

Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo

*Benoni Belli y Gelson Fonseca Jr.**

Los autores reflexionan en este artículo acerca de lo que llaman el desorden contemporáneo y buscan traer, para el campo de visión de las relaciones internacionales, un concepto caro a los análisis de ciencia política: la cuestión de la gobernabilidad democrática. Asimismo, describen en rasgos generales el orden actual y los límites de la visión clásica que ha predominado en las relaciones internacionales para entender dicho orden. En la opinión de los autores, la gobernabilidad democrática aplicada a la escena internacional significa el fortalecimiento de las organizaciones multilaterales, particularmente las Naciones Unidas, como forma de inyectar algún grado de racionalidad a la marcha del orden internacional. Al subrayar los obstáculos en el camino del multilateralismo, el artículo defiende la necesidad de contrarrestar el fatalismo y la necesidad de crear alternativas concretas al unilateralismo y al orden y al desorden actual lo que tienden a favorecer a los más poderosos.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquier análisis del sistema internacional contemporáneo se enfrenta con un doble desafío. En primer lugar, el de las predicciones no realizadas. La superación de la Guerra Fría, a

pesar del entusiasmo inicial, no dio lugar a un mundo más organizado y previsible. Con el fin del conflicto ideológico, se pensó que las instituciones multilaterales serían fortalecidas como instrumentos más efectivos para alcanzar soluciones más democráticas y participativas tanto

* Este artículo fue escrito a título personal y no refleja necesariamente posiciones oficiales del Gobierno brasileño.

para la agenda clásica cuanto para los nuevos problemas generados por la globalización. Pero, en la realidad, algunos éxitos se han mezclado con retumbantes fracasos, lo que ha contribuido a la sensación de incertidumbre respecto del futuro del sistema internacional. A eso, se agrega un desafío intelectual, toda vez que, para comprender la nueva realidad, marcada por rápidas transformaciones, las herramientas analíticas no lograron adaptarse y siguen marcadas por las concepciones tradicionales de la disciplina de las relaciones internacionales.

En el terreno del análisis académico sobre el escenario internacional, la falta de herramientas juega en favor de soluciones simplistas. Ante la complejidad del escenario internacional, los nuevos conflictos y la rígida distribución mundial de poder, uno sucumbe a menudo a la tentación de reproducir esquemas mentales que hace mucho predominan en las relaciones internacionales. Es como si, después del interregno optimista de los primeros años de la postguerra fría, nos hubiéramos dado cuenta de que nada ha cambiado mucho en la manera de comprender las relaciones internacionales: los países siguen moviéndose de acuerdo con sus intereses particulares y siguen buscando incrementar su poder en detrimento de los otros. Volvamos a los clásicos del realismo y allí estarían las soluciones.

Los postmodernistas dicen que estamos desubicados en nuestro propio ambiente, ya que la disolución de las gran-

des narrativas nos ha retirado los puntos de referencia por medio de los cuales dábamos sentido a nuestras acciones. Ante la complejidad de una realidad menos previsible, caracterizada por la ausencia crónica de un sentido determinado de progreso, admiten que lo que prevalece en muchos ámbitos es la fragmentación de intereses, con la consecuente dificultad de articular acciones colectivas.¹ El proceso analítico termina por constatar la fragmentación. Un “mode de presente” es el todo. El futuro seguiría siendo una suma de fragmentos. La ética y la justicia, por su propia naturaleza integradoras, estarían también desplazadas.

La falta de herramientas juega a favor de soluciones simplistas.

Es verdad que no hay respuestas inmediatas y fáciles para responder a la necesidad de crear mecanismos que permitan dar un salto de calidad en el análisis de la realidad internacional contemporánea. Idealmente, debemos hacer el esfuerzo por aceptar a pleno el doble desafío, combinando al mismo tiempo la innovación conceptual y la conciencia del carácter imprevisible del orden internacional, como pasos previos para discutir los instrumentos más eficaces con miras a rescatar los ideales de racionalidad y justicia incorporados en tratados internacionales y tantas veces olvidados en la práctica.

En estos apuntes, con miras a contri-

¹ La imprevisibilidad tiene dos sentidos: la unipolaridad hace que las decisiones de uno puedan tener un grado de arbitrariedad y, por lo tanto, que sean impredecibles; en otra dimensión, la falta de normas “fuertes” agrega también elementos de imprevisibilidad.

buir, aunque modestamente, a este objetivo, buscaremos traer, al campo de visión de las relaciones internacionales, un concepto caro a los análisis de ciencia política: la cuestión de la gobernabilidad democrática. Para ello, describiremos en rasgos generales el orden actual y los límites de la visión clásica que ha predominado en las relaciones internacionales para entender dicho orden. La pregunta central que orientará este ensayo es la siguiente: ¿Es posible inyectar algún grado de racionalidad a la marcha del orden internacional? O sea, ¿de qué manera los fenómenos asociados normalmente a la globalización afectan la capacidad de las instituciones multilaterales de cumplir sus objetivos? ¿La globalización es gobernable?

II. EL (DES)ORDEN INTERNACIONAL

La globalización es una palabra que, de tanto frecuentar variados textos académicos y distintos discursos políticos y diplomáticos, corre el serio riesgo de convertirse en un rótulo sin contenido. Es como si el uso indistinto por corrientes opuestas de pensamiento y acción fuera capaz de alejar, de forma irremediable, el significante del significado, privando el concepto de su capacidad explicativa. De todos modos, sea cual fuere la posición política o la corriente académica de los que utilizan el término

globalización, hay una constante en los múltiples significados de la palabra: nadie la asocia, por lo menos no de forma directa y automática, al incremento de la racionalidad en el mundo o a la creación de un orden internacional estable.

El término globalización no se asocia directamente al incremento de la racionalidad.

Podría decirse que la globalización engendra “novedades desestabilizadoras”. Al ampliar y diversificar los flujos entre sociedades, crea “movimientos” que pueden tener efectos muy variados, buenos (más conciencia sobre las violaciones de los derechos humanos) y malos (la volatilidad de los flujos financieros o la facilitación de crímenes internacionales). Precisamente porque tenemos nuevas modalidades de “relaciones” entre Estados y sociedades, hay que reflexionar sobre las reglas que las rigen, sobre los principios y valores que orientan la “elaboración” de las reglas, así como sobre las instituciones que las producen. En otras palabras, si faltan reglas, la globalización puede convertirse en un factor de descontrol, de desorganización del orden social internacional.²

En su definición más general, el orden social, según Stanley Hoffmann³, es

² No es nuestro propósito una reflexión amplia sobre orígenes y modalidades de la globalización. Aceptemos que se trata de un fenómeno que se profundiza en los últimos treinta años con la aceleración tecnológica, especialmente en el área digital y de comunicaciones y los modos de producción que se definen en escala planetaria.

