

# Propuestas para una arquitectura del poder justa y democrática

*contribución a la Cumbre de los Pueblos*

Rio+20

Junio 2012

# Índice

PRESENTACIÓN .....	3
I. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA GOBERNANZA JUSTA Y DEMOCRÁTICA .....	4
II. REPENSAR LA ARQUITECTURA DEL PODER, REPENSAR LA DEMOCRACIA .....	6
III. LOS ACTORES, SUS RELACIONES, SUS CONTRADICCIONES .....	11
1. Las transnacionales.....	11
2. El Estado .....	11
- Dialéctica entre la Sociedad y el Estado .....	12
- El rol de la ONU.....	12
- China.....	13
3. Las personas, las comunidades, la sociedad civil y una nueva relación con la naturaleza .....	13
4. Los territorios .....	14
5. Los poderes fácticos.....	15
CONCLUSIÓN .....	16

Este documento ha sido preparado por Gustavo Marín con los aportes de Arnaud Blin, Cândido Grzybowski, Ricardo Jiménez, Jorge Romano y Carles Riera, retomando el debate consagrado a la arquitectura del poder durante el seminario en Rio de Janeiro del 10 al 12 de Agosto 2011, organizado por IBASE, el Foro por una nueva Gobernanza Mundial (FNGM) y EURALAT. Sirvió además como texto de base para el Grupo Temático Gobernanza y Arquitectura del Poder del Foro Social Temático de Porto Alegre del 24 al 29 de Enero 2012.

# PRESENTACIÓN

Han pasado veinte años desde la Cumbre de la Tierra en Río en 1992. El mundo ha seguido cambiando, profundamente, rápidamente. Este período empezó marcado por acontecimientos significativos: la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, la Cumbre de la Tierra en Río en 1992, la liberación de Nelson Mandela en 1990, después de 27 años de prisión, y su elección como presidente de Sudáfrica 1994, la generalización de la comunicación por Internet a partir de mediados de los '90, entre otros, han signado la entrada de la historia en una nueva era. Otros hechos han dejado huellas que han hecho retroceder los avances logrados. Cada uno de acuerdo a sus raíces geográficas y a su visión del mundo podría identificar los acontecimientos históricos que han marcado los últimos veinte años. Las visiones son afortunadamente multidimensionales. Pero un horizonte común emerge. El mundo ha entrado en una larga fase de transición donde las sucesivas crisis se combinan y entremezclan. En esta zona de turbulencias que estamos viviendo en la historia de los primeros años del siglo 21, tenemos la oportunidad de abrir las puertas y ventanas a nuevas civilizaciones, plurales y solidarias. Ciertamente el futuro es imprevisible y sin duda será diferente al que podamos imaginar. Pero otro mundo es visible en el horizonte. Para superar esta zona de turbulencias, es necesario contar con plataformas sólidas que nos permitan hacer camino al andar. Este es el sentido por el cual hemos querido poner este cuaderno de propuestas para una arquitectura del poder -justa y democrática- en vuestras manos.

# Propuestas para una nueva gobernanza justa y democrática

Construir una nueva gobernanza no es sólo una cuestión institucional o de reflexión referida al campo de la política o de la sociología. Cualquier propuesta y diseño de gobernanza dependerá de la acción y la movilización de grandes mayorías de personas, actores, movimientos y pueblos. Esta es la cuestión decisiva. Y en esa acción y movilización juegan un rol clave las ideas y las propuestas. Por eso, hay que repensar la arquitectura de la gobernanza integrándola en la perspectiva de una biocivilización por la sustentabilidad de la vida y el planeta. La arquitectura de una gobernanza ciudadana, solidaria, justa debe reposar sobre sólidos pilares éticos y filosóficos. Debe también apoyarse y, recíprocamente hacer posible, una nueva economía orientada por una justicia social y ambiental. En todo caso, es necesario inventar juntos las respuestas a los desafíos del presente, arraigados en los contextos de cada uno, de cada pueblo. Esto implica reconocer las diferentes sabidurías presentes en todos los continentes, en todos los pueblos, sin pretender que una sola sea la referencia indiscutible. Los fundamentos de una nueva gobernanza deben ser elaborados con espíritu crítico y democrático.

Por ello, entre otras propuestas para avanzar en el proceso de transición histórica en la que estamos inmersos, es preciso:

Concretizar cambios profundos en la educación, una educación que eduque para una nueva democracia y una nueva relación de la sociedad con la naturaleza,

Promover una educación sobre los derechos y las responsabilidades,

Promover la cultura y la economía del cuidado para repensar la política, combatir la dominación patriarcal y promover la equidad en las relaciones de género, una justa división y distribución del trabajo socialmente útil,

una nueva economía centrada en los bienes comunes,

Asumir la regulación de las ciencias y tecnologías y permitir su democratización y su control popular y ciudadano como bien común,

Recuperar, valorizar, visibilizar las experiencias portadoras de alternativas que ya están en curso principalmente en los territorios locales, urbanos y rurales, buscando crear las condiciones para su multiplicación y ampliación,

Fomentar la democratización de la información y de la comunicación como una condición básica y necesaria para radicalizar la democracia ,

Potenciar la capacidad de participación combinando la información, la consulta y la capacidad de decisión para que los espacios de participación puedan formar mecanismos de cambio del Estado y de las representaciones. En las luchas por la transformación de los sistemas políticos, como por ejemplo la de “los indignados” en España, los movimientos sociales en Túnez y Egipto, el movimiento de los estudiantes en Chile, el componente movilizador y crítico incluye y supera a los actores tradicionales: sindicatos, partidos y otros, y encuentra como actor fundamental a la persona, que busca actuar como persona movilizadora y crítica en amplia conjunción con miles de otras. Se trata de propiciar una gobernanza que no reduzca al ciudadano a ser un cliente o consumidor de la política, sino devenir sujeto activo de esa gobernanza.

Vincular la transformación personal con las transformaciones colectivas. La democratización sólo es posible si se arraiga en las formas de pensar, sentir y actuar de cada uno. Recíprocamente, los cambios en los procesos e instituciones pueden afianzar los cambios personales. Hay entonces también una relación dialéctica entre la transformación personal y las transformaciones colectivas.

