevará más caos, como se ha podido observar en el malestar popular expresado a lo largo y ancho del globo. Volver al mismo estado de cosas significaría una continuación de la insostenibilidad a largo plazo y, por tanto, a nuevos desajustes y crisis, ya que el crecimiento económico basado en la deuda no puede asegurar la estabilidad política (la trampa china). La crisis actual conlleva un gran riesgo pero también una oportunidad para ir más allá de una recuperación neokeynesiana y para poner en primer plano las necesidades humanas en vez de la mera codicia. Dejar pasar esta oportunidad podría suponer el verdadero fin del desarrollo. No obstante, como se recalcó con anterioridad, un cambio cualitativo requiere tanto la lucha política como la discursiva. ●

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