³ Hoffman, Stanley, “L’ordre international”, en Grawits, Madeleine y Leca, Jean. *Traité de Science Politique- Vol. I*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 665-698.

un conjunto de normas, prácticas y procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales del grupo considerado. En el plano internacional el grupo sería la sociedad internacional, que estaría constituida por dos realidades: el sistema interestatal (formado por relaciones entre unidades estatales) y la sociedad transnacional (formada por relaciones a través de las fronteras estatales entre individuos y grupos).⁴

El poder habría pasado por un proceso de “desterritorialización”.

Tomando la definición de Hoffmann como punto de partida, sería posible afirmar que las “novedades” se producen en el plano transnacional y el proceso de producción de reglas aún es monopolio del sistema estatal.⁵ Esa dicotomía profundiza la incertidumbre sobre las formas de producción y reproducción de las normas, prácticas y procesos que definen el orden. De hecho, aunque no haya acuerdo en cuanto al carácter positivo o negativo de sus efectos concretos sobre el orden internacional y la vida interna de los Estados, la globalización es normalmente con-

siderada un factor de separación entre los canales propiamente estatales de toma de decisiones y el control efectivo sobre procesos económicos, comerciales, sociales y ambientales.

Asimismo, sin entrar en la polémica sobre el concepto, la globalización estaría caracterizada menos por la eliminación de barreras para la circulación de bienes, capitales, información, personas e ideas, por la profundización sin precedentes de lo que Zygmunt Bauman ha llamado la separación entre política y poder⁶. Las antiguas instituciones políticas que concentraban el poder de decisión tenían una base territorial, el Estado-nación, y eran entonces capaces de determinar con cierto grado de eficacia los rumbos que debería tomar la colectividad. Con la globalización, el poder ya no sería en gran parte controlado políticamente: el poder habría pasado por lo tanto por un proceso de “desterritorialización”. Ciertas dimensiones del poder serían ahora ejercidas por individuos, empresas y organizaciones que se encuentran virtualmente libres de las amarras del juego político interno en países específicos. Se establecerían nuevas modalidades de interacción entre el sistema interestatal y la sociedad

⁴ Es una división de valor esencialmente analítico toda vez que, por ejemplo, las empresas multinacionales pueden tomar decisiones de inversión sin consideración de los intereses de los Estados en que se encuentra su casa matriz, pero piden a los mismos Estados que defiendan reglas internacionales que garanticen sus inversiones o su protección si sufren daño por alguna razón provocada por acción del Gobierno en que están ubicadas las filiales.

⁵ Hay que señalar que la sociedad transnacional puede impulsar la creación de reglas, como en el caso del tratado de prohibición de las minas anti-personales y, en ciertos casos, producir directamente reglas que afectan actividades específicas, como en el caso de los organismos de clasificación de riesgos o de la definición de criterios de calidad (ISO).

⁶ Bauman, Zygmunt, *Globalización: Las consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

transnacional. Esa hipótesis requiere alguna elaboración.

La búsqueda de sentido a los procesos globales es un reto formidable.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta las diferencias entre la capacidad de distintos Estados de “controlar” los efectos de la globalización (pero ni siquiera los Estados más fuertes controlan todas las decisiones que les afectan). En segundo lugar, la sociedad transnacional genera demandas de todo tipo (por más control, como en el caso de los ambientalistas, o menos, por ciertos sectores empresariales), pero el foco de la demanda es siempre el conjunto de Estados (que también tienen visiones propias de las demandas). En teoría, en sí mismo eso no sería positivo o negativo, simplemente crearía la necesidad de otras modalidades de equilibrio Estados/sociedades para la producción de “buenas normas”.

Pero hay que mirar a algunas consecuencias inmediatas del fenómeno. Frente a los nuevos desafíos (múltiples, contradictorios, y que se reflejan diferentemente en la conducta internacional de los Estados), la búsqueda de sentido para los procesos globales constituye un reto for-

midable, incluso desde el ángulo procesal. Al contrario de lo que piensan los postmodernos, la ausencia de grandes narrativas no significa que se haya superado la lucha por asignar sentido a los procesos sociales. Significa solamente que esa lucha es más compleja y sus resultados, menos previsibles. Los consensos internacionales (multilaterales) pasan a depender de la suma de consensos nacionales sobre demandas transnacionales y consensos transnacionales sobre las mismas demandas.⁷ Esta situación tiene un efecto político similar a lo que sucede en el plano nacional, en el cual muchas democracias se desilusionan con la política, lo que se refleja en el ausentismo electoral.⁸

En el escenario internacional, la separación entre política y poder, derivada de las muchas etapas requeridas para la formación de legitimidad y reglas, puede provocar una desilusión semejante, aunque la esperanza de controlar los procesos internacionales haya sido históricamente más tenue que la promesa de participación de los ciudadanos en las decisiones de la comunidad al interior de los Estados. Contrariamente a lo que podría parecer lógico, la multiplicación de actores con influencia internacional no ha aumentado la capacidad de las instituciones internacionales de encauzar los procesos globales.

⁷ Las demandas transnacionales pueden ser contradictorias. Ejemplo curioso y extremo ha sido el choque entre las organismos no gubernamentales que defienden una regulación para el comercio de armas y la National Rifle Association durante la conferencia sobre tráfico ilícito de armas pequeñas, que tuvo lugar en Nueva York, en 2002.

⁸ Podemos imaginar, como orden internacional, tanto un modelo nórdico (sociedad activa, diferenciada, y democracia reforzada) como un modelo “congolés” (grupos desintegrados, en lucha constante, y con enormes dificultades de crear reglas comunes).