Además de los cambios necesarios en las esferas sociales, culturales, tecnológicas, a nivel personal y colectivo, es necesario señalar algunas propuestas específicas con miras a las transformaciones de los sistemas políticos. Ellos representan el nudo gordiano de las contradicciones sociales y debemos desatarlo teniendo en cuenta que estamos ante diversos contextos históricos con diversos regímenes políticos, no sólo los democráticos sino también los autoritarios. Entre éstos, el desafío de la democratización de China, en primer lugar, aparece como un hito inevitable para avanzar en el camino hacia una biocivilización para la sustentabilidad de la vida y del planeta. Empero, el desafío de la democratización del sistema político chino, para mencionar sólo aquél, no debe ocultar los también históricos desafíos que implica la democratización de la democracia en aquellos regímenes, principalmente de los países dominantes, que basados en elecciones periódicas no sólo mantienen un modelo económico y social injusto, sino además, son responsables de los graves problemas que atentan contra la vida y el planeta.

Varias pistas pueden adelantarse:

**Renovar y democratizar los partidos políticos.** Los partidos han sido una innovación significativa para expresar la diversidad de visiones y opciones de los ciudadanos en los regímenes democráticos. Es por lo tanto inadecuado recharzarlos de plano. Es cierto también que los partidos políticos, salvo raras excepciones, se han transformado en instrumentos que reproducen los modelos patriarcales y jerarquizados de dominación, sin mencionar las prácticas corruptas o anti-democráticas de muchos de sus líderes. Renovar y democratizar los partidos es factible. Múltiples iniciativas pueden ser puestas en práctica: cambio periódico de los dirigentes, dar prioridad a los jóvenes y las mujeres en puestos de responsabilidad, información regular a los simpatizantes y al público en general, consulta a los ciudadanos reunidos en asambleas locales, etc.

**2. Abrir espacios en los media de televisión, radio y prensa a los ciudadanos y sus organizaciones.** Ya existen variadas iniciativas que van abriendo los media a la voz de los ciudadanos a través de medios telefónicos y foros Internet. Estos espacios pueden ser mas consistentes y pedagógicos si dicha voz no sólo es mas escuchada, sino además es canalizada implementando mecanismos que guarden la huella de las opiniones y las articulen dando cuerpo a visiones y propuestas mas estructuradas y sólidas emanadas de un diálogo abierto.

**3. Afirmar la paridad.** Las experiencias de gobiernos, instituciones, organismos donde las mujeres son mas

numerosas y la paridad es respetada son fecundas. Es necesario asegurar que la paridad sea respetada no sólo en las candidaturas, sino además en los puestos de responsabilidad empezando por las presidencias de gobiernos, cortes de justicia, presidencias de parlamentos, etc.

**4. Financiamiento público.** Es imprescindible que el financiamiento de los partidos políticos y de toda organización que postule a cargos de responsabilidad pública provenga de fondos públicos gestionados de manera transparente. De otro modo, la corrupción corroerá los cuerpos políticos y desvirtuará el ejercicio del poder. Es indispensable separar totalmente los intereses privados de los puestos de responsabilidad pública y las remuneraciones de los responsables deben ser modestas dando un ejemplo de servicio.

**5. Acercar los parlamentos a los ciudadanos.** La acción de legislar no debe estar circunscrita sólo a los diputados y senadores. Ciertamente ellos votan las leyes, pero es necesario establecer canales formales de elaboración conjunta de las decisiones legislativas con los actores sociales directamente concernidos. Hay que inventar los nuevos parlamentos del siglo 21. Por ejemplo, el presupuesto y las leyes sobre educación deben ser discutidas con las organizaciones de estudiantes, profesores, de padres y apoderados, etc. Lo mismo para las esferas de salud, vivienda, infraestructuras, etc. Hay que inventar nuevos mecanismos de diálogo entre parlamentarios y la sociedad para evitar que los parlamentos se transformen en espacios cerrados o elitistas alejados de las demandas ciudadanas.

**6. Organizar plebiscitos, referendums, conferencias de consenso,** incentivando la participación de la mayoría de los ciudadanos. Se debe evitar sin embargo el abuso de estos mecanismos de consulta, puesto que pueden provocar tensiones y generar resentimientos difíciles de superar y olvidar. Los mecanismos de consulta deben ser regulados y preparados de manera que se asegure al máximo posible las decisiones informadas y meditadas.

**7. Promover asambleas y conferencias territoriales,** comunales, nacionales y regionales hasta llegar a nivel mundial. Asistimos a una tendencia creciente, aunque diferente según los países y regiones, de búsqueda de una participación mayor de los ciudadanos y de los pueblos en las decisiones particulares y generales que conciernen la vida social, económica, política y cultural. Conferencias locales, nacionales y continentales por temas prioritarios concernientes a educación, salud, deporte, vivienda, etc., que permitan una participación organizada de amplias capas de la población, son meca-

nismos cuya importancia ya ha sido comprobada. Asimismo, la convergencia de los diversos sectores sociales y profesionales en asambleas ciudadanas a todos los niveles, elaborando colectivamente propuestas y evaluando planes de desarrollo en los diversos ámbitos son iniciativas emergentes en varios países. Estas asambleas son aún embrionarias, pero están llamadas a jugar un rol cada vez mas importante porque constituyen recipientes mas duraderos y consistentes que las manifestaciones, por cierto legítimas y necesarias, pero efímeras. En efecto, los cambios de los sistemas políticos capaces de cimentar una nueva arquitectura del poder de lo local a lo mundial, deben ser necesariamente duraderos y sustentables. Estas tareas pueden parecer utópicas, pero ya están apareciendo como gérmenes de una biocivilización para la sustentabilidad de la vida y del planeta.

# Repensar la arquitectura del poder, repensar la democracia

La gran mutación de la arquitectura del poder de la escala local a la mundial en la que ha entrado la humanidad en este comienzo de siglo 21 (mutación que estaba ya en germen desde fines del siglo pasado) se articula en torno a dos acontecimientos simultáneos y vinculados en cierta forma uno con el otro. El primero es la mundialización. Obviamente no se trata de un fenómeno nuevo pero a fines del siglo 20, la mundialización alcanzó un umbral crítico donde los diversos fenómenos han superado por completo las competencias y capacidades de los Estados, tanto más cuanto que estos últimos siguen funcionando según el principio del “interés nacional”. El segundo fenómeno, que se expresó dramáticamente ya en los años '50 con la amenaza de un cataclismo nuclear, y luego en los años '70 con los primeros indicios sobre el rápido y preocupante deterioro del medioambiente, es la toma de conciencia de que el modo de producción y consumo de los dos últimos siglos, y todos sus excesos, han llevado a una etapa crítica de la historia en donde el ser humano no sólo puede llegar a autodestruirse como especie, sino que también es capaz de destruir su planeta.

