

**¿Entre la globalización neoliberal y el estado benefactor? El debate sobre  
Global Governance  
Ulrich Brand**

En los centros capitalistas ha aparecido un nuevo debate que está muy vinculado con la creciente crítica a la globalización neoliberal. Cada día más se remite a un concepto que, por supuesto, tiene su origen en Estados Unidos: Global Governance o gobernabilidad global.

El primero en usar tal concepto, a principios de los años noventa, fue el politólogo norteamericano James Rosenau, para señalar que en la política internacional se había desarrollado un sistema de normas (a system of rules) sin que existiera en el ámbito internacional un poder central comparable con el estado nacional. Global Governance es para Rosenau la cooperación de diversos actores en el establecimiento de una normatividad global tanto a través de la red de instituciones internacionales como de otros espacios de carácter informal. Lo importante es la convergencia de estos actores en la constitución de esa normatividad.

Es en este contexto que en los últimos años se desarrollaron formas internacionales de cooperación en el ámbito de las políticas económicas, medioambientales, etcétera. Con su expresión de gobernabilidad sin gobierno, Rosenau subraya la ampliación del espectro de actores políticos: al mismo tiempo que a los gobiernos y los organismos internacionales, hay que considerar a las empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, alcaldías y, también, asociaciones criminales transnacionales.

Una Comisión de Gobernabilidad Global de las Naciones Unidas presentó a mediados de los noventa su informe Our Common Neighborhood [Nuestra vecindad común], según el cual con los recientes procesos de transformación crecen también problemas como la inestabilidad de la economía global, la pobreza, la destrucción del medio ambiente intra e internacional, que ya no pueden ser resueltos exclusivamente por las instituciones políticas existentes. La gobernación abarca, por eso, todas "las formas en las cuales los individuos, junto con las instituciones públicas y privadas, efectúan sus acuerdos". La noción de gobernabilidad se usa para todos los contextos: internacional, nacional y local. Rosenau trabajó el concepto sobre todo de manera analítica, teórica; la Comisión de la ONU en cambio añade un aspecto práctico: los problemas tienen que ser resueltos de una manera cooperativa porque -supone- así se pueden reconciliar todos los intereses.

En la traducción al alemán de Global Governance como "política mundial de ordenamiento", por ejemplo, se expresa una dimensión normativa: se busca estabilizar las relaciones existentes, lo cual se logra, sobre todo, por la acción de algunos líderes ilustrados ubicados en los centros capitalistas. Por ejemplo, la Comisión propone un Consejo de Seguridad Económica que tendría que cooperar con los organismos económicos más grandes del mundo como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La Comisión, con su concepto armónico de la sociedad, está buscando una forma de corporativismo en el ámbito internacional. El debate en un país como Alemania está determinado por otro punto de partida. Aquí los protagonistas (que son, sobre todo, intelectuales socialdemócratas) ven la necesidad de restablecer la capacidad reguladora del estado. Ven la cooperación internacional como un imperativo por el cual, supuestamente, el estado puede recuperar su capacidad reguladora y, así, dirigir el proceso de globalización.

En general, los protagonistas de la discusión ven ciertas deficiencias (o disfuncionalidades si se trata de quienes argumentan a partir de Karl Polanyi) en las transformaciones actuales inducidas por el neoliberalismo y derivan de ahí la necesidad de otras políticas. Un importante argumento es que la globalización actual es un proceso primordialmente económico y hay que re-regularlo políticamente (o se argumenta a partir de la noción del re-embedding de Polanyi). Además, desde todas las perspectivas, hay un reconocimiento del hecho de que están ganando importancia nuevos actores políticos como empresas u ONG. Por eso, el government del estado se convierte en una parte de una estructura más compleja del governance. Con el concepto de Global Governance se pueden sistematizar algunos cambios del estado y del sistema político internacional. Por un lado, el lugar privilegiado de la política no es más el estado y su sistema de instituciones. Por el otro, los actores estatales se han vuelto cooperadores frente a la acción del resto de los actores. Para esto se usan expresiones como "el estado cooperativo", el estado como "mediador", cooperación pública-privada, o Governance.

En la escena internacional es evidente el creciente poder unilateral de Estados Unidos, pero también es claro que en muchos casos necesita la cooperación de otros países e instituciones. La guerra de Kosovo, sin negar su importancia para el poder hegemónico de Estados Unidos, fue más una excepción que una normalidad del Nuevo Orden Mundial.

Pero volviendo al debate sobre la gobernabilidad global, llama la atención el hecho de que casi todas las contribuciones se abstienen de analizar en profundidad las condiciones sociales existentes que servirían de marco a sus propuestas. Se habla, por ejemplo, de la globalización como tendencia dominante sin ningún cuestionamiento. Así, las propuestas corren el peligro de apoyar los desarrollos hegemónicos y no contribuir a generar alternativas a la globalización, a pesar de que muchas de ellas surgen de ámbitos supuestamente inconformes con la situación prevaleciente.