Los fenómenos de la globalización parecen haber contribuido a desvirtuar los antiguos paradigmas, que consideraban el Estado como único actor relevante en el campo internacional. La presencia de otros actores importantes, sin embargo, no ha inyectado mayor racionalidad a los procesos internacionales, y las organizaciones multilaterales, encargadas de administrar distintos regímenes internacionales, tampoco se han convertido en la panacea que los más optimistas desearían. La ecuación ideal: *más flujos, más solidaridad, más reglas y más autoridad para las instituciones internacionales*, no se produce automáticamente. De hecho, no hubo una transferencia de poder de los Estados a las organizaciones multilaterales, lo que en teoría podría garantizar decisiones más eficaces aplicables a todos Estados⁹. Tampoco la sociedad transnacional se encuentra organizada al punto de orientar la globalización. Las múltiples dimensiones de los procesos internacionales les han dado mayor complejidad. Hay más presión directa de los movimientos sociales sobre los organismos internacionales, con razonable éxito, sobre todo en áreas tales como los derechos humanos o el medio ambiente (más en el nivel de la conciencia respecto de los temas que en la creación de mecanismos de intervención y corrección). Pero, hay nuevas demandas de cooperación, aún precariamente atendidas, que nacen, por ejemplo, de efectos nocivos de la globalización (como la necesidad de ma-

yor eficacia en la lucha contra actividades criminales). Por consiguiente, es razonable admitir que vivimos en un orden internacional con profundo déficit de gobernabilidad.

Las organizaciones internacionales no han sido la panacea que querrían los optimistas.

En los últimos años, para muchos se produjo una inversión del fenómeno de la globalización, y la separación entre política y poder ya no sería una realidad tan evidente. La opción unilateral de los Estados Unidos y el nuevo énfasis en los temas de seguridad y lucha contra el terrorismo, según algunos analistas, representaría el regreso de la alta política. Ciertos movimientos de la ola globalizadora ahora marchan en forma paralela –y en alguna medida se subordinan– con objetivos de seguridad, como lo demuestran los intentos de establecer controles inéditos sobre los flujos financieros transnacionales (vinculados a la lucha contra el terrorismo, y no necesariamente a la inestabilidad que puedan provocar). El regreso abrumador de la política de poder y la pérdida de ímpetu de la globalización, que también se nota en las dificultades de acuerdo en la OMC – foro encarado como sinónimo de profundización de la globalización debido a que favorece la liberalización comercial, han fortalecido la visión realista de las relaciones internacionales.

⁹ La Unión Europea es un caso límite y, en varias dimensiones, exitoso, del proceso de transferencia de soberanía para garantizar la actuación más uniforme y eficaz en algunos aspectos de la agenda internacional.

Antes de entrar en la discusión sobre los límites de esta visión clásica, viene al caso elaborar sobre la noción de orden para comprender lo que está en juego cuando se menciona la estabilidad o inestabilidad de las relaciones internacionales. En un estudio sobre el mantenimiento de la ley y del orden en las sociedades nacionales, Bauman hace hincapié en la definición del orden como un intento de imponer uniformidad, regularidad y previsibilidad sobre el mundo humano¹⁰. Es interesante señalar que las reflexiones de Bauman sobre la criminología pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, al campo internacional: para ese autor, cualquier orden es también una elección, pero la elección de cierto tipo de orden limita el margen de patrones de comportamiento tolerable, privilegiando determinados tipos de conducta como normales, mientras considera que las demás conductas son anormales.

En este sentido, el escenario de “desorden” contemporáneo es la señal más evidente de que el grado de éxito del intento de lograr uniformidad, regularidad y previsibilidad es muy pequeño. Vivimos un momento delicado de las relaciones internacionales. Los reveses de la liberalización comercial y los nuevos controles sobre el tránsito de pasajeros no son resultado de un intento coordinado de producir gobernabilidad democrática por medio de instituciones multilaterales, sino que reflejan la nueva movida unilateral

de la principal potencia mundial. En este sentido, muchos dirán que se trata de un orden hegemónico que asoma en el horizonte. Pero, no se diseña aún la naturaleza de la hegemonía.

Los procesos que impulsan la globalización marchan a la par con expresiones del unilateralismo militar.

En realidad, la superpotencia detenta el liderazgo militar, pero sus fragilidades económicas, con sus déficits públicos crecientes, y la falta de una hegemonía en el sentido que Gramsci atribuye a la palabra, —que presupone un elemento de consenso y aceptación del liderazgo, puede debilitar el orden. Hay movimientos que se superponen. Los procesos que impulsan la globalización desenfrenada continúan al lado de expresiones del unilateralismo militar como trazos distintivos del escenario internacional, sin que haya aumentado el grado de regularidad en las relaciones internacionales. Tanto en el auge de la globalización —que puede definirse como el año de creación de la OMC (1994), como en el momento actual de regreso de la alta política en detrimento de la economía de mercado totalmente libre, la forma de orden prevaleciente es el desorden (en el sentido de la ausencia de rumbos positivos amplios).¹¹

¹⁰ Bauman, Zygmunt, “Social Uses of Law and Order”, en Garland, David y Sparks, Richard (eds.). *Criminology and Social Theor*, Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 24.

¹¹ Incluso el orden globalizado de acuerdo con la perspectiva de la OMC admitía excepciones que generalmente eran contrarias a los intereses de los países en desarrollo, como en caso de las reglas relativas a textiles o agricultura.

La paradoja es que la apariencia de desorden oculta el orden desigual y asimétrico, cuya falta endémica de gobernabilidad tiende a favorecer a los más aptos, en una nueva versión del darwinismo social aplicado a la escena internacional.

Las reglas son resultado del consenso y la cooperación entre unidades jurídicamente soberanas.

Tradicionalmente, se ha considerado que el orden internacional es anárquico, en el sentido de que no existe un gobierno mundial. Las reglas son resultado del consenso y de la cooperación entre unidades jurídicamente soberanas. El orden sería, desde esa perspectiva, resultado de la imposición hegemónica o del equilibrio de poder entre las potencias en pugna. Pero, en este marco, hay una limitación importante y que deriva de la creación de las instancias multilaterales. De hecho, la gran conquista moderna del multilateralismo es precisamente la posibilidad de establecer reglas elaboradas en procesos democráticos, o sea, en que cada Estado, independiente de su poder específico, tenga iguales condiciones de participar en las decisiones.

III. LA VISIÓN CLÁSICA Y LA BÚSQUEDA DE GOVERNABILIDAD

La pregunta esencial es la siguiente: ¿Cómo vivir y actuar juntos? Ésta es una pregunta que ha llenado muchas páginas de libros de sociología y política en lo que atañe a las sociedades nacionales. En el

campo internacional, la hipótesis de anarquía y la incorporación del modelo de elección racional al estudio del comportamiento de los Estados aún tienen la hegemonía intelectual y, sobre todo, condicionan fuertemente los modos de pensar de quienes deciden en los países más poderosos. Las relaciones internacionales incorporaron muy fácilmente la hipótesis del *homo economicus* y han tratado a los Estados como unidades racionales para facilitar la previsión de probables cursos de acción determinados por cálculos estratégicos.