## Repensar la arquitectura del poder, repensar la gobernanza mundial

En este contexto es evidente que los modos de gobernanza están desfasados en relación a la urgencia y la complejidad de los problemas. De la mundialización y de la toma de conciencia de los peligros para la vida y el planeta surge la convicción que, por un lado, estamos confrontados a problemas enteramente nuevos y de una complejidad y una urgencia extremas (migraciones, crisis financieras, deterioro ecológico, etc.) y, por otro lado, no disponemos de modos de gobernanza adecuados para la resolución de esos problemas.

Pero ¿qué es la gobernanza mundial? Más allá de las definiciones más o menos complejas de lo que puede ser la gobernanza mundial y de las concepciones tecnocráticas que este concepto abarca, preferimos pensar en la gobernanza mundial simplemente como *la gestión colectiva del planeta*, concepción que tenga tal vez el defecto de ser amplia pero permite, en cambio, explorar todas las dimensiones de lo que debe ser, de lo que podría ser, una gobernanza justa y democrática, sabiendo que esta última debe superar el marco restrictivo de lo que han sido las “relaciones internacionales”, único prisma a través del cual se perciben las relaciones que superan el estrecho campo de la entidad política dominante, la del Estado-nación.

Si debemos sacar una conclusión de los últimos 20 años es que, en el estado en que están las cosas, no disponemos de estructuras adecuadas para abordar y resolver todos los problemas que convergen en la actualidad. Los Estados, empezando por las grandes potencias y las potencias emergentes, son de toda evidencia partes involucradas en la elaboración de nuevas respuestas. Pero también constituyen una fuerza de inercia que habrá que superar necesariamente. La evolución del mundo en el transcurso de las últimas décadas vuelve obsoleta una práctica de las relaciones internacionales basada en los intereses nacionales y las relaciones de fuerza, que el sistema de la ONU ha por cierto atenuado, pero sin haber modificado por ello sus fundamentos.

Esta innegable interdependencia entre los Estados sobre varios temas -por ejemplo la economía, el medioambiente y las cuestiones de seguridad- y la supremacía del principio de interés general colectivo demandan no sólo una cooperación más profunda en el sistema internacional, sino también el reconocimiento del papel fundamental

de la solidaridad internacional y de sus actores en los procedimientos de toma de decisión.

En lo que respecta a la sociedad civil, muchos años de movilizaciones en la lucha contra las desigualdades sociales, por la regulación del cambio climático y contra la erosión de la biodiversidad, así como también los reclamos de una redistribución más justa de las riquezas, han posibilitado avances reales. Sin embargo, la situación en la que se encuentra nuestro planeta y la mayoría de la población mundial sigue siendo extremadamente precaria: hambrunas, falta de acceso a los servicios esenciales, violación de los Derechos Humanos, devastación de los ecosistemas, etc.

Las poblaciones que padecen guerras, hambre, migraciones forzadas, inundaciones y atentados son testimonio de ello. A ello podemos agregar las redes mafiosas de tráfico de drogas, de niños, de mujeres y de hombres que se desplazan por millones en busca de un lugar donde poder soportar un poco mejor las duras condiciones de la existencia cotidiana. En barrios pobres de algunas ciudades, grandes y pequeñas, de todos los continentes, existen verdaderas guerras sociales, más o menos abiertas, que son una expresión permanente de la exclusión y de las desigualdades económicas y sociales.

Las guerras y los conflictos con los cuales nos vemos confrontados en la actualidad tienen causas diversas: desigualdades económicas, conflictos sociales, sectarismos religiosos, disputas territoriales, control de los recursos fundamentales, tales como la tierra y el agua, etc. En todos los casos, ilustran una profunda crisis de la gobernanza mundial. Y aunque la cantidad de conflictos tradicionales entre Estados se haya reducido en estos últimos años, los conflictos actuales no dejan por ello de ser violentos y de afectar, cada vez con mayor frecuencia, a las poblaciones civiles y a las regiones más frágiles principalmente en África y el Medio Oriente.

La caída del muro de Berlín en 1989, el triunfo de Nelson Mandela en 1994, el arresto de Pinochet en Londres en 1998, entre otros hechos, hicieron creer, por un momento, que el sistema de gobernanza mundial en el marco de las Naciones Unidas permitiría una resolución multilateral de los conflictos y un ejercicio de la justicia a nivel internacional. Pero al mismo tiempo, la guerra en los Balcanes, el genocidio de Rwanda en 1994 y las crecientes tensiones en Medio Oriente fueron signos premonitores de un recrudecimiento de los conflictos.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las guerras en Afganistán y en Irak, la reciente guerra en Libia y las tensiones crecientes en el mundo árabe re-

velan, entre otras cosas, que los conflictos pueden volverse mortíferos no sólo para los beligerantes directos, sino para el mundo entero. Los dirigentes belicistas de algunas grandes potencias, empezando por la más importante, Estados Unidos, han hecho y seguirán haciendo de la guerra el medio para enfrentar los conflictos.

Más allá de las guerras, otros peligros amenazan a la paz y la solidaridad. El aumento de los populismos, de los fundamentalismos, de los nacionalismos, se ha vuelto una realidad cada vez más masiva en grandes sociedades democráticas, no sólo en Europa Occidental y Oriental, sino también en Asia y América. Algunos países de África intentan salir de sus crisis, pero grandes regiones siguen estando profundamente empantanadas en crisis permanentes, obstaculizadas por regímenes autoritarios y corruptos y franjas enteras de la población sobreviven en condiciones de miseria.

En este contexto, en muchos Estados surgidos de las independencias, cuyas instituciones han sido en gran parte “impuestas” a la sociedad, el ejercicio del poder es juzgado ilegítimo por la población misma. La democracia representativa, tal como se la practica en muchos países es vista por la mayoría como un sistema por el cual una minoría se apropia de la totalidad del poder y la riqueza.