Esta ambivalencia puede apreciarse mejor si se considera el papel que otorgan al estado los protagonistas de la discusión. Como en otras partes del debate crítico sobre neoliberalismo, el estado (cooperativo) se convierte en algo que da mucha esperanza en contra de la globalización neoliberal. Lo que no se ve desde esta perspectiva es el hecho de que la transformación actual del estado no consiste exclusivamente en la pérdida de soberanía en muchos ámbitos y en una apertura hacia otros actores sociales. Los procesos actuales consisten no en la desaparición o en un debilitamiento total del estado sino en su transformación profunda. Se puede hablar de un cambio del "estado fordista o keynesiano" al "estado nacional de competencia", para usar una expresión del marxista alemán Joachim Hirsch. Su forma concreta todavía es discutida pero sus rasgos fundamentales están bien perfilados: la actuación del estado está orientada hacia la creación de las condiciones óptimas de la valorización del capital (Standort). Las estructuras y tendencias dominantes de las políticas estatales han sido creadas y transformadas como resultado de luchas sociales. No se pueden modificar simplemente con buenos argumentos y una adecuada "voluntad política". El estado no es un actor neutral sino el espacio de representación de una relación de dominación en la cual ciertos intereses son predominantes y otros no. Por eso, en el debate sobre alternativas a la globalización sería mejor no discutir desde la perspectiva de las disfuncionalidades sino desde el análisis profundo de las relaciones de fuerza que se condensan dentro del estado, de las estructuras cambiantes del estado y de los intereses dominantes y marginados.

El neoliberalismo no es una acción de la economía contra el estado ni la globalización neoliberal: es un proceso económico que hay que "re-regular"

mediante políticas estatales. El debate sobre alternativas a la globalización tiene que analizar primero la transformación neoliberal de la economía y del estado con base en la sociedad civil donde nace y se reproduce la hegemonía neoliberal. La perspectiva estatista de combatir el neoliberalismo con un estado que recupere su capacidad reguladora se abstrae de las relaciones de fuerza y es, por eso, ignorante o ingenua. Las políticas internacionales y las construcciones ideológicas en las que se intenta sustentar consisten, en gran parte, en crear un marco político-institucional para asegurar las relaciones de fuerza neoliberales y los procesos económicos que les corresponden.

Por eso, el debate sobre Global Governance tiene otro error de análisis al suponer que los actores empiezan voluntariamente a negociar las soluciones para los problemas graves. Las evidencias señalan que la transformación neoliberal de la sociedad no es un proceso cooperativo sino que está promovido por intereses poderosos.

Dentro del debate sobre Global Governance, por tocar otro aspecto social de gran sensibilidad, parecería que globalización y neoliberalismo son neutrales con respecto a las relaciones de género. Posiciones feministas demuestran que tanto el análisis del problema cuanto las propuestas concretas de ninguna manera han cuestionado las relaciones patriarcales como un tema a tratar. No solamente con respecto a este punto sino en general, las propuestas de gobernabilidad global no tratan los temas de poder y dominación ni de las condiciones propiciatorias de políticas democráticas y emancipativas. Los protagonistas del debate están, sobre todo, interesados en la creación de orden y eficacia del estado.

Mi evaluación es que bajo el lema Global Governance no se formulan alternativas al neoliberalismo. Es más una fórmula para acercar ideas de centro izquierda al neoliberalismo. No se cuestiona el "imperativo" de la competitividad internacional, ni el supuesto de que las políticas estatales tengan que adecuarse a las "necesidades económicas", a pesar del indudable carácter desastroso de esa competencia internacional.

El debate sobre Global Governance recién empieza y, como ocurrió en el caso del "desarrollo sustentable" o de la "sociedad civil", será seguramente intenso al principio, hasta que se establezca y ponga en práctica una dinámica o una normatividad internacional consecuente con el "campo discursivo" de estos planteamientos. Se trata propiamente de la construcción de "conceptos hegemónicos". Posiciones más críticas normalmente quedan fuera del discurso que se valida "hegemónicamente".

Esto es lo que nos enseña el discurso sobre "desarrollo sustentable" que hoy en día perdió todo contenido crítico. Es un síntoma de que la reestructuración capitalista es compatible con la "cuestión ecológica" en el sentido de que se puede tratar política e ideológicamente la crisis (no la crisis material pero ésta no importa mientras no se politiza): con eficiencia tecnológica, con ciertas innovaciones institucionales, con una relación Norte-Sur sin cuestionamientos.

El discurso sobre Global Governance en un país del Sur será similar: las instituciones dominantes del Norte lo promueven, las del Sur (sobre todo si quieren reconocimiento y financiamiento del Norte) lo reproducen.

Por supuesto, cada vez es más claro que hay que oponerse al desastre neoliberal. Por eso, es imprescindible la confrontación con los intereses dominantes y la creación de contrapoderes. No necesitamos conceptos para un neoliberalismo sustentable.

Traducción de Stefan Armborst y Marisa García

---

#### Bibliografía

Brand, Ulrich; Brunnengräber, Achim; Schrader, Lutz; Stock, Christian; Wahl, Peter, Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster [Global Governance. ¿Alternativa a la globalización neoliberal?], 2000.

Rosenau, James "Governance in the Twenty-First Century", en Global Governance, n, 1, vol. 1, 1995, pp. 13-43.

Ruppert, Uta "Die Kehrseite der Medaille? Globalisierung, Global Governance und internationale Frauenbewegung", en Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis, vol. 21, n. 47-48, pp. 95-105 ["¿El otro lado de la moneda? Globalización, Global Governance y el movimiento internacional de las mujeres"], 1998.

Young, Oran R., Global Governance. Drawing Insights from Environmental Experience, Cambridge, Massachussets, 1997.

---