Al introducir el tema de la gobernabilidad, se puede ampliar el abanico de conceptos para poner al desnudo el orden internacional, no como el resultado de puros cálculos estratégicos de las principales potencias sino como una realidad mucho más compleja de interacciones económicas, políticas, sociales y hasta simbólicas. El concepto procesal de gobernabilidad, al remitir a la cuestión de la eficacia de las instituciones en la resolución de conflictos y la representación de intereses contrarios, conlleva la posibilidad de crear especies de *agoras* internacionales para la acción colectiva, abriendo la posibilidad de someter en alguna medida la red caótica de interacciones y relaciones de poder vigentes en el orden mundial a procesos de toma de decisiones más participativos. Las *agoras* existen, al menos virtualmente, en las múltiples expresiones de las instituciones multilaterales. La cuestión es cómo darles vida plena.

La visión realista clásica dirá que eso es imposible y contraproducente, ya que

los Estados sólo tienen una preocupación: la acumulación de poder y el objetivo de sobrevivir en un ambiente hostil. No hay duda de que el aparato estatal y el poder militar y económico que le presta apoyo son fundamentales para entender la dinámica de las relaciones internacionales. Sin embargo, esos elementos son insuficientes. La opción estadounidense por la llamada guerra preventiva no es resultado automático del poder militar colosal de los Estados Unidos, aunque ese poder es parte de las condiciones de posibilidad de adoptar dicha estrategia.¹² Para evitar equívocos, es necesario tener presente también otras cosas: por ejemplo, la división del partido republicano, que actualmente está en condiciones de imponer su visión de la política de seguridad. Eso significa que la correlación de fuerzas en el plano interno, la oscilación de la opinión pública y las elecciones son factores igualmente importantes para comprender las opciones de política exterior de un Estado.

Al tomar en préstamo el concepto de gobernabilidad democrática para comprender la realidad internacional, no estamos rechazando el papel del poder militar, ni de la visión realista del panorama internacional. Lo que queremos subrayar, sin embargo, es que la visión realista es un modo de encarar la situación internacional y de dar sentido al mundo, lo que significa que no se confunde con la reali-

dad en sus múltiples aspectos. Lo que vivimos hoy es una especie de profecía que se cumple por sí mismo. Si todos creen que el mundo se rige sólo por las relaciones de poder, las formas alternativas y más democráticas de lograr el orden internacional ciertamente quedan al margen. Si, en cambio, los países y los sectores menos favorecidos por el desorden actual comprenden que la historia no sigue un rumbo predeterminado, que los Estados no tienen un carácter inmutable, que las relaciones internacionales y los procesos políticos y económicos son históricos, o sea, no son expresión de una presunta naturaleza inmanente y ontológica del orden contemporáneo, será posible introducir cambios en la realidad.

Vivimos una especie de profecía que se cumple a sí misma.

A nuestro juicio, la noción de gobernabilidad democrática puede ser un punto de partida importante para contrarrestar la profecía autocumplida arriba mencionada. Para ello, las instituciones multilaterales deben ser más democráticas y activas, en lugar de permanecer pasivamente como simples rehenes del proceso de globalización o de los intereses de los Estados más poderosos¹³. El concepto de gobernabilidad, desde que des-

¹² Amorim, Celso. *O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*, Itaipava, 11/10/03, mimeo. Artículo del Canciller del Brasil, presentado durante el seminario organizado por el Ministerio da Defesa sobre la actualización del pensamiento brasileño en materia de defensa y seguridad. El texto se encuentra disponible en <www.mre.gov.br>.

¹³ En el caso de las instituciones multilaterales de crédito, vale citar la observación de un nada revolucionario Brzezinski: "El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se consideran representantes de los intereses 'globales' y de circunscripción global. En realidad, empero, son institu-

prende de la carga ideológica que lo asimila a un conjunto de recetas que todos deben cumplir en el campo político y económico, abre espacio a la interferencia de los criterios éticos en los procesos de decisión.

La noción de gobernabilidad en el sentido tradicional supondría la existencia de un gobierno y, en sentido estricto o incluso si usamos un concepto amplio, no hay un gobierno mundial. Hay instituciones, constituidas por Estados, que deciden sobre la base de negociaciones. O sea, las decisiones requieren niveles variados de consenso y la norma para actuar es la cooperación. Es verdad que en algunas instituciones multilaterales se da la hipótesis de coerción. Ello es claro en el caso del Consejo de Seguridad, cuando toma decisiones con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El análisis de la historia del Consejo puede demostrar fácilmente que su eficacia ha sido errática, e incluso hay ejemplos recientes de total falta de consideración de ese órgano en la toma de decisiones en materia de intervención militar.

Hay ejemplos de coerción también en los campos financiero y comercial. La coerción está presente en la condicionalidad que imponen los organismos financieros (FMI, Banco Mundial) cuando negocian paquetes de préstamos a los países que atraviesan por crisis cambiarias. Los paneles de la OMC también tendrían una dimensión de coerción en la medida en que permiten “retaliaciones”. Pero, en general, la coerción se basa en decisiones políticas especiales, o sea, es una opción política y no deriva de una imposición originada en la aplicación de la ley. Cuando deriva de la

aplicación de la ley y de los tratados, como en el caso de los fallos de los paneles de la OMC, las reglas aplicables y la jurisprudencia no siempre favorecen el principio de tratar de forma desigual a los desiguales, sino que pueden reforzar obligaciones iguales para países de niveles de desarrollo muy diferentes. Aunque gane en un panel el derecho de retaliar, un país pobre tendrá dificultades reales de hacerlo se el “sancionado” es un país de economía fuerte.

La coerción no deriva de una imposición originada en la aplicación de la ley.

En suma, en el plano internacional estamos lejos de la idea de monopolio exclusivo de la fuerza, que define el Estado para Weber.