Las confrontaciones se vuelven múltiples y recurrentes y el multilateralismo económico, político y militar se ve obstaculizado por tensiones belicistas e ideologías excluyentes. En consecuencia, sigue siendo difícil en la actualidad sentar las bases reales de nuevas instituciones adecuadas en todas las escalas de la gobernanza, desde lo local hasta lo mundial.

## Repensar la democracia

Los aparatos estatales, tanto ejecutivos como legislativos o judiciales, heredados del pasado no permiten responder a la complejidad de las sociedades contemporáneas y, a menudo, la corrupción penetra profundamente la gestión de las empresas privadas y de las esferas públicas. El abismo que separa a la sociedad civil de las instituciones públicas se ha ahondado peligrosamente en la mayoría de los países. El resultado de ello es que incluso el sistema institucional existente, y junto a él la noción de democracia, son puestos en tela de juicio. Los partidos políticos mismos se muestran incapaces de reflejar a una ciudadanía cada vez más compleja. La democracia requiere de movimientos fuertes, pero esos movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil no resuelven la cuestión central de la legitimidad del poder en la sociedad.



Estamos ante sistemas democráticos ellos mismos muy diversos y complejos. En distintos países y regiones se expresan democracias tradicionales con regímenes parlamentarios o presidencialistas, en otros toman cuerpo sistemas democráticos basados en la predominancia de grupos con base étnica, en otros los sistemas democráticos son abiertamente ligados a orientaciones religiosas.

El riesgo político que implica una situación de este tipo es evidente. La historia reciente muestra que un sistema institucional participativo no solamente es más justo, sino también más eficaz que un régimen autoritario. ¿Pero cómo invertir la tendencia actual al descrédito de la democracia, tanto en el imaginario social como en las prácticas políticas?

Y sin embargo hay avances. En diversos lugares podemos identificar innovaciones económicas, sociales, tecnológicas o culturales prometedoras. Se podría pensar que ellos no lograrán invertir la tendencia hacia un agravamiento de los conflictos y un deterioro de la relación de la humanidad con la naturaleza. Pero también es pertinente pensar que estamos en los albores de una nueva etapa en la historia. Miles de ciudadanos manifiestan en diversos países y regiones su indignación y comprenden claramente el carácter injusto de la gobernanza económica y política dominante.

¿Cómo abordar estos problemas de la gobernanza mundial? ¿Cómo preservar lo que debe ser preservado? ¿Cómo cambiar lo que debe ser cambiado? La arquitectura del poder mundial ¿puede ser renovada o es preciso sentar las bases de nuevas fundaciones para una nueva arquitectura del poder?

A pesar de que la instauración de los organismos internacionales facilitó la adopción de acuerdos y la capacidad de alimentar la cooperación, seguimos constatando un desfase desmesurado entre esos organismos y los desafíos a los que la humanidad se está viendo confrontada. No existe un espacio de negociación internacional. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) no logra jugar su papel de coordinador de las actividades onusianas en materia de desarrollo. De igual modo, la Comisión de Desarrollo Sustentable tampoco logra garantizar una coherencia entre las diversas dimensiones económicas, sociales y políticas del desarrollo sustentable.

## ¿Qué sociedad mundial queremos?

Antes de proponer cualquier reforma institucional una primera pregunta es inevitable: ¿qué sociedad mundial queremos?

La dimensión ética es vital. Explorando y valorizando los fundamentos éticos que han sustentado las civilizaciones aprenderemos a superar nuestras diferencias. Las bases éticas de una biocivilización para la sustentabilidad de la vida y del planeta nos permitirá responder a la gran cuestión que debe mantenerse vigente al mismo tiempo que emprendemos la construcción de una nueva arquitectura del poder: ¿cómo reconstruir lo universal a partir de las civilizaciones? Sólo si abordamos sin restricciones estos temas difíciles pero esenciales podremos verdaderamente avanzar. Los nuevos principios de gobernanza deben trascender las fronteras nacionales, responsabilizando a los Estados, a las empresas y también a los ciudadanos, cada uno según sus posibilidades, en sus responsabilidades individuales y colectivas hacia el interés general, el del planeta y de sus habitantes. Estos principios plantean nuevos requisitos en materia de legitimidad de la acción colectiva, de competencia, de ejercicio de la ciudadanía conforme al respeto de los derechos humanos y de resolución de las tensiones entre lo local, lo nacional y lo global.

Para hacer frente a los retos actuales necesitamos la acción de todos. Las comunidades plurales se instituyen desde la escala de la vecindad hasta la escala planetaria. La diversidad cultural es un fundamento esencial de la comunidad mundial, la unión de nuestras diversas comunidades políticas, religiosas, asociativas, etc., es una condición indispensable para construir un nuevo sistema de gobernanza justo y democrático.

## Explorando los caminos para el cambio de la gobernanza

Para repensar la arquitectura vigente de la gobernanza mundial y proponer alternativas para una nueva, justa y democrática, hay que identificar los actores y los espacios que ya la están configurando.

Es preciso tener presente que se trata de procesos y no sólo de instituciones. Cualquier espacio político de poder, de participación, de representación, es un espacio de lucha, de relaciones en tensión, tanto de los espacios que existen, como de los que se deberían crear, porque ellos a su vez, serán espacios en disputa.

Por ello hay que tener la precaución de cuestionar los conceptos e incluso las palabras que se utilizan, tales como arquitectura, gobernanza, puesto que pueden dar la impresión que se está hablando de universos estáticos y en equilibrio. Por el contrario, la arquitectura de la gobernanza es un conjunto complejo, dinámico, contradictorio de espacios, instituciones e imaginarios donde

múltiples actores se disputan en relaciones de poder que van cambiando constantemente. En estas disputas, las ideas (las palabras) y las movilizaciones de actores sociales, interactúan y se retroalimentan, y juegan en conjunto un rol alimentador de la dinámica de cambios.

Por ello además, hay que tener presente que en cualquier esquema de gobernanza hay dos planos: el institucional y el de otros factores y relaciones de poder que operan más allá de las instituciones, las que son sólo una parte (variable en cada caso) del poder. Esto no quiere decir que las instituciones no sean instancias de poder «verdadero», lo son también, según cada situación concreta y, aunque sean sólo una dimensión del poder real, son también espacios en disputa.

La nueva arquitectura política se construye simultáneamente en dos grandes escalas: la local, la del territorio, (los Estados también corresponden a esta escala local aunque puedan ser muy diversos), y la mundial, referida no sólo a lo interestatal, sino sobre todo a los nuevos espacios transnacionales y mundiales.

Hay dos “motores” en los procesos de construcción de la gobernanza. Es en lo local donde se juega la vida cotidiana de la gente, y es en lo mundial donde se deciden cada vez mas las políticas que afectarán esa vida cotidiana. La escala de fenómenos se amplía cada vez mas: migraciones, pandemias, crisis climáticas, crisis financieras, etc. Pero el territorio, lo local, la democracia de proximidad es lo básico, a partir de lo cual se podrá construir una nueva arquitectura de la gobernanza. Empero, la dimensión mundial, en esta época de globalización cada vez mas acelerada de flujos financieros y comerciales, de circulación de informaciones y personas, condiciona la vida cotidiana en lo local. Por ello es preciso al mismo tiempo proponer y concretizar cambios de la gobernanza a escala local y mundial. Hay una relación dialéctica entre estas dos grandes dimensiones de la gobernanza.

Existe además una dimensión intermedia. Entre lo local y lo mundial está lo regional. Este espacio ha ido tomando cuerpo progresivamente y organismos continentales juegan también un papel importante en la arquitectura de la gobernanza. En general, estos organismos regionales reproducen esquemas de regulación que responden a intereses de grandes Estados y corporaciones, sin embargo constituyen también espacios en disputa. Entre las innovaciones a implementar, es indispensable apoyar el surgimiento de ese nivel regional, intermediario entre los Estados y el mundo. El ejemplo de la construcción europea no debe desmerecerse por las estériles tensiones entre Estados. Europa ha sido un esfuerzo histórico de construcción de un orden supranacional fundado sobre

la convergencia económica y el derecho comunitario. Es por ello que hay que reivindicar los espacios regionales como medios para reforzar las articulaciones de territorios, organizaciones y actores sociales que buscan reforzarse frente a los poderes estatales y las corporaciones transnacionales. Estos espacios median entre lo local, incluido el país-estado, y lo mundial, mostrando un camino de tránsito hacia la arquitectura propiamente mundial del futuro.

# Los actores, sus relaciones, sus contradicciones

## 1. Las transnacionales

Son ellas los actores que se expanden principalmente a escala mundial. Las corporaciones financieras, industriales, comerciales, de la información y de las tecnologías son las que configuran el modelo no sólo de producción y de consumo, sino el modo de vida y la civilización que está a la base de las crisis actuales.

Frente a las transnacionales no se trata entonces sólo de proponer una regulación. Es preciso poner en práctica un control ciudadano y democrático. Pero dado el enorme poder que han acumulado es imposible que un sólo actor pueda ejercer ese control. Se necesita un control del Estado a escala nacional, de la ONU a escala internacional, así como de los actores sociales a escala de los territorios. Existen por lo demás, relaciones fluidas entre las transnacionales y los Estados, principalmente de las grandes potencias. El Foro de Davos, por ejemplo, constituye un espacio que lleva ya varios años articulando las transnacionales y las instancias gubernamentales.

Para lograr un control eficaz de las transnacionales la clave entonces es la articulación entre todos esos actores. Pero en este contexto los foros multistakeholders no deben ser una instancia de legitimación del poder de las transnacionales. Hay que inventar y construir estructuras que articulen las instituciones y organizaciones de lo local a lo mundial donde el poder de las transnacionales pueda ser efectivamente controlado. Cuando se pretende implementar regulaciones, la cuestiones de legitimidad y credibilidad devienen centrales. En este sentido, una cuestión fundamental sigue pendiente: la construcción de un derecho internacional con el suficiente poder para ser acatado porque sí bien hay un derecho internacional, de hecho carece de ese suficiente poder.

## 2. El Estado

El Estado como ente regulador y organizador de la sociedad, más allá de sus limitaciones, sufre los embates de los poderes fácticos económicos y políticos transnacionales que buscan disminuirlo, mientras los pueblos aún ven en él y su defensa un instrumento de regulación de esos poderes y de garantías a los derechos ciudadanos. Por eso no resulta adecuado promover propuestas anti-estatales. Un Estado respetuoso de los derechos de los ciudadanos es una condición de institucionalidad democrática del poder.

Sin embargo, hay que repensar la noción de Estado-nación en un territorio determinado. Hoy, en muchos Estados la vinculación directa Estado-nación ya no refleja la diversidad étnica y cultural de los pueblos y es cada vez mas recurrente la noción de Estado Plurinacional la que, en algunos países, se plasma en las mismas Constituciones. Es evidente que los flujos migratorios, comerciales, Internet, etc. sobrepasan los límites territoriales de los Estados y es necesario pensar en una desterritorialización del rol del Estado, lo que no es fácil dado el peso histórico de las fronteras.

El Estado cumple hoy un rol ambivalente. Es necesario para la regulación de la gobernanza principalmente en el espacio nacional, pero incluso allí se aleja de la democracia de proximidad y, a escala mundial, no es el instrumento mas adecuado para responder a los desafíos globales. Los Estados son también instituciones en disputa y hay que orientarlos hacia una gobernanza democrática y eficiente. En todo caso, y mirada en perspectiva a mediano y largo plazo, la forma de Estado que jugó un rol importante, por ejemplo durante la fase de descolonización, ya se está diluyendo y es indispensable pensar en su transformación.

- **En la dialéctica entre la Sociedad y el Estado**, la cuestión de la participación y la representación es central. Se sabe que los sistemas de representación no corresponden a las exigencias de una participación activa. Lo prioritario es potenciar la participación implementando sistemas de información transparente y mecanismos de consulta abiertos para que la toma de decisiones sea eficaz. Pero se trata de ir mas al fondo. Es preciso radicalizar la democracia, tanto de las instituciones estatales como de la sociedad en su conjunto.

Así progresivamente se irá transformando el Estado y los sistemas de representación repensando nuevas instituciones políticas. Esto significa un desafío histórico puesto que asistimos a una crisis de legitimidad de las élites. La crisis de la democracia actual es principalmente un cuestionamiento de las élites y de cómo se han construido históricamente. Las protestas en algunos países al sistema de los partidos políticos es sobre todo expresión del cuestionamiento de las élites. Pero mas alla de estos cuestionamientos, lo que necesitamos es inventar nuevos sistemas de organización de los sistemas políticos, donde los ciudadanos sean los actores principales, y permitan que la democracia se profundice, los responsables sean legítimos y las instituciones sean transparentes y eficaces. Esto no es sólo una cuestión de ingeniería política. Es algo mas profundo, tiene que ver con los fundamentos éticos capaces de sustentar los nuevos modos de vida en sociedad en las civilizaciones por la vida y la sustentabilidad del planeta que se requieren en estos comienzos de tercer milenio.