Más allá de esos aspectos formales de la coerción originaria de organizaciones multilaterales, es necesario prestar atención al contenido de las decisiones para verificar si ellas son eficaces para controlar los procesos internacionales y dirigir lo que resta de la globalización. En efecto, el trabajo de la OMC en el sentido de favorecer la liberalización comercial, así como las exigencias del FMI a los países emergentes en materia de políticas monetarias y fiscales restrictivas, pueden o no significar que esas instituciones están dando una dirección al proceso de globalización (en el sentido de que sus aportes facilitarán una reinserción positiva de los países que recurren a sus créditos en el sistema económico inter-

nacional). Sería importante analizar cada situación específica, ya que el récord de los resultados de sus acciones es muy desigual. En algunos casos, es verdad que facilitarán la re inserción (a veces, con elevado sacrificio social de corto plazo), en otros, no.¹⁴ Crear reglas generales para situaciones desiguales es frecuentemente frustrante. Lo que es “general” está a menudo condicionado por visiones doctrinarias que proyectan perspectivas parciales de los mecanismos e instrumentos de desarrollo, privilegiando el mercado por encima de consideraciones tales como justicia y equidad.

La proyección del concepto de gobernabilidad al orden mundial es un proceso complejo.

Eso determina inmediatamente un problema curioso, especialmente si usamos la primera definición de gobernabilidad que FLACSO recuerda en un documento reciente, esto es, que un Estado es gobernable cuando cumple requisitos mínimos tales como el control efectivo del territorio, el monopolio de la fuerza y la formulación e implementación de políticas públicas¹⁵. Tomando en consideración este concepto, es relativamente fácil definir una crisis de gobernabilidad en el plano nacional. Si hay una guerra civil y

se disuelve el monopolio del uso de la fuerza o si un gobierno no tiene condiciones de llevar a la justicia a nadie que cometa crímenes, ciertamente tendríamos una clara señal de falencia de la máquina estatal. Si no tiene capacidad de obtener, mediante impuestos, lo mínimo necesario para pagar a los funcionarios del Estado, tenemos igualmente una crisis de gobernabilidad.

¿Como transponer esos ejemplos al plano internacional?

Si hay dos guerras en África y una en Asia ¿hay una crisis de gobernabilidad en el sistema internacional? Si se agrava el problema de la desigualdad y si el sistema financiero internacional no genera recursos para financiar el desarrollo sino que agrava las crisis que afectan a los países más pobres ¿hay crisis de gobernabilidad en el orden internacional? Supongamos que estos sean ejemplos de crisis de gobernabilidad. En este caso ¿de quién es la responsabilidad? ¿Cómo corregirlas, admitiendo que la primera condición para reaccionar es reconocer la crisis como tal?

Estas preguntas no son fortuitas y demuestran que el concepto de gobernabilidad no siempre es neutro y es extremadamente complejo proyectarlo al orden mundial en su conjunto. Pero, de eso deriva su “ventaja analítica comparativa”, toda vez que abre espacio para introducir

ciones fuertemente dominadas por los Estados Unidos”. Brzezinski, Zbigniew, *El Gran Tablero: la supremacía estadounidense y sus imperativos*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 33.

¹⁴ Sería interesante, por ejemplo, analizar el proceso de la última negociación entre Argentina y el Fondo, cuando se modificaron algunas de las condicionalidades tradicionales del FMI.

¹⁵ FLACSO, *Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina*, Informe preparado para el Foro de la Sociedad Civil, XXXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago, 2003, pp. 13 y siguientes.

una perspectiva integradora amplia y provista de elementos de evaluación ética.

La crisis de gobernabilidad afecta la vida de los habitantes de un Estado.

La tendencia, hoy, es aceptar que, como no hay gobierno mundial, la responsabilidad por el orden se fragmenta y le tocaría a cada Estado encontrar la solución a sus problemas (si la suma es positiva para el orden internacional, sería, en principio, poco relevante). A nivel nacional, la crisis de gobernabilidad genera naturalmente una necesidad de movilización porque afecta, de manera profunda, la vida de los habitantes de un Estado. El responsable es más visible y fácilmente identificable. El gobierno es el blanco de las reivindicaciones y de las demandas de cambio social y político. En cambio, la noción de crisis global de gobernabilidad no es tan obvia, y los presuntos responsables, menos evidentes.

La crisis global puede ser evidente en casos extremos, como en los momentos de guerra mundial. Pero, hoy, la pregunta de si el terrorismo genera un problema global de gobernabilidad admitirá ciertamente respuestas muy variadas.¹⁶ Así, una primera conclusión sería que en el sistema de Estados la posibilidad de movilización es más limitada. Cuando uno se refiere a la gobernabilidad en el plano internacional, lo que viene a la mente son

las instituciones multilaterales, que serían los vehículos por excelencia de la acción colectiva en el sistema de Estados. Visto contra el telón de fondo de la red de organizaciones multilaterales, el sistema internacional parece menos “anárquico” de lo que supone la teoría realista clásica de las relaciones internacionales.

Las demás instituciones internacionales existentes, si no son gobierno, teóricamente representan modelos de solución de los problemas de gobernabilidad, ya en el plano político o ya en el económico. La brecha entre promesa y realidad, sin embargo, es enorme y se traduce en la desilusión arriba mencionada. Para el plano internacional, quizás la segunda definición de gobernabilidad – contenida en el ya mencionado documento de FLACSO – sea la más apropiada para nuestro propósito de echar luz sobre el orden internacional a partir de conceptos desarrollados para el análisis del plano interno. De acuerdo con esa definición, la gobernabilidad sería un “conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”¹⁷.

¿Podemos sustituir “ciudadanos y grupos” del concepto de la FLACSO por “Estados y sociedades” (incluida allí la sociedad transnacional), y aceptar que la idea de gobernabilidad es susceptible de transponer al plano internacional?

Si atendemos menos a la coerción y

¹⁶ En las Naciones Unidas, en los días siguientes al once de septiembre fue posible aprobar resoluciones sobre terrorismo en la Asamblea y en el Consejo, en cambio, no se pudo avanzar en la discusión de una convención sobre el tema, debido a las visiones opuestas que persisten sobre su alcance y significado.

¹⁷ Ver FLACSO, op. cit., p. 15.

más a los factores de agregación de intereses, la gobernabilidad supondría, por lo menos, dos elementos:

a) un mínimo de consenso sobre lo que sean las demandas y las maneras de satisfacerlas;

b) un conjunto de instituciones que tengan cierta estabilidad y que sean capaces de comprender las demandas y resolver los conflictos entre demandas contradictorias (incluso con coerción, si fuera el caso).