### - El rol de la ONU

Frente a la ONU se podrían tener tres visiones:

- una que afirma que la ONU es lo que ya se tiene, que no hay que criticarla demasiado y que lo mas adecuado es reformarla recuperando el rol que habia jugado, por ejemplo, en los tiempos de la descolonización posterior a la segunda guerra mundial del siglo 20,
- otra visión constata que la ONU no responde a los desafíos actuales, que no vale la pena intentar reformarla y que con ella no se irá a ninguna parte,
- una tercera, postula que aunque la ONU no logra enfrentar eficazmente los problemas actuales, no es adecuado dejarla de lado y es necesario apoyar los esfuerzos por reformarla, por hacerla mas democrática, sin pretender una transformación rápida de las instituciones interestatales. En este sentido, todo lo que apunte a ampliar los espacios de la sociedad civil en el sistema de la ONU reforzando o creando nuevas instancias de participación de las ONG acentuando su rol en la toma de decisiones, mas allá de la simple consulta, todo

lo que se pueda avanzar en la reforma del Consejo de Seguridad, suprimiendo el sistema de veto, entre otras iniciativas, será positivo.

En todo caso, como el Estado, la ONU precisamente porque es una estructura inter-estatal, es parte de lo que empieza a envejecer y hay que construir nuevas instituciones que renueven la arquitectura de la gobernanza mundial. En este contexto la ONU es también un espacio de disputa.

En el espacio de los grandes organismos que intentan regular hoy la gobernanza mundial, hay dos grandes grupos de actores:

- los conjuntos geopolíticos: G8, G20, OECD, BRICS que se auto-atribuyen el poder y son los actores mas poderosos, sin seguir todos las mismas políticas ante las crisis actuales.
- la ONU y las conferencias inter-gubernamentales.

Los conjuntos geopolíticos, principalmente el G-8, apoyado según los casos por el FMI y la OTAN, deslegitiman el rol de la ONU e imponen sus políticas a nivel mundial. Empero, la profundidad de las crisis y su ritmo recurrente muestra la incapacidad de esos actores para superarlas. Es por ello que los espacios y las oportunidades para ir construyendo una nueva arquitectura de la gobernanza mundial siguen vigentes a condición que los ciudadanos, los pueblos, sus organizaciones, movimientos y redes sean capaces de disputarlos y aprovecharlos. Allí radica ciertamente uno de los desafíos mas exigentes de la época actual.

Con miras a Rio+20 circulan varias propuestas sobre adaptaciones o innovaciones al sistema de las Naciones Unidas. Algunos países y ONG postulan una Organización Mundial del Medio Ambiente directamente vinculada a la Secretaría General la que agruparía y reforzaría los roles del PNUMA y del PNUD y facilitaría la articulación entre las diversas agencias de la ONU, las grandes ONG y las grandes empresas vinculadas a la ONU. Otros estiman que se requiere un Consejo Mundial del Medio Ambiente con un rango similar al Consejo de Seguridad. Otros insisten en ampliar y democratizar las instancias existentes incorporando de manera sistemática y con derechos ampliados a otros actores en el sistema onusiano, como las ONG y las empresas, junto a los gobiernos.

Toda reforma del sistema actual para adaptarlo a los desafíos pendientes es bienvenida. Sin embargo no se debe esperar solamente que una reforma del sistema actual

de la ONU, por mas consensuada y eficiente que sea, lo que no está garantizado para decir lo menos, será capaz de responder a la altura de los desafíos. Es probable que en 10 o 20 años mas cuando se trate de evaluar el estado del planeta se constate una vez mas la distancia entre lo dicho y lo hecho.

Aunque en los círculos de algunos gobiernos y algunas grandes ONG se abriguen expectativas en estas reformas, las exigencias de una radicalización de la democracia demandan cambios mas profundos que las reformas de los sistemas institucionales de la ONU. La invención de los sistemas políticos de las nuevas democracias emergentes en el siglo 21 deviene una necesidad histórica. Este desafío hace un llamado a la imaginación y al pensamiento para que, al igual que en los períodos de cambio histórico que se han presentado en todas las civilizaciones, hoy en los comienzos del siglo 21 los ciudadanos y los pueblos inventemos los nuevos instrumentos sociales y políticos capaces de potenciar las energías necesarias para resolver los profundos problemas de esta época.

#### - China

Entre los grandes actores es necesario una mención especial a China. La arquitectura de una nueva gobernanza mundial tiene que ser repensada por lo que está pasando en China y por el lugar de China en el espacio mundial. Estamos ante un gigante que está generando una nueva dinámica de carácter expansionista y al mismo tiempo está basado en un sistema económico y político de gran injusticia. Algunos trabajadores, principalmente los migrantes, viven en condiciones de explotación extrema. Los cambios en ese país son muy rápidos y algunos chinos manifiestan un sentimiento contradictorio al no poder enfrentarlos u orientarlos hacia un sistema diferente del basado en la explotación y la opresión de su propio pueblo, así como de otros pueblos y de las riquezas de otras regiones.

Los chinos, conscientes de los engranajes perversos que conlleva el modo capitalista autoritario de crecimiento en los que están inmersos y sus impactos en las otras regiones del mundo, están haciendo esfuerzos para disminuir la contaminación y el efecto invernadero (aplicando en sus políticas económicas mecanismos como los de la ecología circular o ecología industrial). Por otro lado, desde su mirada, China no tiene un margen de maniobra absoluto para tomar decisiones, está obligada a tomar en cuenta a los otros gobiernos, por ejemplo, cuando quiso reducir la producción de carbón contaminante, países europeos y norteamericanos exigieron mantener las cuotas que ellos necesitan de China, a riesgo de agravar problemas energéticos y me-

dioambientales. Hay allí una responsabilidad de quienes esperan y exigen de China un determinado comportamiento económico y financiero. En todo caso la estabilidad y el crecimiento de China no sólo es una cuestión económica, es una cuestión vital para la estabilidad del sistema de ese país-continente.

Otro proceso que se está desarrollando con fuerza, no sólo en China y Asia, sino también en otras regiones del sur del planeta es el fuerte y arrollador crecimiento de las ciudades. La tendencia muestra que la población del planeta será mayoritariamente urbana y la mayoría de las grandes ciudades estarán en China y en Asia. El desafío es entonces desarrollar políticas territoriales no sólo en los espacios rurales, (los que siguen siendo importantes aún en China, India y varios países del Sur), sino también en los espacios urbanos con el fin de construir y reconstruir ciudades sustentables con nuevos sistemas de transporte, de construcción ecológica de viviendas, con relaciones fluidas entre los lugares de trabajo y de residencia y, sobre todo, favoreciendo relaciones de intercambio entre los habitantes y los vecinos.

En estos procesos macroeconómicos y geopolíticos que parecen superar los esfuerzos por un diálogo fecundo entre los pueblos, en los intercambios entre chinos y ciudadanos de otras regiones, lo que nos separa no son las identidades culturales, sino las políticas expansionistas de los que tienen el poder. Fomentar y organizar diálogos directos entre ciudadanos chinos con ciudadanos del mundo es así una propuesta clave para concebir y construir una nueva gobernanza social, política e intercultural que vaya abriendo los espacios para nuevas voces y nuevos pilares de una arquitectura solidaria de la gobernanza.

### 3. Las personas, las comunidades, la sociedad civil y una nueva relación con la naturaleza

Un tercer actor en la arquitectura de la gobernanza corresponde a un conjunto complejo de sujetos diversos donde se articulan, no siempre de manera armoniosa, (por el contrario a veces conflictiva), las personas, las comunidades, las organizaciones de la denominada sociedad civil y la naturaleza concebida también como sujeto.

Cuando se habla de actores de la gobernanza normalmente se piensa en un triángulo: Estado-Sociedad Civil-Empresa. Es necesario por lo menos agregar un cuarto vértice: el de la comunidad, que no es lo mismo que la sociedad civil.



Comunidad se refiere sobre todo a la noción de identidad. En cambio sociedad civil se refiere principalmente a la noción de ciudadanía. Hay que repensar entonces la relación entre comunidad y sociedad civil para construir alianzas y develar desacuerdos, por ejemplo entre los derechos de las mujeres y las lógicas comunitarias que no se corresponden necesariamente con esos derechos.

Los sujetos sociales en esta fase de transición son extremadamente diversos. Englobarlos en nociones genéricas como sociedad civil, movimientos sociales o comunidades étnicas o territoriales puede ocultar la gran diversidad que los caracteriza. Los movimientos feministas han marcado las luchas por la emancipación social desde comienzos de los '50. Diversas corrientes de jóvenes en diferentes etapas han constituido oleadas de renovación social y cultural. Hoy asistimos a una nueva oleada encabezada por jóvenes que renuevan las luchas por un mundo mas justo. Aunque los contextos geopolíticos puedan ser tan diversos como los de Túnez, Egipto, España, Grecia, Estados Unidos, Chile, Colombia entre otros países, en todos ellos y en varios más, los jóvenes juegan un rol protagónico. Asimismo, los movimientos de pueblos indígenas y campesinos siguen jugando un papel de primer plano en numerosos países de América del Sur, Africa y Asia. Los migrantes constituyen también verdaderas olas de movimientos sociales que se desplazan al interior de los continentes y entre ellos provocando cambios sociales y económicos considerables a pesar de las restricciones y las violaciones a sus derechos. Otros movimientos sociales, especialmente de carácter cultural, religioso o artístico, van configurando poderosamente los modos de vida, de manera difusa y sin cristalizar en instituciones u organizaciones determinadas.

Esta diversidad puede constituir una fuerza. Ella puede también representar una debilidad obstruyendo los vínculos necesarios a la conformación de amplias fuerzas sociales y políticas. Concebir y construir nuevas organizaciones sociales, políticas, culturales capaces de canalizar las energías de estos actores y movimientos, afianzando al mismo tiempo la diversidad que conllevan, es quizás uno de los desafíos mas importantes del tiempo presente. La transición histórica en la que ha entrado la humanidad sólo podrá progresar hacia nuevas formas de vida sustentable, solidaria y pacífica, si grandes mayorías de actores y movimientos sociales logran construir nuevas instituciones políticas, sociales y culturales donde los ciudadanos puedan ejercer individual y colectivamente sus derechos y sus responsabilidades en sociedades plenamente democráticas. Las principales organizaciones sociales y políticas de los siglos pasados, en particular los partidos políticos y los

sindicatos, siguen y seguirán siendo ciertamente instrumentos importantes de los sistemas democráticos. Sin embargo, la renovación de dichas organizaciones y las articulaciones y alianzas entre todos los actores y movimientos sociales son condiciones indispensables para los cambios profundos que se requieren.

## 4. Los territorios

Asistimos a la “revancha” de los territorios, hasta hace poco olvidados en los engranajes macroeconómicos y macropolíticos de la arquitectura del poder mundial. Hoy es evidente que la nueva arquitectura de la gobernanza debe pasar por una revalorización de los territorios. Pero los contornos son aún difusos: ¿dónde está el territorio? ¿en el vecindario, en la comarca? ¿cuál es la dimensión de los territorios urbanos, de las localidades rurales? ¿El país es un territorio cualquiera sea su superficie? ¿Existen territorios continentales como Europa, América del Sur, el sub-continente indio, etc.? ¿Después de todo, acaso el mundo entero no es un territorio?

En todo caso, algunas respuestas pertinentes ya existen. Se trata de articular las escalas y los niveles de la gobernanza, sabiendo que no se trata de forzar las relaciones pretendiendo que las relaciones entre los distintos niveles sean necesariamente armoniosas. Las tensiones entre los niveles son a menudo mas importantes que las articulaciones. La subsidiariedad activa no es un principio automático. Es preciso construirlo a través de instancias de disputa pero también de consenso.