En el orden internacional, esos elementos pueden encontrarse siempre de manera más difusa que en el espacio nacional. La cuestión es verificar, en cada coyuntura histórica, qué fuerza tienen, de qué manera pueden satisfacer las demandas de paz y equidad (orden y justicia, para aprovechar el título de una reciente colección de ensayos, organizada por Andrew Hurrell y Rosemary Foot)¹⁸. Para que el concepto de gobernabilidad no sea *wishful thinking*, como dicen los ingleses, es importante evaluar las condiciones objetivas tanto para que haya un consenso mínimo sobre las demandas y las formas de satisfacerlas como para crear instituciones más eficaces, democráticas y participativas.

IV. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES

Cabría elaborar sobre el papel de las organizaciones multilaterales, nuestro

foco de análisis. Ellas son el lugar de formulación de consensos que materializan en regímenes internacionales en campos como la paz y la seguridad, el desarme, los derechos humanos, el medio ambiente, el espacio ultraterrestre, entre otros. El conjunto de prácticas, normas y procesos sufren la influencia de los fenómenos de la globalización, que deberían llevar a que las organizaciones multilaterales fortalecieran su rol y su capacidad de crear y mantener el orden. Esto no ocurrió. O, más precisamente, hay esfuerzos reales en esa dirección pero, como veremos, limitados por varios factores.

Orden o desorden tienen implicaciones para el juego internacional.

No debemos descartar la posibilidad de un escenario optimista, en que se acerquen las exigencias de reglas y de equidad en la elaboración de normas (y más adelante analizaremos el estado actual de esos procesos). Sin embargo, existen los contornos de un escenario pesimista, en que el sistema puede asumir la dirección del desorden y que se manifestaría cuando, por parálisis del proceso decisorio o por decisiones no adoptadas de acuerdo con valores positivos, el déficit de gobernabilidad impida que se imprima un sentido democrático a los procesos de globalización y a la producción de las normas y prácticas aplicables en el sistema

¹⁸ Foot Rosemary, Andrew Hurrell y Lewis Gadis, *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

interestatal y en las relaciones transnacionales. Orden o desorden tienen implicaciones para el juego internacional. La falta de un rumbo provisto por el multilateralismo no lleva a que desaparezcan ganadores y perdedores en los distintos tableros del ajedrez de las relaciones internacionales, representando, por último, simplemente un ambiente libre de restricciones para que los actores, sean estatales o no gubernamentales, intenten imponer sus intereses particulares en franco detrimento de los objetivos consagrados en instrumentos jurídicos de carácter universal, como la Carta de las Naciones Unidas a manera de ejemplo de lo que pasa normalmente en la economía, donde el libre mercado no es garantía de un orden más estable y justo, el orden internacional bajo la globalización o bajo los designios de la lucha unilateral contra el terrorismo, despojado por lo tanto de mecanismos eficaces de gobernabilidad, puede ampliar las desigualdades ya existentes y crear otras nuevas.

Para que quede más claro, vamos a examinar de manera muy selectiva y en rasgos generales lo que pasa en el orden internacional contemporáneo respecto de las condiciones del consenso y la calidad de las instituciones multilaterales en términos de creación de gobernabilidad.

En primer lugar, cuales son las medidas de consenso en el plan internacional, que fuerza tienen:

1. En un mirada inicial, comprobamos que, en los últimos años (después del fin de la Guerra Fría), hubo un claro aumento de conciencia de que

existen problemas comunes (medio ambiente, derechos humanos, control de las armas de destrucción masiva, etc.) y, en el plano de los discursos, la articulación de valores comunes (es interesante comparar los discursos de la deliberaciones generales de las Naciones Unidas antes y después de la Guerra Fría para comprobar que, en general, actualmente las ideas centrales de lo que sería la legitimidad internacional son ampliamente compartidas). Si hay una “sensación” de que hay problemas comunes, es natural que aumente la demanda de gobernabilidad. La idea de solidaridad global es parte del discurso de los Estados, pero también es impulsada fuertemente por los actores sociales transnacionales (la agenda contemporánea de las Naciones Unidas es en buena medida condicionada por las organizaciones no gubernamentales). Como consecuencia de ello, se ha creado un “stock” de buenas intenciones, que fue articulado por las conferencias mundiales de las Naciones Unidas de los años noventa y que culminaron con la Declaración del Milenio. Así, podemos afirmar que uno de los cambios fundamentales derivados de la globalización en el sistema internacional son los patrones de legitimidad, que se acompañan de promesas de acción conjunta y de la perspectiva de un multilateralismo fuerte.

2. Pero, si miramos más de cerca el fenómeno de la “nueva solidaridad”, las conclusiones son menos optimistas. En realidad, los patrones genera-

les de legitimidad son de escasa operacionalización. Una de las explicaciones deriva del hecho de que en varias de las dimensiones de la nueva agenda el consenso es débil. El ejemplo de los derechos humanos es significativo. Hasta hoy, se discuten los límites de su universalidad, a pesar de que el documento final de la Conferencia de Viena (1993) afirma que todos los derechos humanos son universales, interdependientes y se refuerzan mutuamente. Además de eso, en situaciones extremas de violación masiva de los derechos humanos, la intervención humanitaria es poco aceptada, ya que el peligro de uso político del tema para avanzar intereses políticos mezquinos impide un análisis exento de la problemática. En materia de medio ambiente, hasta hoy el protocolo de Kyoto no ha sido plenamente implementado debido a la visión cortoplacista de algunos países. En el área del desarme, las conclusiones de la conferencia sobre tráfico ilícito de armas pequeñas son débiles y la Conferencia de Desarme en Ginebra está paralizada hace años.

3. Un fenómeno paralelo (y que, en parte, explica el anterior) es la fragmentación de las demandas, de los modos de articulación de intereses. La dificultad de consensos sólidos derivaría de la forma diferenciada por la cual la globalización toca a los Estados y sociedades. No solamente en términos “reales” (más intercambio ha significado más diferenciación, si miramos la cuestión de la distribución del

ingreso a nivel mundial) sino también en términos simbólicos (la difusión de ideales globales es más o menos compatible con perspectivas culturales nacionales). Por esa razón, es difícil lograr la armonización de los procesos de operacionalización de los patrones generales de legitimidad. Tomemos los países en desarrollo, que históricamente son los que impulsaron las agendas de transformación del orden internacional: hay diferencias en materia de derechos entre los que se orientan más por valores occidentales y los países islámicos; hay diferencias en relación con los mecanismos de protección de los derechos humanos, especialmente respecto de las posibilidades de supervisión internacional; en el tema del medio ambiente, hay diferencias entre los que tienen bosques y los que no tienen desiertos; en materia económica, entre los más abiertos a los mercados y los menos abiertos. El mismo proceso de fragmentación se da en los países desarrollados, como vimos recién, en la disputa entre europeos y americanos en la cuestión de la intervención en Irak o, de manera más permanente, en la Ronda de Doha. Es evidente que no hay solamente diferencias y disputas en esos temas, pero es importante subrayarlas para poner en relieve elementos de dificultad para la concreción de la gobernabilidad a nivel internacional.

4. Otro aspecto que contribuye a que la gobernabilidad sea a la vez más requerida y más difícil de alcanzar es

el hecho de que algunos de los temas clave de nuestros días, como la lucha contra el terrorismo y las drogas, e incluso ciertas normativas comerciales (por ejemplo, propiedad intelectual) determinan modalidades de cooperación que requieren transformar las formas en que las sociedades se organizan internamente. El avance hacia normas que establecen patrones internacionales de legitimidad para la acción de los Estados es más fácil en la esfera económica, pese a la resistencia del GATT-OMC, que en otras esferas. La imposición de esta clase de normas tampoco responde al objetivo de corregir desequilibrios de poder. Al contrario, pueden profundizar la desigualdad y la distancia que separa a los plenamente insertados en la economía mundial de los excluidos de los beneficios de la globalización. Por eso, la búsqueda de consensos mínimos alrededor de normas-patrón abre un espacio de discusión sobre su contenido. De todos modos, a pesar de la dificultad en situaciones de fragmentación de intereses, la búsqueda de consenso suele ser la única forma, además de la imposición o de una aceptación pasiva de normas a partir de posiciones de poder (económico, social, político y simbólico), de alcanzar una gobernabilidad que se defina por reglas de equidad y justicia.

5. Un consenso político sobre gobernabilidad puede tener más de una dimensión temporal. Debe necesariamente satisfacer las demandas del presente, pero será más fuerte si los que

participan en el consenso comparten también una visión de futuro. Entre los hechos notables de la situación internacional contemporánea está la ausencia de sentido utópico. No existen (tal vez felizmente) las ideologías movilizadoras que prevalecían en el tiempo de la Guerra Fría y que prometían, en caso de ganar, paz y justicia. Hoy, las cuestiones que generan utopías, especialmente la desigualdad, son insuficientes como instrumento de movilización. Una idea que desaparece es la de no reciprocidad para los desiguales. Las protestas antiglobalización parecen expresar de modo aleatorio el sentimiento de frustración por la creciente pobreza y desigualdad que imperan en el mundo, pero los movimientos contestatarios todavía no tienen una coherencia interna que les permita articular alternativas al orden vigente. Esos movimientos no deben despreciarse por su carácter fragmentario y hasta cierto punto contradictorio. Son una señal clara de que algo no va bien y, en este sentido, pueden ser importante estímulo para la reconstrucción de utopías movilizadoras que, a diferencia de las ideologías del pasado, favorezcan la creación de gobernabilidad preservando el pluralismo.

6. Los consensos se fortalecen con realizaciones. Así, un factor que no sirve al consenso es el hecho de que, en los últimos años, hubo una verdadera inversión de las expectativas. Hay menos señales de solidaridad y más de conflicto, como lo revela el aumento

de los gastos militares a nivel global o la disminución de la ayuda oficial para el desarrollo. Son claras las dificultades de lidiar con los temas de la pobreza: en 1998, muertos en guerra, cerca de 550 mil; 730 mil, por formas de violencia social (homicidios, etc.); 18 millones por enfermedades (que podrían haber sido evitadas) y hambre. La dimensión catastrófica de esos números queda más evidente cuando se compara con las promesas y los grandes objetivos y metas acordados en conferencias mundiales, incorporados en las resoluciones de organismos como las Naciones Unidas, y reflejados en discursos de líderes de países desarrollados y en desarrollo. La frustración es enemiga de los consensos internacionales, porque siembra la desconfianza entre los actores relevantes que podrían comprometerse más fuertemente con la gobernabilidad.

7. Un mundo unipolar no favorece el multilateralismo que, como condición política, supone un determinado equilibrio que genere cooperación. Es también verdad que los Estados Unidos no son, hoy, promotores, como fueron en el pasado, de la cooperación internacional y defensores de las instituciones multilaterales. No obstante, no se debe confundir la unipolaridad como razón exclusiva de la debilidad del multilateralismo. Más importante que los recursos de poder económico y militar de los Estados Unidos, es la visión predominante en la elite dirigente estadounidense sobre su papel

en el mundo. Sería equivocado tomar la distribución de recursos de poder o su concentración en las manos de la principal potencia como único factor explicativo de la dificultad de alcanzar consensos por medio de instituciones multilaterales. Fueron los Estados Unidos, en momentos de verdadera supremacía, quienes defendieron la creación de las Naciones Unidas. Hoy, los Estados Unidos poseen una visión muy particular del orden internacional deseable. La utilización “à la carte” de las instancias multilaterales (sí, en el campo comercial, no, en los campos ambiental o desarme) lleva a un debilitamiento general del propio multilateralismo, en vista de los efectos sistémicos que pueda tener la conducta del país que tiene las ventajas de poder de los Estados Unidos. Este proceso no es irreversible y puede cambiar tanto por presiones de la realidad internacional (aceptación de los Estados Unidos de una ingerencia del Consejo de Seguridad en Irak) cuanto por transformaciones políticas internas (véase la diferencia entre las presidencias Clinton y Bush en materia multilateral).

Veamos ahora la dimensión institucional:

8. Con el fin de la Guerra Fría y el aumento de los flujos e intercambios que caracterizan la globalización, no hubo cambios institucionales importantes, salvo en la esfera económica (GATT-OMC). Estos últimos, sin embargo, corresponden sobre todo a la agenda de los países desarrollados. Las

demandas de reforma de las Naciones Unidas, tanto del Consejo de Seguridad como de otros órganos están paralizadas, lo que genera cada vez más frustración.¹⁹ Las reformas no son, en sí, solución o panacea; no significan que se crearán nuevas condiciones de consenso. Pero pueden significar la posibilidad de que el sistema internacional funcione mejor y, si hubiera una discusión franca sobre su alcance, sería una señal de “interés” en formas de acción internacional más democráticas. Hay, por lo tanto, una vasta agenda inconclusa de reformas de las instituciones multilaterales para que ellas puedan contribuir a la gobernabilidad y “domar” los procesos de globalización con miras a la mejora de los niveles de vida de la mayoría de la población mundial. Esas reformas no son fáciles, porque la mitología realista todavía tiene fuerza para imprimir su propia agenda egoísta al orden internacional e impedir cambios estructurales en las estructuras de poder por medio de las organizaciones multilaterales.

9. En realidad, continuamos viviendo en un mundo en que prevalecen las reglas “realistas”. El paso de la solidaridad general y difusa, a la conciencia universal se da por intermedio de instituciones que son esencialmente definidas por las conductas estatales y, por lo tanto, están sujetas a la influencia del juego de poder. El

concepto de deformidad, de Andrew Hurrell, demuestra cómo la “solidaridad”, cuando busca los caminos de operacionalización, encuentra reglas del juego que son esencialmente “egoístas”: las diferencias en la capacidad de los Estados de participar en el juego (que se amplían por la tecnificación del proceso internacional) es la primera deformación; otra sería la que deriva del hecho de que las instituciones tienen capacidad limitada para limitar las políticas unilaterales de los poderosos. El realismo es un tipo particular de mito político en el sentido atribuido a él por Raoul Girardet: “El mito político es claramente fabulación, deformación o interpretación objetivamente recusable de lo real. Pero, relato legendario, también es cierto que cumple una función explicativa, al proponer cierto número de claves para la comprensión del presente y constituir una red a través de la cual aparenta ordenarse el caos desconcertante de los hechos y los sucesos.”²⁰

El efecto de fabulación de los mitos políticos ocultará el carácter histórico y cambiante del orden internacional.

¿Estamos condenados a la gobernabilidad deformada? De lo contrario, ¿qué es posible hacer para superarla? Si aceptamos el mito realista, el actual orden internacional será visto como una estructu-

¹⁹ Léase el discurso de Kofi Annan a la Asamblea General, el 23 de septiembre de 2003, sobre el tema de la necesidad de reformar el sistema de las Naciones Unidas.

²⁰ Girardet, Raoul, *Mitos y Mitologías Políticas*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1999, p. 14.

ra inmutable, mientras que su carácter histórico y cambiante permanecerá oculto por el efecto de fabulación propio de los mitos políticos. Para que la gobernabilidad deformada de lugar a la gobernabilidad democrática por medio de las organizaciones multilaterales, necesitamos armonizar las luchas por reformar las instituciones con la lucha por afimar una visión de solidaridad en el orden internacional. No debemos ser demasiado pesimistas, aunque algún grado de pesimismo es siempre prudente.

Este ensayo no ha tratado en detalles las señales positivas. A pesar de las dificultades mencionadas, el avance en la protección de los derechos humanos y de la democracia en América Latina es un hecho significativo. Si no tenemos ideologías globales, la expansión de las buenas prácticas (“best practices”), impulsadas por Naciones Unidas, como el caso del micro crédito o de la lucha contra el SIDA, es un camino para aliviar las situaciones más dramáticas del mundo en desarrollo. Las formas de ayuda humanitaria son universales (durante la Guerra del Vietnam nadie pensó en ayuda humanitaria). Los éxitos de las Naciones Unidas en Timor Oriental y en otras partes del mundo son muchas veces olvidados debido a que la prensa da más publicidad a los fracasos, como en Rwanda y en Srebrenica. La expansión de las instituciones regionales, abre nuevas posibilidades de promover la cooperación y la armonización de intereses en áreas de las

relaciones internacionales en las cuales las instituciones han sido menos exitosas. Eso vale tanto para la dimensión de seguridad (ECOWAS en los conflictos africanos o MERCOSUR y la defensa de la democracia) cuanto para las cuestiones económicas.

Según Giddens, estamos condenados a vivir con la globalización. Eso es cierto, pero uno debe preguntarse ¿qué globalización? La globalización puede ser la caracterizada por la falta de gobernabilidad democrática, por una seudogobernabilidad (o gobernabilidad deformada) o por la construcción y renovación de instituciones multilaterales con miras a crear un orden más estable, justo y participativo para todos por medio de la gobernabilidad democrática.

“La impotencia que experimentamos no es señal de deficiencias individuales, sino que refleja la incapacidad de nuestras instituciones. Necesitamos reconstruir las que tenemos, o crear nuevas. Pues la globalización no es un accidente en nuestras vidas. La globalización es un cambio de nuestras propias circunstancias de vida. Es el modo en que vivimos ahora.”²¹

Hay que descubrir los nichos para poder aumentar el grado de gobernabilidad democrática.

El punto clave para obtener la gobernabilidad son las instituciones universales. ¿Cómo transformarlas para que

²¹ Giddens, Anthony, *Mundo em Descontrole: o que a globalização está fazendo de nós*, Rio de Janeiro, Record, 2000, p. 29. (traducción libre al español).

respondan a las necesidades globales? El mejor camino tal vez sea el de los incrementos sucesivos y de los focos claros. Un ejemplo notable es el fondo para la lucha contra el SIDA. Aunque no ha conseguido todos los recursos necesarios, es una manera más eficiente, dadas las condiciones actuales, de movilizar la solidaridad internacional. Otro ejemplo es la creación del fondo mundial para erradicar el hambre lanzado por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Hay que descubrir los nichos en que hay progresos posibles y viables para que se logre aumentar, con la creciente confianza en los procesos participativos multilaterales, el grado de gobernabilidad democrática del sistema internacional. Si pensamos en los

problemas del mundo contemporáneo las demandas son inmensas. Las posibilidades de soluciones globales, como tratamos de demostrar, son limitadas. Así, es necesario conquistar la gobernabilidad de manera acumulativa, poco a poco. Puede ser (y es) un ejercicio que exige mucha paciencia y una labor meticulosa, buscando ocupar espacios y crear alternativas concretas al desorden actual que tiende a favorecer a los más ricos y poderosos. Este podrá ser a menudo un ejercicio frustrante. Pero, ¿habrá otro posible para garantizar la gobernabilidad democrática y un mundo más equilibrado y justo para la mayoría excluida de los beneficios económicos, políticos y simbólicos producidos por la humanidad?