Aquí cabe subrayar un pilar fundamental de la nueva arquitectura del poder mundial. Se trata de localizar y territorializar al máximo posible la economía y el poder puesto que la ciudadanía se realiza plenamente en un *territorio ciudadano*. Es teniendo como base la interdependencia de lo local y lo mundial donde el principio de subsidiariedad es fundamental. Consideremos, por ejemplo, la cuestión climática. Es evidente que se trata de una cuestión planetaria que requiere de una gobernanza mundial. Sin embargo ella no funcionará sin un compromiso efectivo de la ciudadanía en sus territorios. Así, el territorio es la unidad específica de la relación entre la sociedad y la naturaleza, allí se puede lograr una simbiosis donde se exprese socialmente la sustentabilidad del planeta dada la compleja diversidad de la propia naturaleza.

Al repensar y volver a valorizar el rol de los territorios, y de los pueblos que los habitan, es preciso definir la relación entre los territorios y la gestión de los bienes comunes. Es una reivindicación legítima la de los pueblos y comunidades la de reclamar la soberanía sobre

los bienes comunes de los territorios que habitan. De hecho, lo que ha podido ser salvado de la voracidad de las transnacionales y otras empresas depredadoras salvaguardando bienes comunes preciosos como la biodiversidad en los bosques, mares, lagos, etc. lo ha sido gracias a la resistencia y sabiduría de pueblos ancestrales, que han hecho del cuidado de la biodiversidad uno de los pilares fundamentales de sus modos de vida y de su relación con la naturaleza. Lo importante es que dicho cuidado no sea acaparado por lógicas de propiedad privada o colectiva que signifiquen un privilegio excluyendo a otros pueblos y territorios vecinos o lejanos.

Este es un punto complejo que requiere ser reflexionado con altura de mira. Es evidente que los bosques, lagos, ríos, montañas, estepas no deben ser delimitados por fronteras estatales o de pertenencia por el hecho de habitarlos. Asimismo, los recursos subterráneos y el aire, evidentemente, no pueden, no deben, ser enmarcados en fronteras. El problema es que la noción de propiedad capitalista se ha impuesto sobre la de soberanía de los pueblos sobre sus territorios. Además la soberanía no debe ser entendida como un privilegio sino como una responsabilidad al servicio de la sustentabilidad de la vida y del planeta. Hay aquí una cuestión de gobernanza local y mundial que requiere ser repensada para respetar la soberanía de los pueblos sobre los territorios que habitan y asegurar, al mismo tiempo, que los bienes presentes en dichos territorios sean gestionados como bienes comunes de toda la humanidad.

Lo que está claro es que la construcción de una nueva arquitectura debe privilegiar los mecanismos de abajo hacia arriba, sin dar por hecho que las agrupaciones regionales existentes tales como el Mercosur, la Asean, la Unión Europea, la Unión Africana, la Unasur, etc. construidas principalmente por acuerdos inter-estatales, son las formas definitivas de regulación de acuerdos regionales comerciales o políticos. Los foros sociales, las asambleas ciudadanas, por ejemplo, constituyen formas de articulación entre territorios a escalas locales, al interior de los países, y a escalas regionales, sub-continenciales e incluso a escalas multiregionales o multicontinentales. Empero, una articulación de territorios, sociedades civiles, comunidades, personas a escala mundial constituye aún un horizonte que se vislumbra, pero que permanece mas allá de los logros alcanzados en las últimas décadas por las dinámicas ciudadanas en diversas regiones del mundo. Las tareas necesarias para reforzar la construcción social de los territorios y democratizarlos siguen presentes.

## 5. Los poderes fácticos (the hidden-powers)

En los esfuerzos por construir una nueva arquitectura de la gobernanza no se debe dejar de lado a los poderes fácticos es decir, aquellos que no son legales ni legítimos o que operan más allá de su legalidad y legitimidad, invadiendo otros espacios, tales como el crimen organizado, las redes de tráfico de drogas, de armas, de gente. Otros poderes fácticos influyen poderosamente en las relaciones de poder como los media a menudo vinculados a corporaciones transnacionales e instituciones de carácter ideológico.

Los poderes fácticos constituyen también un universo complejo, con ramificaciones económicas, sociales, militares que condicionan los procesos de construcción de una arquitectura sustentable y responsable de la gobernanza. Cuando las instancias democráticas de regulación son frágiles, los poderes fácticos acrecientan su poder. Develar, neutralizar, regular, abolir esos poderes debe ser también una tarea explícitamente colocada en las prioridades de la construcción de una gobernanza responsable y solidaria. De otro modo, esos intentos serán constantemente socavados por las prácticas antidemocráticas, corruptas y criminales de esos poderes.

El proceso de construcción de una nueva gobernanza debe ser acompañado de un proceso conducente a una sociedad desmilitarizada. El militarismo es propio al sistema patriarcal y no debe regir las relaciones entre los Estados y los pueblos. Pero ante la agravación de las crisis actuales y en períodos de cambio civilizatorio las guerras y las opresiones dañan irreparablemente la vida y el planeta. Es por ello que en el proceso de transición hacia sociedades desmilitarizadas es preciso implementar mecanismos de reforma de las fuerzas armadas y de seguridad de los pueblos quienes son las primeras víctimas en los conflictos.

# CONCLUSIÓN

## ¿Qué debemos hacer?

A veces, frente a la crueldad de la guerra, al debilitamiento de los valores de solidaridad que provoca una modernidad basada en un consumo superfluo, ante las desigualdades crecientes, la corrupción, las mafias, las catástrofes naturales, uno puede sentirse impotente. Pero, a pesar de los obstáculos, el sentimiento de poder contribuir a construir una nueva arquitectura del poder justa y democrática también se hace fuerte. Sabemos que el futuro es incierto y probablemente será diferente al que soñamos hoy, pero ya hemos asumido la responsabilidad de contribuir a construir una comunidad mundial responsable, plural y solidaria, donde el nuevo sistema de gobernanza mundial que estamos proponiendo será un instrumento esencial.

De ahora en más debemos dar un nuevo paso adelante avanzando propuestas viables, social y políticamente para salir del impasse actual. Una nueva generación de propuestas deberá no solamente evaluar la viabilidad de las que hemos identificado y proponer otras. Ella deberá también identificar los medios para implementarlas señalando las alianzas sociales, políticas y culturales necesarias para construir la gobernanza justa y democrática que el mundo precisa, urgentemente.

[www.gobernanza-mundial.org](http://www.gobernanza-mundial.org)



Este cuaderno es publicado con el apoyo de la Fundación Charles Léopold Mayer

**fph** | Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme