

La democracia y el orden global

Capítulo 5

LA DEMOCRACIA, EL ESTADO-NACIÓN Y EL ORDEN GLOBAL I

Este capítulo y el siguiente se proponen trazar un mapa de la naturaleza y el alcance contemporáneos de la autoridad soberana de los Estados-nación. Para ello, habría que analizar las disyuntivas —«internas» y «externas»— entre el dominio formal de autoridad política que los Estados-nación reclaman para sí mismos y las prácticas y estructuras reales del sistema político y el sistema económico en los niveles nacional, regional y global. Los poderes de los partidos políticos, las organizaciones burocráticas, las corporaciones y las redes de poder corporativo son algunas de las múltiples fuerzas que influyen en la gama de decisiones que se pueden tomar dentro de un Estado-nación. En el nivel internacional, las disyuntivas contraponen la idea de Estado como una entidad en principio capaz de determinar su propio futuro a la economía mundial, las organizaciones internacionales, las instituciones regionales y globales, el derecho internacional y las alianzas militares, cuyo funcionamiento moldea y restringe las opciones de los Estados-nación individuales. El siguiente análisis se centrará en las disyuntivas «externas». Debe destacarse que la enumeración de las disyuntivas externas es simplemente ilustrativa; sólo se trata de señalar las diferentes perspectivas desde las cuales puede decirse que la globalización constituye un haz de restricciones y límites a la agencia política en un conjunto de esferas clave; y en qué medida se ha alterado y transformado la posibilidad de una comunidad política democrática.

Cuando se evalúa el impacto de las disyuntivas, es importante tener en cuenta que la soberanía se ve erosionada sólo cuando es desplazada por formas de autoridad «más elevadas» y/o independientes que recortan la base legítima del proceso de elaboración de decisiones en el marco nacional. Pues entiendo que la soberanía es la autoridad política de una comunidad que tiene el derecho reconocido de ejercer los poderes del Estado y determinar las reglas, regulaciones y medidas dentro de un territorio determinado. La doctrina de la soberanía tiene, como se indicara anteriormente, dos dimensiones distintas: la primera

se refiere al aspecto «interno» de la soberanía y la segunda al «externo» (véanse las secciones 2.2 y 4.1). La primera implica la creencia de que un cuerpo político soberano ejerce legítimamente el «control supremo» sobre una sociedad particular. El gobierno —no importa cómo se defina— debe gozar de la «autoridad última y absoluta» dentro de ese terreno (véase Hinsley, 1986, págs. 1 y 26). La segunda dimensión, la externa, implica la pretensión de que no existe ninguna autoridad última y absoluta más allá del Estado soberano. En el contexto internacional, la teoría de la soberanía implica que los Estados deben considerarse independientes en todos los asuntos de política interna y que en principio deben ser libres para determinar su propio destino dentro de este plano. La soberanía externa es un atributo que cada sociedad detenta de cara a las demás sociedades; está asociada con la aspiración de cada comunidad política a determinar su propio destino y sus propias políticas, sin verse obstaculizadas indebidamente por otros poderes.

La soberanía debería distinguirse de la «autonomía» estatal, o la capacidad de los encargados y las agencias del Estado para poner en marcha sus preferencias políticas sin recurrir a ninguna forma de colaboración o cooperación internacional (véanse Held y McGrew, 1993; y Goldblatt y otros, de próxima aparición). La autonomía del Estado puede distinguirse por su «alcance» y por los «dominios» dentro de los cuales se ejerce. «Alcance» se refiere al nivel o la intensidad de las restricciones que pesan sobre los representantes y el personal del Estado, restricciones que fracturan la posibilidad de que las preferencias políticas nacionales se traduzcan en medidas efectivas. «Dominios» son las áreas temáticas o los espacios políticos sobre los cuales operan dichas restricciones. En resumen, la soberanía se refiere al derecho del Estado de gobernar sobre un territorio delimitado y la autonomía denota el poder real con que cuenta un Estado-nación para articular y llevar a cabo sus metas políticas de forma independiente. Teniendo en cuenta estas distinciones, puede demostrarse que las disyuntivas externas trazan una serie de condiciones y procesos que alteran el espectro y la naturaleza de las decisiones disponibles en un territorio delimitado. Los interrogantes más importantes son: ¿es posible que se mantenga intacta la soberanía del Estado mientras disminuye su autonomía? ¿No afronta el Estado moderno una pérdida real de soberanía? ¿Ha variado la eficacia de las democracias modernas? ¿Y no se ve amenazada la idea de legítimi-

dad democrática ante las redes de relaciones regionales y globales? La respuesta a estas preguntas seguirá centrándose sobre los procesos y las relaciones que golpean más directamente a los Estados de Europa. El destino de estos Estados ocupará el principal lugar de análisis, aunque se explorarán cuestiones más amplias y se elaborarán comparaciones entre Europa y otras regiones.

5.1. DISYUNTIVA 1: DERECHO INTERNACIONAL

El desarrollo del derecho internacional sometió a los individuos, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales a nuevos sistemas de regulación legal. El derecho internacional reconoció poderes y limitaciones, y derechos y deberes, que trascienden las pretensiones de los Estados-nación y que, aunque pueden no estar respaldados por instituciones dotadas de poderes coercitivos de ejecución, tienen consecuencias de vasto alcance.

A lo largo del siglo diecinueve, el derecho internacional se concibió, como se señalara anteriormente, como un derecho que regulaba las relaciones entre los Estados; los Estados eran sus sujetos y los individuos sus objetos. Durante el siglo veinte se cuestionó y socavó la exclusión de los individuos de las provisiones del derecho internacional. De los tratados de las minorías, asociados con la emergencia de la Liga de las Naciones tras la Primera Guerra Mundial, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y las posteriores Cartas sobre Derechos (1966), se ha reconocido que los individuos tienen derechos y obligaciones irrenunciables aunque no estén definidos por sus propios sistemas constitucionales y políticos (véase Vincent, 1992, págs. 269-292). Ciertos Estados han aceptado no sólo que los individuos pueden rehusar legítimamente servir al ejército nacional (por ejemplo, mediante el reconocimiento legal del *status* de la objeción de conciencia), sino también que existen situaciones en que el individuo debe observar una obligación moral que claramente trasciende su obligación como ciudadano de un Estado, abriendo de esa manera una brecha entre los derechos y deberes contenidos en la ciudadanía y la consagración en el derecho internacional de nuevas formas de libertades y obligaciones.

Los resultados del Tribunal Internacional de Nuremberg (y el Tribunal paralelo de Tokio) ilustran esta brecha. El Tribunal dictaminó,

por primera vez en la historia, que cuando las *normas internacionales* que protegen valores humanitarios básicos entran en conflicto con las *leyes del Estado*, cada individuo debe transgredir el derecho estatal (a menos que no haya lugar para una «elección moral») (Cassese, 1988, pág. 132). El marco legal del Tribunal de Nuremberg implicó un cambio fundamental en la dirección legal del Estado moderno, pues las nuevas normas desafiaron el principio de la disciplina militar y subvirtieron la soberanía nacional en uno de sus puntos más sensibles: las relaciones jerárquicas dentro del ejército. El derecho internacional contemporáneo generalmente confirmó la posición adoptada por el Tribunal y respaldó su rechazo del argumento que proponía eximir de responsabilidades a quienes participaron en crímenes contra la paz y la humanidad obedeciendo órdenes superiores.¹

De todas las declaraciones internacionales de derechos que se redactaron en los años de posguerra, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) es especialmente digna de atención. En marcado contraste con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las sucesivas Cartas de Derechos de la ONU, la Convención Europea se preocupó, tal como indica su preámbulo, «por dar los primeros pasos hacia la *sanción colectiva* de algunos de los derechos contenidos en la Declaración Universal» (la cursiva es mía). La iniciativa europea se comprometió a llevar a cabo la innovación legal más destacable y radical: una innovación que en principio permitiría a los individuos iniciar acciones contra sus propios gobiernos. Los países europeos han aceptado una cláusula (opcional) de la Convención que permite a los ciudadanos apelar directamente ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, que puede llevar los casos al Comité de Ministros del Consejo de Europa y luego (si es aprobado por una mayoría de dos tercios en el Consejo) al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Si bien el sistema dista de ser sencillo y es problemático en varios aspectos, se ha sostenido que, junto con otros cambios legales introducidos por la Comunidad Europea, ya no permite al Estado

1. Es cierto que los intentos de aplicar los principios de Nuremberg de forma sistemática e imparcial en diversas circunstancias geopolíticas han fracasado; no obstante, todavía se apoya el desarrollo de un Tribunal Criminal Internacional, con competencia legal para aprehender y juzgar a quienes promovieron y perpetraron «crímenes de Estado», incluso cuando los acusados están *in absentia* (véanse págs. 133-134).

«tratar a sus propios ciudadanos como crea conveniente» (Capotorti, 1983, pág. 977; véase Coote, 1992). Es interesante, por otra parte, observar que el Tratado de la Unión Europea (el Tratado de Maastricht) prevé la posibilidad de que, en principio, se instituya una ciudadanía de la Unión Europea y un *ombudsman* a quien los ciudadanos puedan apelar directamente.

Los derechos humanos también fueron promovidos en otras zonas del mundo, en parte gracias al impulso de las Naciones Unidas a favor de que se materializaran en instituciones regionales. La Convención Americana de Derechos Humanos, en funciones desde 1978, cuenta con una comisión y una corte, aunque todavía su papel es mucho menos importante que el de su homóloga de Europa occidental. La Organización de la Unidad Africana adoptó la Carta Africana (Banjul) de Derechos de los Hombres y los Pueblos en 1981; también posee una comisión concedida para promover los derechos humanos. Si bien los ciudadanos de muchos países africanos crearon varias organizaciones destinadas a asegurar el cumplimiento de este acuerdo, muchas de sus principales disposiciones todavía carecen de sanción legal. Sin embargo, lo que todas estas cartas contienen es nueva evidencia de un gradual abandono del principio de que la soberanía estatal debe ser preservada independientemente de las consecuencias para los individuos, los grupos y las organizaciones. El respeto de la autonomía de los sujetos, y de una amplia gama de derechos humanos, crea un nuevo conjunto de principios ordenadores de los asuntos políticos que, cuando es efectivamente instituido, puede delimitar y reducir el principio de la soberanía estatal.

Hay dos reglas legales que, desde los albores mismos de la comunidad internacional, respaldan la soberanía nacional: «inmunidad jurídica» e «inmunidad de las agencias estatales». La primera prescribe que «ningún Estado puede ser demandado ante los tribunales de otro Estado por actos realizados en calidad de soberano»; y la segunda estipula que «si un individuo llegara a quebrantar la ley de otro Estado al actuar como agente de su país de origen y fuera obligado a comparecer ante los tribunales del Estado huésped, no puede ser juzgado "culpable" porque él no actuó como un individuo privado sino como representante de su Estado» (Cassese, 1988, págs. 150-151). El propósito que subyace en estas reglas es proteger la autonomía de los gobiernos en todas las cuestiones de política exterior y prevenir que los tribunales domésticos regulen el comportamiento de los Estados del resto del mundo (siempre

que sobre las demás cortes domésticas del mundo pese la misma inhibición). Y, tradicionalmente, el resultado fue que los gobiernos gozaron de total libertad para promover sus intereses, sometidos únicamente a las restricciones del «arte de la política».

Debe destacarse, sin embargo, que estos pilares legales de la soberanía internacionalmente reconocidos fueron progresivamente cuestionados por las cortes occidentales. Muestra de ello son los esfuerzos destinados a aumentar la *accountability* de los líderes políticos por delitos cometidos en ejercicio del cargo. Un paso reciente en esta dirección fue el intento de romper con la inmunidad de los líderes de Estado extranjeros ante las acusaciones civiles por actos ilícitos. Un caso bien conocido son las demandas contra Imelda Marcos y la petición de incautación de los bienes de Ferdinando Marcos, formulados por los herederos de dos jóvenes líderes sindicales asesinados en Seattle hace unos años, en una presunta operación secreta de la agencia de inteligencia filipina (Falk, 1991a, pág. 17). Aunque la soberanía nacional supo proteger a los líderes extranjeros contra los cargos por delitos, civiles o criminales, la tensión entre la soberanía nacional y el derecho internacional es notoria—en el caso contra la familia Marcos, los demandantes fueron resarcidos con 15 millones de dólares— y no está en modo alguno claro cómo se resolverá.

Asimismo, en el derecho internacional contemporáneo también se puede vislumbrar la tendencia a dejar de considerar el Estado como una entidad legítima por el mero hecho de reivindicar el poder público; es decir, se tiende a rechazar todo principio de legitimidad que sea indiferente a la naturaleza, forma y operación del poder político. Corporizada en ciertos instrumentos legales, se pone en práctica la concepción de que el Estado legítimo debe ser un Estado democrático que propugna ciertos valores comunes.² La índole real de esta tendencia es ambigua, pero merece ser atendida. Por ejemplo, en el artículo 21, la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra al principio democrático, y al conjunto de derechos asociados, como «una meta para todos los pueblos y naciones» (véase Naciones Unidas, 1988, págs. 2 y 5). Ahora bien, la palabra «democracia» no aparece en la Declaración y el adjetivo «democrático» aparece sólo una vez (en el artículo 29). El

2. Agradezco a Kevin Boyle que llamara mi atención sobre este conjunto de temas. Para un estudio sistemático, véase James Crawford (1994).

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966), vigente desde 1976, en contraste, introduce el principio democrático en el artículo 25 como una obligación legal, aunque define vagamente su significado (véase Naciones Unidas, 1988, pág. 28).

La Convención Europea sobre Derechos Humanos es explícita en la conexión entre democracia y legitimidad estatal; también lo es el estatuto del Consejo Europeo, que hace del compromiso con la democracia una condición para entrar a formar parte de él. Pero uno de los indicadores más significativos del desgaste de la aceptación incondicional de la soberanía estatal en el derecho internacional proviene del desafío al principio y la práctica de la no interferencia en los asuntos internos del Estado. La expresión más nítida de este desafío de los últimos tiempos puede hallarse en la declaración de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), organizada en Helsinki en 1992, con la participación de más de cincuenta países, incluidos los Estados Unidos y Canadá. En la declaración los Estados reconocen su *accountability* ante cada uno de los demás y subrayan los derechos de los ciudadanos a exigir respeto por las normas y los valores democráticos:

Acentuamos que los compromisos asumidos dentro de la dimensión humana de la CSCE [es decir, los derechos humanos] son cuestiones que incumben de forma directa y legítima a todos los Estados participantes y no son exclusivas de sus asuntos internos. La protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el fortalecimiento de las instituciones democráticas siguen siendo una base vital de nuestra seguridad global (CSE 1992, parágrafo 8, pág. 2).

Si bien estos compromisos son todavía frágiles y distan de ser universales, señalan los inicios de una nueva aproximación al concepto de poder legítimo en el derecho internacional.

El declive de la eficacia de la soberanía estatal también se manifiesta en la puesta en tela de juicio de los principios que tradicionalmente regularon la apropiación de territorios y recursos. En el corazón del derecho internacional clásico (el modelo de Westfalia), la tierra, el mar y el aire eran recursos legítimamente asignados a la autoridad soberana de los Estados; la «única condición era que todo Estado que poseyera un territorio y ejerciera un control efectivo sobre él, garantizara exitosamente un título legal» (véase la sección 4.1). Si bien el principio de la

soberanía estatal fue extendido recientemente y llegó a cubrir el control de los recursos de una variedad de dominios, incluidas la plataforma continental y las «zonas económicas» (áreas que alcanzan las 200 millas náuticas de los Estados costeros), en 1967 se propuso un nuevo concepto como vehículo para repensar la base legal de la apropiación y explotación de recursos: el «patrimonio común de la humanidad» (véase pág. 113). Aunque fue objeto de intensas discusiones en las Naciones Unidas y otros foros, el principio quedó majestuosamente sancionado en dos importantes tratados, la Convención sobre la Luna y Otros Cuerpos Celestes (1979) y la Convención sobre Derechos del Mar (1982). Inicialmente introducido como una manera de pensar el impacto de las nuevas tecnologías, que abrían la posibilidad de explotar recursos (del lecho marino, las estrellas y otros planetas) que escapaban a la jurisdicción nacional, sus primeros adalides lo consideraron una base para argumentar que los vastos dominios de recursos hasta entonces no explorados deberían ser desarrollados en beneficio de todos, en particular los pobres y los países en desarrollo. Cinco elementos son constitutivos del patrimonio común: «a) la exclusión del derecho de apropiación; b) el deber de explotar los recursos en interés de la humanidad...; c) el deber de explorarlos y explotarlos con fines pacíficos; d) el deber de atender estrictamente la investigación científica; y e) el deber de proteger el medio ambiente» (Cassese, 1989, pág. 390).

La introducción del concepto de patrimonio común se orienta a la posibilidad de establecer un orden legal basado en la equidad y la cooperación. Aunque todavía queda mucho por discutir en cuanto a dónde y cómo debe aplicarse este principio, y a cómo deben distribuirse los beneficios derivados de la explotación de nuevos recursos, la introducción del concepto significó un punto de inflexión en la doctrina del derecho internacional. Más aún, fue recogido en los debates acerca del medio ambiente y, en particular, en las discusiones sobre el manejo de los «bienes globales» y sus ecosistemas compartidos (véase Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987, págs. 18-19). Incluso se pueden rastrear elementos del concepto en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y en la Agenda 21, ambas adoptadas en la Cumbre de la Tierra en Brasil en 1992.

La Declaración de Río adopta como meta primaria la creación «de una sociedad global nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores clave de la socie-

dad y el pueblo» (Naciones Unidas, 1993, vol. 1, pág. 3). El principio 7 de la Declaración exige que «los Estados cooperen con espíritu de sociedad global en la conservación, protección y restauración de la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra»; y el principio 12 demanda «medidas ambientales dirigidas a los problemas ecológicos transfronterizos o globales» y basadas, «en la medida de lo posible, en el consenso internacional» (ibíd., págs. 4 y 5). Para especificar lo que esta nueva sociedad global puede significar, la Agenda 21 estipula:

Esta sociedad compromete a todos los Estados en un diálogo continuo y constructivo, inspirado en la necesidad de lograr una economía mundial más eficiente y equitativa, teniendo en cuenta la creciente interdependencia de las naciones y que el desarrollo sostenible debería convertirse en un tema prioritario de la agenda de la comunidad internacional. Se reconoce que, para el éxito de esta nueva sociedad, es importante superar la confrontación y fomentar un clima de solidaridad y cooperación genuina (ibíd., pág. 14; y véanse págs. 11 y 238).³

El derecho internacional es un cuerpo enorme y cambiante de reglas, cuasirreglas y precedentes que establecen la base de la coexistencia y la cooperación en el orden internacional. Tradicionalmente, el derecho internacional respaldó y se identificó con la idea de una sociedad de Estados soberanos como «el principio normativo supremo» de la organización política de la humanidad (Bull, 1977, págs. 140 y sigs.). En las últimas décadas, tanto el sujeto como el ámbito y la fuente del derecho internacional fueron cuestionados; y se ha generalizado la opinión contraria a la doctrina de que el derecho internacional es y debería ser un «derecho que regula las relaciones entre los Estados pura y exclusivamente» (véase Oppenheim, 1905, capítulo 1). En el núcleo de esta tendencia hallamos un conflicto entre los argumentos en defensa del

3. La Declaración de Río y la Agenda 21 también contienen notorias tensiones entre «el derecho soberano de los Estados» declarado (y reafirmado) y las prerrogativas de la nueva sociedad global, aunque incluso en las secciones que consagran el primero es manifiesta la preocupación por asegurar que las actividades que pertenecen a la jurisdicción o al control de los Estados particulares no causen daño al ambiente de otros Estados o de áreas fuera de los límites de la jurisdicción nacional (véase el Principio 2, ibíd., pág. 3). Sobre los principios de *accountability* y ejecución, sin embargo, se ofrecen pocas precisiones.

sistema estatal y las posiciones a favor de un principio alternativo de organización del orden mundial. Si bien el reciente resurgimiento del islam y la renovada intensidad de muchos conflictos nacionalistas indican que este conflicto está lejos de encontrar una solución, nuevas direcciones en el derecho internacional son claramente discernibles.

5.2. DISYUNTIVA 2: INTERNACIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DE DECISIONES POLÍTICAS

Una segunda gran disyuntiva entre la teoría de la soberanía estatal y el sistema global contemporáneo radica en el amplio tejido de regímenes y organizaciones internacionales que se establecieron, en principio, para administrar áreas acotadas de actividad transnacional (comercio, océanos, espacio, etc.) y problemas políticos colectivos. El crecimiento de estas nuevas formas de asociación política refleja la rápida expansión de los vínculos transnacionales, la creciente interpenetración de la política exterior y la doméstica, y el correspondiente deseo de la mayoría de los Estados de lograr cierta forma de gobierno y regulación internacional que pueda afrontar los problemas políticos colectivos (véanse Luard, 1977; Krasner, 1983).

El desarrollo de los regímenes internacionales⁴ y las organizaciones internacionales provocó importantes cambios en la estructura de elabo-

4. Los regímenes pueden ser definidos como «los principios, normas, reglas y procedimientos de elaboración de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en determinada área temática de las relaciones internacionales» (Krasner, 1983, pág. 2). Los regímenes no son meros acuerdos temporales o *ad hoc*; más bien, pueden ser pensados como «variables intervinientes» entre las bases de poder y las características económicas del sistema internacional, y los *outcomes* finales. Por ejemplo, el fracaso de los mercados en regular la oferta y la distribución de bienes y servicios, o en resolver los problemas transnacionales más acuciantes, puede ofrecer incentivos a los Estados para crear regímenes. Los regímenes pueden suministrar un marco de responsabilidades legales, mejorar la disponibilidad de información y reducir los costos de transacción que implican las decisiones políticas individuales. Keohane ha intentado mostrar que existe un importante espacio en el orden internacional para la expansión de las empresas cooperativas entre los Estados, aun suponiendo que son actores racionales egoístas (1984a). Sostiene que lo que explica el masivo aumento de la cooperación estatal en los años de posguerra es el reconocimiento generalizado de los regímenes internacio-

ración de decisiones de la política mundial. Emergieron nuevas formas de política multilateral y multinacional y, con ellas, estilos distintivos de adopción de decisiones colectivas que involucran a gobiernos, organizaciones intergubernamentales (OIG) y una gran variedad de grupos de presión transnacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI). En 1909 eran 37 las OIG y 176 las ONGI, mientras que en 1989 las OIG eran casi 300 y las ONGI 4.624. A mediados del siglo diecinueve las OIG auspiciaban dos o tres conferencias o congresos por año; hoy patrocinan cerca de 4.000 anuales (Zacher, 1993). Contra este telón de fondo, el espectro y la diversidad de participantes en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992 —que reunió delegados de más de 120 gobiernos y de cientos de grupos de presión ambientalistas nacionales y transnacionales—, puede no parecer tan relevante como la ocasión sugirió en un principio.

Dentro del espectro de agencias y organizaciones internacionales se encuentran aquellas cuyo principal cometido es técnico: la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial y muchas otras. Estas agencias tendieron a trabajar de forma efectiva y exentas de problemas —suministrando, en la mayoría de los casos, extensiones de los servicios ofrecidos por los Estados-nación individuales (Burnheim, 1986, pág. 222)—. Puesto que sus tareas fueron precisamente delimitadas, han sido políticamente inobjetables. En el extremo opuesto se hallan las organizaciones como el Banco Mundial, el FMI, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Salud y la Cultura (UNESCO) y, por supuesto, la ONU misma. Preocupados por cuestiones más centrales, referidas al manejo y la distribución de reglas y recursos, estos cuerpos

nales como métodos capaces de reducir los costos que los Estados deben afrontar cuando «encaran solos» los problemas; de disminuir los costos de coordinación entre los Estados mediante la promoción de un marco común de información; de crear reglas que facilitan la operación de las burocracias públicas; y de reducir la sensación generalizada de incertidumbre en una era en que muchos problemas políticos importantes escapan al control de los sistemas políticos individuales. Los regímenes internacionales son una expresión de la necesidad de encontrar nuevas vías de cooperación y regulación. Sin embargo, si bien ésta puede ser una explicación del origen y la persistencia de los regímenes «negociados», no es una explicación de todos los tipos de régimen, algunos de los cuales son una expresión de la capacidad de los Estados poderosos para imponerlos (véase más adelante; y véase Young, 1989).

han sido muy controvertidos y politizados. A diferencia de las agencias más pequeñas, de base técnica, estas organizaciones se instalan en el centro del continuo conflicto por el control de la política regional y global (Burnheim, 1986, págs. 220 y sigs.). Aunque sus modos de operar y sus criterios para adoptar decisiones (unanimidad, voto calificado y muchos otros mecanismos) tienden a variar, con el tiempo todas estas organizaciones se han visto favorecidas por cierto «apuntalamiento de la autoridad» que les ha conferido algunos poderes de intervención. Además de estas agencias, existe una multiplicidad de redes globales de coordinación política más informales que ejercen una influencia considerable sobre la marcha de los asuntos globales. Pueden citarse, como ejemplo de estas redes, las reuniones económicas de los países industriales líderes, el «Grupo de los 7» (G7). El G7 opera como una suerte de «directorio global»; y en el contexto posterior a la guerra fría no es en modo alguno inconcebible que vaya a detentar un creciente poder político y económico (véase Lewis, R., 1991; y, a modo de ejemplo de ese poder, véase pág. 162).

Las operaciones del FMI y el Banco Mundial ofrecen interesantes ilustraciones de algunos de los temas más controvertidos que plantean las organizaciones internacionales. Si bien el FMI fue fundado en 1944 durante la Conferencia de Bretton Woods para supervisar las reglas globales que gobernaban las relaciones monetarias y de cambio, su principal propósito actualmente es suministrar recomendaciones técnicas, orientaciones económicas y préstamos financieros a las economías con graves dificultades, especialmente las del mundo en desarrollo (véase Babai, 1993a). En la mayoría de los casos, el acceso a la asistencia financiera del FMI está sujeto a condiciones específicas, habitualmente conocidas como el principio de la «condicionalidad». A todo gobierno que pretenda obtener su ayuda financiera, el FMI le requerirá que restrinja la expansión del crédito, achique el gasto público, limite los salarios y los empleos en el sector público, devalúe su moneda y reduzca los programas de asistencia social. En un país en desarrollo, por ejemplo, esto puede disparar un intenso conflicto social y quizá la caída del gobierno, o puede contribuir de forma directa a la imposición de la ley marcial (véase Girvan, 1980). Las condiciones de un empréstito internacional suelen equivaler a un «tratamiento de *shock*» en el país que lo recibe, lo cual disloca gravemente sus instituciones y costumbres. Debe tenerse en cuenta que la intervención del FMI tiene lugar de forma rutinaria a

petición de las autoridades gubernamentales o de facciones políticas particulares dentro de un Estado, y en general es el resultado del reconocimiento de que es mínimo el espacio que existe para la implementación de medidas económicas nacionales independientes; no puede ser interpretada, por lo tanto, como una simple amenaza a la soberanía. Sin embargo, ha surgido una notable tensión entre la idea de Estado —centrado en la política nacional y en las instituciones nacionales— y la naturaleza del proceso de elaboración de decisiones a nivel internacional. Mientras la soberanía *de jure* puede no ser directamente quebrantada, el proceso de toma de decisiones del FMI plantea serias dudas sobre las condiciones bajo las cuales una comunidad política es capaz de determinar sus propias medidas y su propio rumbo. En los últimos años el FMI ha tendido a adoptar el «ajuste estructural» a la economía internacional como una referencia invariable, subestimando tanto los orígenes externos de las dificultades de un país como las presiones y rigideces estructurales de la misma economía mundial. En las actuales circunstancias, es poco lo que un país en desarrollo puede hacer para resistir este proceso.

Las cuestiones políticas que se plantean cuando se analizan el nivel y el alcance de la condicionalidad del FMI, también se presentan cuando se estudia el Banco Mundial. Como la principal institución internacional de promoción del desarrollo, el Banco Mundial ha formado parte de numerosos e intensos debates sobre las estrategias de desarrollo. Aunque su política de asistencia atravesó varias fases, en los años ochenta quedó asociada de forma directa con los créditos de «ajuste estructural» y «sectorial», exigiendo a los solicitantes el cumplimiento de estrictas normas de austeridad monetaria y fiscal, la mayor apertura de la economía al sector privado, la remoción completa de las protecciones domésticas contra las fuerzas de la economía internacional, y una mayor confianza en los mecanismos del mercado para la solución de los problemas productivos y distributivos (véanse Babai, 1993b; Mosley, Toye y Harrigan, 1991). Más recientemente, la condicionalidad se ha extendido hasta incluir exigencias de «buen gobierno», lo cual comprende respeto por los derechos humanos, mecanismos democráticos liberales de *accountability* política y administración pública efectiva. Estas prescripciones anejas a los créditos de promoción del desarrollo son vigorosamente respaldadas por la «coalición dominante» de los países industriales avanzados que ejercen el control efectivo de la política del

Banco Mundial (véase Leftwich, 1993a, 1994). Como en el FMI, los derechos de voto de los miembros del Banco son distribuidos principalmente de acuerdo con las contribuciones financieras individuales. El poder geoeconómico está integrado en los procesos de toma de decisiones. No ha de sorprender, por lo tanto, que el Banco Mundial sea objeto de intensas disputas entre quienes sostienen que su política refleja un juicio económico sensato y quienes asimilan su funcionamiento a una estrategia de «recolonización» (véase, por ejemplo, Tandon, 1994). Los segundos insisten en que los derechos soberanos de los Estados son violados por las directivas políticas del Banco Mundial; éstas socavan el espacio político para la autodeterminación nacional. De esta manera, se considera que el Banco Mundial impone sus propios estándares económicos y políticos —esto es, los criterios del Norte en su conjunto— a las naciones en dificultades, sin prestar la más mínima atención a las circunstancias y los intereses locales (véase Leftwich, 1993b). Aceptemos o no esta perspectiva —que, como en el caso del FMI, se complica con la calidad de «invitados» de los paquetes de asistencia del Banco Mundial (lo cual hace del problema una amenaza a la autonomía y no a la soberanía)—, lo cierto es que deja bien claro el cuestionado papel de ciertas organizaciones internacionales y, en particular, de sus procesos de elaboración de políticas y ejecución de medidas y sus (limitados) mecanismos de *accountability*.⁵

La Comunidad Europea (CE), o la Unión Europea (UE) como ahora se la llama, ofrece una importante ilustración adicional de los temas planteados por las organizaciones internacionales. Sin embargo, su significación es mayor que la de cualquier otro tipo de organización internacional debido a su derecho de sancionar leyes que pueden ser impuestas a los Estados que la componen; más que cualquier otro cuerpo internacional, la UE justifica el rótulo «supranacional». Dentro de las instituciones de la Unión, el Consejo de Ministros detenta una posición única, pues dispone de poderosos instrumentos legales (sobre todo «re-

gulaciones» y «directivas») que le permiten formular e implementar medidas con un mínimo de *accountability* democrática nacional. De todos estos instrumentos, las «regulaciones» son los más notables porque tienen el *status* de ley independientemente de cualquier negociación o acción que luego emprendan los Estados miembros. Las disputas referidas a las interpretaciones y aplicaciones nacionales de las regulaciones y directivas pueden ser atendidas por el Tribunal Europeo de Justicia; y el Tribunal ha asumido un papel de primera importancia en la armonización del derecho dentro de la Unión.

Con la aprobación de la Carta Europea Única en 1986, la unanimidad dentro del Consejo de Ministros fue reemplazada por «la votación de la mayoría calificada» en una cantidad importante de áreas temáticas (véase Noel, 1989). Si bien este cambio contempla ciertas salvaguardias de la soberanía nacional (las decisiones que determinan qué temas se pueden decidir mediante el principio de la mayoría requieren la unanimidad), es posible que se adopten medidas a las cuales se oponen ciertos Estados individuales. Por lo tanto, el lugar de la soberanía nacional ya no está garantizado. El Tratado de la Unión Europea, acordado en la Cumbre de Maastricht de diciembre de 1991, se propone incluso extender no sólo el alcance de la unión económica y monetaria, sino también el marco de cooperación en materia de seguridad. Si el Tratado llega a ser implementado de forma completa, los Estados miembros habrán dado el mayor paso hacia la formación de una asociación altamente integrada, si no federal (véanse Pinder, 1992; Ross, 1995).

Los Estados miembros de la Unión Europea ya no son los únicos centros de poder dentro de sus propias fronteras. Como destacara el Tribunal de Justicia de la UE, «al crear una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad... y, sobre todo, con poderes reales debidos a una limitación de la soberanía o a una transferencia de los poderes de los Estados a la Comunidad, los Estados miembros han restringido sus derechos soberanos» (Mancini, 1990, pág. 180). Por otro lado, es importante tener en cuenta que los poderes de la Unión fueron constituidos mediante la «cesión voluntaria» de los Estados individuales de ciertas porciones de su soberanía —una «cesión» que, en realidad, probablemente haya contribuido a la supervivencia del Estado-nación europeo enfrentado al dominio de los Estados Unidos en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra

5. Recientemente el Banco Mundial anunció cambios radicales en su aproximación a los problemas económicos de África, declarando que «el banco ya no dictará los planes de desarrollo a los países de África y dejará de "imponer" la pericia técnica extranjera a gobiernos refractarios» (Hultman, 1993, pág. 11). Queda por ver las diferencias que implicará este nuevo enfoque y en qué medida contribuirán a construir la capacidad de la región para promover su propio desarrollo.

Mundial y a la emergencia del desafío económico japonés (véase Wallace, W., 1994)—. En resumen, al igual que muchas otras organizaciones internacionales, la Unión Europea ofrece oportunidades e impone limitaciones distintivas. Los Estados miembros de la Unión retienen el poder último y general en muchas áreas políticas y económicas —y la misma Unión parece haber reforzado las opciones con que los países cuentan en estos dominios—. Además, la consagración de la noción de «subsidiariedad» dentro del marco legal de la UE después de Maastricht puede ampliar las opciones políticas en varias esferas (véase Neunreither, 1993). Con todo, dentro de la Unión, la soberanía está ahora claramente dividida: se extinguieron las concepciones que postulan a la soberanía como una forma de poder público indivisible, ilimitado, exclusivo y perpetuo —materializado dentro de un Estado individual.

Aunque el desafío a la soberanía nacional quizás haya sido debatido dentro de los países de la Unión Europea más explícitamente que en cualquier otra región del mundo, la soberanía y la autonomía sufren enormes presiones en varios territorios. Las presiones provienen de la confluencia de las restricciones impuestas, por un lado, por la estructura del sistema internacional, particularmente por la organización de la economía global (véase la sección 6.2) y, por el otro, por las políticas y las actividades de las agencias y organizaciones líderes, tanto regionales como internacionales. Esta combinación de factores opera con mayor intensidad en países como los del África subsahariana, donde el reconocimiento de los límites de sus poderes se conjuga con el reconocimiento generalizado de la bancarrota de muchas de sus economías (véase Hawthorn, 1993). Aquí el equilibrio de oportunidades y restricciones es fuente permanente de inquietud. Se ha sostenido que, en casos como el de Zimbabwé, en el contexto del fin de la guerra fría y el fin del apoyo de la Unión Soviética, los programas de asistencia internacional han reducido el control que los pueblos tenían sobre sus destinos hace veinte años (véase Tandon, 1994). Aunque se podría sostener que sus títulos legales para gobernar han permanecido intactos, su autonomía —o soberanía práctica— está severamente restringida y, consiguientemente, sus opciones políticas se ven seriamente acotadas.

5.3. DISYUNTIVA 3: PODERES HEGEMÓNICOS Y ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

Una disyuntiva adicional contrapone la idea del Estado como un actor militar y estratégico autónomo al desarrollo del sistema global de Estados, caracterizado por la existencia de grandes potencias y bloques de poder, cuyas operaciones a menudo recortan la autoridad e integridad estatales. La inserción de un Estado individual dentro de la jerarquía de poder global impone restricciones sobre el tipo de políticas exteriores y de defensa que su gobierno, en particular si fue electo democráticamente, puede llevar a cabo.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta 1989, la naturaleza de la seguridad nacional estuvo moldeada por la «Gran Contienda» entre los Estados Unidos y la URSS. El dominio de los Estados Unidos y la URSS como potencias mundiales, y el funcionamiento de alianzas como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, restringieron las opciones políticas de muchos Estados durante los años de posguerra. La capacidad del Estado para implementar políticas exteriores particulares, perseguir ciertos objetivos estratégicos, elegir entre tecnologías militares alternativas y controlar determinados sistemas de armamento radicados en sus propios territorios, estaba limitada por su lugar dentro del sistema internacional de relaciones de poder (véanse Herz, 1976; Kaldor y Falk, 1987).

En un extremo del espectro de restricciones se sitúa la participación militar directa en los asuntos de otro país. En 1987, 492.500 soldados de los Estados Unidos y 730.090 de la URSS operaban fuera de su país. De los soldados de los Estados Unidos, 250.000 estaban apostados en Alemania occidental, 54.000 en Japón y 43.000 en Corea del Sur; de los soviéticos, 380.000 operaban en Alemania oriental, 110.000 en Afganistán, 65.000 en Hungría y 60.000 en Checoslovaquia (Tilly, 1990, pág. 208). Si bien los objetivos con que se desplegaban no eran de ninguna manera los mismos en todos los casos, sin lugar a dudas buscaban prevenir los cambios de régimen y las alteraciones del equilibrio de poder internacional. Formas de restricción menos intrusivas incluyen la intervención en los sistemas de defensa de los aliados, que, como el despliegue de misiles teledirigidos en el Reino Unido a mediados de los años ochenta, son controlados de forma efectiva por el poder dominante; en este caso, los Estados Unidos (véanse Thompson, 1983; Campbell, 1984).

La seguridad de Europa dependió durante la mayor parte del período de posguerra del funcionamiento de la OTAN y el Pacto de Varsovia. Los dos sistemas de alianzas suministraban medidas de seguridad colectiva aunque difirieran en cuanto a sus estructuras de toma de decisiones y niveles de integración militar. Una evidencia clara de lo que podría denominarse «internacionalización de la seguridad» puede hallarse en la estructura de comando militar integrada y conjunta de la OTAN. Desde que fuera fundada en 1940, la preocupación de la OTAN por la seguridad colectiva osciló entre, por un lado, el mantenimiento de una organización de Estados soberanos (que en principio permite a los Estados miembros individuales no actuar si lo consideran apropiado) y, por el otro, el desarrollo de una organización internacional que *de facto*, si no *de jure*, funciona siguiendo su propia lógica y proceso de toma de decisiones. La existencia de una estructura integrada de comando supranacional —encabezada por el Comandante Aliado Supremo en Europa, que siempre fue un general americano designado por el presidente de los Estados Unidos— garantiza que, en una situación de guerra, los «ejércitos nacionales» de los países miembros operen dentro del marco de las estrategias y decisiones de la OTAN (Smith, D., 1984). La soberanía de un Estado nacional se ve decisivamente condicionada cuando sus fuerzas armadas quedan comprometidas en un conflicto de la OTAN.

La autonomía y la soberanía pueden ser limitadas y controladas aunque no hubiera conflictos, pues las operaciones de rutina de la OTAN implican la integración de las burocracias de defensa nacionales en organizaciones de defensa internacionales; éstas, a su vez, crean sistemas de toma de decisiones transgubernamentales que escapan al control de los Estados miembros individuales. Además, estos sistemas pueden estimular la formación de redes o coaliciones, informales pero poderosas, de funcionarios transgubernamentales, difíciles de supervisar mediante los mecanismos nacionales de *accountability* y control (véanse Kaiser, 1972; Richelson y Ball, 1986).

La pertenencia a la OTAN no anula la soberanía o la autonomía; en todo caso, al crear nuevas estructuras de elaboración de decisiones en materia de seguridad colectiva durante períodos de guerra y de paz, las limita en cada país de diferentes formas. Pero ningún análisis de la OTAN sería satisfactorio si no se enfatiza que sus miembros también son unidades rivales que compiten por recursos escasos, contratos de ar-

mas, prestigio internacional y otros medios de engrandecimiento nacional. De esta forma, importantes aspectos de la soberanía y la autonomía estatal son negociados y renegociados a través de la alianza de la OTAN.

El Pacto de Varsovia fue creado en 1955, después del ingreso de Alemania occidental en la OTAN. Si bien los miembros del Pacto eran en principio iguales, la Unión Soviética ocupó una posición predominante hasta fines de 1989, poco antes de la disolución del Pacto en 1991 (véase Garthoff, 1993). El Pacto de Varsovia estableció un comando conjunto sobre las fuerzas armadas de sus miembros y coordinó ejercicios militares integrados durante casi treinta años. Alrededor de esta estructura de comando cristalizó una plétora de cuerpos militares y políticos destinados a integrar la estrategia del Pacto de Varsovia. La razón de ser formal de éste era la formación de una fuerza capaz de hacer frente a la OTAN y de defender al comunismo siempre que fuera necesario; pero también facilitaba una justificación de la presencia militar soviética en el territorio de varios miembros del Pacto, y la prevención y reversión de los cambios de régimen en estos países (véanse Remington, 1971; Holloway y Sharp, 1984). En 1956, como sabemos, la intervención militar soviética impidió que Hungría abandonara el Pacto de Varsovia. Aunque éste no participó formalmente en la invasión de Checoslovaquia en 1968, muchos de sus miembros lo hicieron, comandados por el ejército soviético, materializando lo que se conoció como la «doctrina Brezhnev» (esto es, la política de proteger, por la fuerza si es necesario, los «logros del socialismo» en Europa central y del Este).

La importancia de la «doctrina Brezhnev» en cuanto a la contención y vigilancia de Europa central y del Este se puede medir por las dramáticas consecuencias que siguieron a su abandono. Si bien las raíces de la profunda transformación del sistema socialista de Estado entre 1980 y 1990 son muchas y muy complejas, fueron cambios en el pensamiento estratégico del Kremlin los que probablemente operaron como la causa próxima del éxito de las revoluciones (véase Lewis, P., 1990). De particular importancia fue la decisión soviética de reemplazar la «doctrina Brezhnev» por la «doctrina Sinatra». La política de tolerar las vías nacionalmente elegidas hacia el progreso y la prosperidad —«hazlo a tu manera»— tuvo consecuencias decisivas, intencionadas y no intencionadas, para la supervivencia de los regímenes socialistas de Estado. Al remover la amenaza del Ejército Rojo o la intervención del

Pacto de Varsovia, y al rechazar el uso de la fuerza para hacer frente a las manifestaciones masivas, la «doctrina Sinatra» quitó de un tirón la alfombra sobre la cual descansaba el comunismo de Europa del Este (véase Held, 1993a).⁶

En el mundo posterior a la guerra fría de los años noventa las restricciones que pesaban sobre la política de seguridad estatal fueron reconfiguradas pero no erradicadas.⁷ En lugar de bipolaridad, el sistema global ahora exhibe importantes características de una distribución multipolar del poder político y económico. Dentro de esta estructura más compleja, las opciones de política exterior y estratégica de un Estado individual todavía son definidas por su posición dentro de la jerarquía de poder internacional; las relaciones de poder globales siguen ejerciendo una profunda restricción sobre la acción estatal. Por ejemplo, la OTAN sigue funcionando como el principal foro internacional dentro del cual se coordinan las políticas de defensa y se debaten los problemas de seguridad del hemisferio occidental. De hecho, tras el colapso del Pacto de Varsovia, la OTAN impulsó nuevas iniciativas, como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y la Asociación para la Paz. El CCAN reúne a los cuerpos de gobierno de la Alianza y diversos representantes militares y diplomáticos de los nuevos Estados del Este de Europa y la ex Unión Soviética para discutir y repensar problemas de seguridad y militares que afectan a toda Europa, mientras que la Asociación para la Paz intenta, entre otras cosas, inducir a los Estados que formaban parte del Pacto de Varsovia a operar con mayor transparencia y trabar acuerdos cooperativos en el campo de la seguridad internacional (véase Gallis, 1994).

6. Los desarrollos en Alemania oriental constituyen un caso especialmente ilustrativo. Cuando Hungría abrió su frontera con Austria, y disparó la emigración masiva de alemanes orientales a Occidente, las presiones dentro de Alemania oriental se intensificaron rápidamente y culminaron con una escalada de manifestaciones, especialmente en Leipzig y las ciudades cercanas. Sin el acostumbrado recurso a la fuerza, las autoridades de Alemania oriental intentaron aplacar a su ciudadanía rebelde habilitando el acceso al Oeste a través de nuevas aperturas del Muro de Berlín. El resultado es bien conocido: las autoridades perdieron el control de una situación ya apremiante, y en poco tiempo fueron erosionadas tanto su legitimidad como su efectividad.

7. Extraje material para los dos párrafos siguientes de mi trabajo con Anthony McGrew (1993, págs. 267-268).

Asimismo, el análisis de buena parte de los asuntos militares está a cargo de la Unión Europea Occidental (UEO) y la CSCE, que recibieron nuevas responsabilidades y funciones referidas al establecimiento de mecanismos específicos de consulta y coordinación multilateral.⁸ Efectivamente, Europa se enfrenta a la emergencia de nuevas estructuras de seguridad colectiva —un nuevo «Concierto de Europa» que invitan a buscar una mayor integración internacional en los asuntos militares y de seguridad. Más aún, debido a las crecientes limitaciones presupuestarias y a los aumentos en los costos de la maquinaria de defensa, es probable que, en la actualidad o en un futuro no muy distante, «ningún país europeo esté en condiciones de iniciar una campaña armamentista unilateral que le asegure la victoria sobre cualquier adversario convencional» (véase Zelikow, 1992, págs. 12-13). Una implicación de esta situación es que se intensifica la presión, especialmente en el contexto de las renovadas inestabilidades de Europa (la fragmentación de la Unión Soviética, la partición de Yugoslavia, entre otros desarrollos sobresalientes), a favor del fortalecimiento de la organización colectiva de las funciones de defensa. Para muchos países europeos, el nuevo «Concierto de Europa» implica el reconocimiento de los límites de la autonomía y la soberanía del Estado, y la disposición a renegociar sus elementos fundamentales.

Independientemente de la forma exacta de los acuerdos en materia de seguridad colectiva y las estructuras de alianzas, los interrogantes sobre la soberanía y la autonomía del Estado planteados por la moderna organización estatal de la seguridad y la defensa no terminan aquí. Pues algunas de las consecuencias más corrosivas de esta organización responden a la dinámica de los mismos Estados; esto es, a los «efectos interactivos» que los dispositivos de seguridad de los Estados tienen unos sobre otros. La seguridad estatal todavía es conceptualizada de tal forma que crea —incluso garantiza— la inseguridad. El origen de esta situación es el «dilema de seguridad» del Estado moderno antes mencionado (véase la sección 3.1). Desde los albores del moderno sistema de Estados, la «seguridad» fue siempre la preocupación cardinal de los Estados individuales en el orden internacional. Y la perpetua búsqueda de

8. La UEO es una organización de defensa colectiva fundada en 1948 e integrada por nueve países de Europa occidental. Está desempeñando un importante papel militar y político, vinculando a las estructuras de la UE y la OTAN.

la seguridad parece sólo haber engendrado inseguridad crónica. Como un autor observara adecuadamente: «Todos los principios de los sistemas internacionales históricos y contemporáneos —el principio del equilibrio de poder, el principio de la seguridad concertada o colectiva, el principio de la disuasión— están basados implícita o explícitamente en la noción de que la seguridad es una función de la administración (o el equilibramiento) del poder militar de los actores en competencia en el sistema internacional» (Kim, 1984, pág. 185).

La interconexión de los Estados y las sociedades implica que la política de seguridad de un país tiene consecuencias directas para la de otro; y la dinámica del sistema de seguridad del orden global como un todo tiene consecuencias para cada una de las naciones. Al tomar decisiones en materia de seguridad nacional, un Estado no sólo se gobierna a sí mismo sino que también gobierna para los demás. Si un país se siente amenazado, puede aumentar su capacidad de amenazar a los demás, lo cual a su vez afecta a los países no involucrados inmediatamente en la competencia. Por otra parte, en una época en que el uso de armas puede provocar desequilibrios devastadores en el medio ambiente —a través, por ejemplo, de las lluvias radiactivas, los cambios de clima y la destrucción masiva de poblaciones—, las acciones de cada Estado están profundamente ensambladas con el futuro y el destino de todas las otras entidades políticas. Además, si varias naciones diferentes pueden desplegar en cualquier momento sus armas nucleares y no nucleares de destrucción masiva, «ningún país puede mantener su propia seguridad si ignora o inadvertidamente aumenta la inseguridad de otras sociedades» (Johansen, 1991, pág. 213). En pocas palabras, la proliferación de armas de destrucción masiva aumenta radicalmente las probabilidades de inestabilidad política y la inseguridad de todos.

Contra este telón de fondo, se puede apreciar que el actual sistema de seguridad nacional impugna las distinciones simplistas entre «amigo» y «enemigo». Estas distinciones tenían cierto sentido en la era de los combates cuerpo a cuerpo, donde los mismos campos de batalla estaban relativamente acotados. Pero bajo las condiciones de la moderna tecnología bélica, el impacto de una guerra puede ser tan devastador para un «amigo» como para un «enemigo». De hecho, el mismo significado de estas categorías se diluye a medida que la moderna tecnología nuclear (o química o biológica) nos acecha con la pesadilla de un cambio fundamental e irreversible en el hábitat huma-

no. En este contexto, ser «amigo» o «enemigo» puede no revestir mayores diferencias.

La lógica de la seguridad estatal tiene profundas consecuencias para los sistemas nacionales de *accountability*, y para la democracia en general (véase Johansen, 1991, págs. 209-242). Primero, niega la democracia en el plano internacional al reforzar el sentido de desunión entre los Estados soberanos y su responsabilidad última en cuanto a su propia defensa y seguridad. De este modo, los Estados no asumen la más mínima responsabilidad por las poblaciones de los otros países. Segundo, socava la democracia dentro de los Estados-nación al legitimar instituciones jerárquicas, que alimentan el secreto y que, en una era de armas de destrucción masiva, confieren a un diminuto grupo de personas el poder de decidir el futuro de la vida misma. Aunque el fin de la guerra fría haya modificado la ecuación de seguridad inmediata en Europa, los Estados Unidos y muchos otros países, la estructura subyacente de inseguridad autopropagante permanece intacta. Como señaló Johansen:

Las políticas de seguridad contemporáneas siguen fomentando relaciones militares antagónicas entre las soberanías nacionales, e inhiben el diseño de programas diplomáticos serios para incluir al adversario dentro de un sistema de reglas universales y establecer una forma de gobierno transnacional que induzca a los Estados-nación a abandonar definitivamente sus propios impulsos bélicos planteando la posibilidad de que todos los gobiernos del mundo hagan lo mismo (1993a, págs. 228).

El mundo bipolar, secuela de la Segunda Guerra Mundial, estimuló una intensa lucha en busca de aliados en los Estados del Tercer Mundo. Esta lucha encerró a la mayor parte de los Estados de África, Oriente Medio y Asia en una carrera armamentista que remedaba las de las grandes potencias, especialmente los Estados Unidos y la Unión Soviética (véase Tilly, 1990, págs. 197-224). Se arrancaban recursos de posibles usos civiles para dirigirlos a programas sistemáticos de militarización; el conflicto Este-Oeste exacerbó al máximo el ímpetu y la lógica de la seguridad estatal en todo el Tercer Mundo. La herencia contemporánea de esta situación incluye no sólo el riesgo de una guerra nuclear entre los países en desarrollo, sino también la proliferación mundial de todo tipo de armas de destrucción masiva. En la era poste-

rior a la guerra fría todavía no se ha hecho nada para reducir este riesgo. Mientras la política de seguridad contemporánea se base en la importancia suprema de la capacidad bélica nacional, es difícil imaginar cómo puede cambiar esta situación. La lógica de la seguridad del Estado ha creado un ciclo de violencia y preparación para la violencia en el sistema internacional que impide el desarrollo de medidas —nacionales, regionales o globales— que garanticen una paz duradera.

Capítulo 6

LA DEMOCRACIA, EL ESTADO-NACIÓN Y EL ORDEN GLOBAL II

La intensificación de los procesos de regionalización y globalización, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, contribuyó simultáneamente a la expansión de las responsabilidades funcionales del Estado democrático liberal y a la erosión de su capacidad para atender solo, de forma efectiva, las demandas planteadas por sus poblaciones. Bienes, capital, gente, conocimiento, imágenes, comunicaciones y armas, así como crímenes, cultura, contaminantes, drogas, modas y creencias, fluyen vertiginosamente a través de las fronteras territoriales. Los movimientos y las relaciones sociales y las redes transnacionales proliferan en casi todas las áreas de actividad humana. La existencia de sistemas globales de comercio, finanzas y producción liga la prosperidad y el destino de los hogares, las comunidades y las naciones de todo el planeta. Porque las relaciones y actividades sociales ya no se detienen —si alguna vez lo hicieron— a «orillas del río», las fronteras territoriales resultan cada vez más insignificantes. En las secciones siguientes (6.1 y 6.2) se analizarán otras dos disyuntivas: las asociadas a la identidad cultural y a las transformaciones de las circunstancias económicas. En la conclusión del capítulo (6.3) se extraerán las implicaciones del análisis de las disyuntivas para el pensamiento político y la política democrática.

6.1. DISYUNTIVA 4: IDENTIDAD NACIONAL Y GLOBALIZACIÓN DE LA CULTURA

La consolidación de la soberanía estatal en los siglos dieciocho y diecinueve contribuyó a promover la identidad del pueblo como sujeto político —como ciudadanos (véase la sección 3.1)—. Implicó que quienes estaban sujetos a la autoridad estatal fueron progresivamente advirtiendo su pertenencia a la comunidad y los derechos y obligaciones que ella podía conferir. Si bien la naturaleza de esta identidad fue vaga en

un principio, con el tiempo adquirió precisión y nitidez. La formación de las identidades nacionales fue normalmente el resultado tanto de la lucha por la pertenencia a las nuevas comunidades políticas, como de la lucha de las élites políticas y los gobiernos por crear una nueva identidad para legitimar el propio Estado moderno.

Desde la introducción de la imprenta mecánica en la Europa de la segunda mitad del siglo quince, las tecnologías mecanizadas de comunicación labraron la formación de las identidades políticas (véase Anderson, B., 1983). Extendieron el espectro y el alcance de la reflexividad individual y contribuyeron a la creación de fuentes colectivas de información —en las esferas económica, política y cultural— a las cuales las personas podían recurrir a pesar de hallarse físicamente separadas unas de otras. De hecho, formaron un elemento esencial de las fuerzas que socavaron la confianza en la cultura oral y que debilitaron enormemente los mecanismos reproductivos de las sociedades tradicionales (véanse Giddens, 1990, págs. 36 y sigs.; y Thompson, 1990, capítulo 4).

El impacto globalizante de los medios de comunicación modernos —a menudo entendido como parte del proceso de «globalización cultural»— ha sido tratado por muchos autores, especialmente a partir de la aparición de los periódicos de circulación masiva en el siglo diecinueve. De esta forma, en 1892 un observador señaló que cualquier ciudadano que lea el periódico «se entera simultáneamente de una revolución en Chile, una guerra en África oriental, una masacre en China septentrional, una hambruna en Rusia» y, en consecuencia, está más informado de lo que sucede en el mundo que «el Primer ministro de hace cien años» (Nordau, 1968, pág. 39). Las personas no sólo están más al tanto de los desarrollos regionales y globales que las generaciones anteriores, sino que también tienen acceso a un recurso a través del cual pueden, en principio, ampliar de forma coherente el conocimiento de su sociedad y de las extranjeras. Esta «expansión de los horizontes» habría sido imposible sin la concentración y diseminación de la información que constituye la base de todas las «noticias» y forma el componente central de la comunicación contemporánea (véase Giddens, 1990, pág. 77).

El «estiramiento» de la actividad social, política y económica en el planeta, y la intensificación de las interacciones dentro de cada uno de estos dominios, estuvieron siempre fuertemente conectados con la in-

vención y la difusión de los medios electrónicos modernos. No deja de asombrarnos recordar que en 1946 el mundo poseía sólo una computadora, emplazada en la Universidad de Pensilvania, que pesaba 30 toneladas y ocupaba 1.500 pies cuadrados (Blumenthal, 1987/1988, pág. 532). Desde entonces, la revolución en microelectrónica, en la tecnología de la información y en las computadoras, ha establecido vínculos electrónicos mundiales prácticamente instantáneos, que, al combinarse con los desarrollos tecnológicos de la televisión, los cables, el satélite y el transporte aéreo, transformaron radicalmente la naturaleza de las comunicaciones.

El desarrollo de nuevos sistemas de comunicación crea un mundo en el cual las particularidades de lugar y la individualidad están constantemente mediadas por redes de comunicación regionales y globales. Los productos culturales, desde las telenovelas hasta los documentales periodísticos, pueden ser producidos y difundidos a través de todos los territorios nominalmente separados. Pero la relevancia de estas redes no termina en el alcance de estos productos; pues los nuevos sistemas de comunicación son un vehículo, si no el vehículo, de los otros procesos de cambio documentados en las disyuntivas 1-3 (capítulo 5); vale decir, son fundamentales para los desarrollos legales, organizacionales y militares que transforman las comunidades políticas modernas y el sistema de Estados en general. Por ejemplo, la extensión de relaciones diplomáticas y redes de cooperación militar, el desarrollo y la supervisión del derecho internacional, y el reconocimiento de la ONU como un foro de importancia —como el centro básico de deliberación y discusión acerca de los intereses y valores comunes a pesar de la falta de entendimiento en el mundo—, son todos procesos que recibieron el impulso de los nuevos sistemas de comunicación y todos dependen de ellos como medios para proseguir sus proyectos.

Gracias a los nuevos sistemas de comunicación global los individuos y los grupos pueden acceder a ambientes sociales y físicos que de otra manera nunca habrían conocido; los individuos y los grupos pueden «superar» fronteras geográficas que antes impedían el contacto; los nuevos sistemas de comunicación hacen posible el acceso a un espectro de experiencias sociales y culturales en el cual el individuo o el grupo puede no haber tenido nunca la oportunidad de intervenir (véase Giddens, 1991, págs. 84-85). Estos sistemas transforman las relaciones entre los

ámbitos físicos y las circunstancias sociales, y alteran la «geografía situacional» de la vida política y social; «de forma creciente, [los] medios hacen de nosotros audiencias “directas” de lo que acontece en otras regiones y, a la vez, hacen posible que nos dirijamos a públicos que no están físicamente presentes» (Meyrowitz, 1985, pág. 7). En estas circunstancias, el vínculo tradicional entre el «ambiente físico» y la «situación social» está roto; los nuevos sistemas de comunicación crean nuevas experiencias, nuevas coincidencias y nuevos marcos de significado independientemente del contacto directo entre las personas. De esta forma, pueden desligar, o desmontar, las identidades de los momentos, lugares y tradiciones particulares, y pueden tener un «impacto pluralizante» sobre la formación de identidades, generando una variedad de opciones «menos fijas o unificadas» (Hall, S., 1992, págs. 303 y 309). Más aún, estos sistemas operan en gran medida de forma independiente del control del Estado y son, en consecuencia, poco dóciles a la regulación política directa.

Como se señalara anteriormente, las culturas y las identidades nacionales están profundamente arraigadas en etnohistorias y, en consecuencia, no es probable que la impronta de la cultura masiva global pueda extinguirlas (véase sección 3.1). Sin embargo, el crecimiento de las comunicaciones globales, especialmente de la televisión, el vídeo y el cine, abre a las personas nuevos caminos para «ver y participar» en los desarrollos globales. En principio, esto crea la posibilidad de nuevos mecanismos de identificación. Por ejemplo, la gente pudo leer lo que sucedió en Polonia en 1968 y lo que pasó en Chile en 1973; pero varios miles de millones vieron lo que sucedía en China en la Plaza de Tiananmen en 1989, y en Rusia en la Plaza Roja en 1991 (véase Boden, 1992). Puesto que las cámaras de televisión registraron estos sucesos en el mismo momento en que se desarrollaban, para mucha gente fue posible acceder a, y potencialmente involucrarse en, problemas que, a pesar de que se presentaban en sitios distantes, incidieron inmediata y directamente en la vida cotidiana de varias regiones del mundo. Si bien todos tenemos una vida local, los «mundos fenoménicos» están cada vez más interpenetrados por desarrollos y procesos de ámbitos diversos. Esta alteración en las percepciones cotidianas está reforzada por cambios en la vida económica que rebasan las fronteras nacionales, por alteraciones en las condiciones ambientales que exponen con claridad el nivel de interconexión

de las poblaciones, y por transformaciones en la tecnología militar que resaltan los riesgos globales de las confrontaciones «locales». Habitualmente se afirma que estos desarrollos han creado un sentido de pertenencia y vulnerabilidad globales que trasciende las lealtades al Estado-nación; vale decir, la vieja fidelidad a «mi país, no importa si acierta o se equivoca» (véase, por ejemplo, Falk, 1991a).

La justificación de esta afirmación puede encontrarse, se argumenta, en varios procesos y fuerzas, que incluyen el desarrollo de movimientos transnacionales básicos con claros objetivos regionales o globales, como la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, el combate de las epidemias y la asistencia a los enfermos y pobres (véase Ekins, 1992). Grupos como Greenpeace cimentaron parte de su éxito precisamente sobre su capacidad para mostrar la interconexión de los problemas que se proponen remediar atravesando naciones y regiones. Además, la enorme cantidad de comunidades de actores, agencias e instituciones —desde las organizaciones políticas regionales hasta la ONU— que se estructuran alrededor de temas internacionales y transnacionales es citada como evidencia adicional de una creciente orientación política global. Finalmente, el compromiso con los derechos humanos como componentes indispensables de la dignidad y la integridad de todos los pueblos —derechos consagrados en el derecho internacional y promovidos por grupos transnacionales como Amnistía Internacional— también evidencia el surgimiento de una nueva «perspectiva global». También se sostiene que estos factores son elementos constitutivos de una «sociedad civil global» emergente (Falk, 1991a). Estas afirmaciones resultan, sin embargo, un tanto prematuras.

Si bien los nuevos sistemas de comunicación crean la posibilidad de acceder a otras poblaciones y naciones y de recorrer nuevas avenidas de cooperación y desarrollo político, también promueven la conciencia de la diferencia —de la diversidad de estilos de vida o sistemas valorativos (véanse Gilroy, 1987; Robins, 1991; Massey, 1991)—. Aunque esta conciencia puede promover el entendimiento, puede también conducir a la acentuación de lo diferente, fragmentando aún más la vida cultural. La conciencia del «otro» de ninguna manera garantiza el acuerdo intersubjetivo, como el caso Salman Rushdie ilustró con suma claridad (véase Parekh, 1989). Por otra parte, si bien puede desarrollar un idioma

propio, la nueva tecnología de las comunicaciones confronta una multiplicidad de lenguas y discursos en y a través de los cuales las personas interpretan sus vidas y culturas (Thompson, 1990, págs. 313 y sigs.). No hay una fuente global de memoria común; no existe un modo de pensar global; ni una «historia universal» en y a través de la cual las personas puedan unirse. Sólo existe un conjunto muy complejo de sistemas políticos a través del cual toda nueva conciencia global debe luchar por sobrevivir (véase Bozeman, 1984). Dadas las profundas raíces de las etnohistorias y las múltiples maneras en que a menudo se reelaboran, esto no puede causar gran sorpresa. Toda la evidencia nos indica claramente la persistencia de una pluralidad de marcos de significados y referencias políticas —no una historia política universal en gestación.

Las nuevas redes de la tecnología de las comunicaciones y la información, de esta manera, estimulan nuevas formas de identidad cultural y, al mismo tiempo, reavivan e intensifican las viejas. Cualquier intento de evitar que atraviesen las fronteras nacionales está destinado al fracaso; estas redes ya forman un espeso tejido de relaciones que vinculan entre sí a las distintas culturas particulares y transforman su naturaleza y alcance. Por otro lado, estas mismas redes de comunicación, como se señalara con gran precisión, «hacen posible una interacción más fluida y más densa entre los miembros de las comunidades que comparten rasgos culturales comunes, especialmente el idioma; y este hecho nos permite entender por qué en estos años somos testigos del resurgimiento de comunidades étnicas sumergidas y sus impulsos nacionalistas» (Smith, A. D., 1990, pág. 175).

La globalización de los medios comprende un complicado conjunto de procesos cargados de implicaciones para el reordenamiento de las identidades políticas en muchos niveles. La ciudad de Los Ángeles es una interesante ilustración de este fenómeno, pues es la capital no sólo de Hollywood sino también de un complejo plexo de radio y televisión étnicas.¹ Al igual que cualquier extensión lateral de las organizaciones y las sociedades a través del espacio y el tiempo, los cambios locales en materia de identidades son parte de «los nuevos procesos culturales». Estos procesos pueden debilitar la hegemonía cultural de los Estados-nación y reestimar los grupos étnicos y cul-

1. Estoy en deuda con Tony McGrew por este ejemplo.

turales que los componen. Y como los Estados-nación están debilitados, no es posible refrenar la creciente presión a favor de la autonomía local y regional; de esta forma, viejas identidades político-culturales afrontan grandes desafíos, desde arriba y desde abajo, en todo el mundo. No obstante, si bien se vislumbra una creciente disyuntiva entre las presiones de las identidades nacionales y las diversas orientaciones de los sistemas culturales y de comunicación contemporáneos, no está en modo alguno claro cuál será el resultado exacto de este heterogéneo conjunto de fuerzas. Es tan improbable que emerja una cultura global como que las identidades nacionales se mantengan inalteradas a pesar de su inmersión en estructuras de comunicación abarcales. El resultado es incierto; y, por el mismo motivo, también es incierta la futura posición cultural del Estado-nación en esta red cada vez más compleja. Sin lugar a dudas, el resultado mismo está fuera del control inmediato de los Estados-nación individuales y de su alcance infraestructural. El espacio cultural de los Estados-nación está siendo rearticulado por fuerzas sobre las cuales los Estados tienen, a lo sumo, una influencia limitada.

La influencia política que se pueda ejercer, como las posibilidades de control democrático en las áreas de actividad analizadas en las disyuntivas 1-3 (capítulo 5), está decisivamente determinada por los recursos disponibles para iniciar y mantener orientaciones autónomas en la vida cultural. El acceso a, y el control sobre, los nuevos sistemas de comunicación está distribuido de forma muy irregular en el planeta, entre las regiones y entre los diferentes grupos de población dentro de las regiones y los Estados-nación (véase Massey, 1991). Existen relaciones de poder desiguales en el núcleo mismo de los flujos culturales y de las comunicaciones que afectan profundamente a lo que los distintos actores producen y reciben. Por otra parte, muchos de estos flujos han sido, en esencia, el resultado de la exportación de una cultura particular. Son todavía, como observara Stuart Hall, «las imágenes, los artefactos y las identidades de la modernidad occidental, producidos por las industrias culturales de las sociedades «occidentales» (incluido Japón), lo que domina las redes globales» (1992, pág. 305). Subsisten pautas de intercambios culturales desiguales. Pero el resurgimiento contemporáneo de las identidades étnicas y nacionales —dentro y fuera de Occidente— testifica los todavía ambiguos resultados de las corrientes globales masivas que ba-

ñan las costas de las culturas nacionales particulares. Los impetuosos movimientos de gente desde «las periferias» hasta «el centro» en las décadas recientes han exacerbado esta ambigüedad (véanse Hall, S., 1992; King, R., 1995). Con todo, la naturaleza del control sobre, y la *accountability* de, estos flujos culturales y comunicacionales sigue siendo una cuestión acuciante. En qué medida y cómo la gente puede determinar su propia identidad, cultura y valores ante las redes mediáticas internacionales y transnacionales son temas cruciales de fin de siglo.

Los desarrollos en las redes mediáticas transnacionales están directamente vinculados, por supuesto, con la globalización de la actividad económica que desafía las formas de vida locales, nacionales y regionales en varias zonas del planeta. Gray se refiere al «destrutivo radicalismo de las instituciones de mercado» que, en nombre del libre comercio internacional, desmorona las comunidades tradicionales y transforma las ciudades en Estados de naturaleza hobbesianos (1993). Cuán globalizadas o internacionalizadas están las fuerzas económicas, y cuánto escapan al control de las comunidades políticas, son los interrogantes a los que se intenta responder en la siguiente sección.

6.2. DISYUNTIVA 5: ECONOMÍA MUNDIAL

Se plantea una clara disyuntiva entre la autoridad formal del Estado y el alcance espacial de los sistemas contemporáneos de producción, distribución e intercambio, cuyas operaciones con frecuencia limitan la competencia y la efectividad de las autoridades políticas nacionales.² Dos aspectos de los procesos económicos internacionales son centrales: la internacionalización de la producción y la internacionalización de las transacciones financieras, organizadas en parte por las compañías multinacionales (CMN).³ La mayoría de las CMN organizan su pro-

2. Véanse Gourevitch, 1986; Keohane y Nye, 1989; Frieden, 1991; Webb, 1991; Garrett y Lange, 1991; O'Brien, 1992.

3. Si bien existen serias dificultades para obtener información confiable acerca de las CMN, los datos recientes indican su importancia en los procesos económicos globales: las corporaciones multinacionales son responsables de un impresionante 30 por ciento del producto bruto global, un 70 por ciento del comercio mundial y un 80 por ciento de las inversiones internacionales (Myers, 1994).

ducción y sus estrategias de venta y distribución sobre un escenario regional o global. Aun cuando las CMN tienen una clara base nacional, sus actividades están orientadas a maximizar su competitividad y rentabilidad internacionales, de modo que las subsidiarias (nacionales) individuales operan en el marco de una estrategia corporativa global. Las decisiones de inversión y producción, por consiguiente, pueden no siempre reflejar condiciones locales o nacionales. Las organizaciones financieras como los bancos son también cada vez más globales en su escala y orientación; son capaces de supervisar y reaccionar de forma casi instantánea a las principales operaciones del mundo de los negocios, sean de Londres, Tokio o Nueva York. La nueva tecnología de la información ha incrementado radicalmente la movilidad de las unidades económicas —monedas, stocks, acciones, bonos, etc.— que manejan todas las organizaciones financieras y comerciales.

Una importante cantidad de evidencia respalda la hipótesis de que los avances tecnológicos en materia de información, comunicación y transporte están borrando las fronteras entre lo que hasta ahora eran mercados separados —fronteras que eran una condición necesaria de las políticas económicas independientes (Keohane y Nye, 1972, págs. 392-395)—. Los sistemas productivos y financieros mundiales están siendo reconfigurados por el cambio tecnológico. El impacto de la nueva tecnología es doble. Aumenta drásticamente el ámbito de la interconexión económica, tanto regional como global; y estimula la rápida intensificación de las pautas de interconexión —en este caso, del volumen y la velocidad de las transacciones—. Las compañías pueden, en principio, coordinar, distribuir y administrar sus unidades de producción y sus intereses económicos con la mira puesta en derivar el máximo beneficio a partir de las diferentes condiciones productivas y comerciales de la economía mundial.

Si el efecto de las nuevas tecnologías sobre el proceso productivo es ostensible, el impacto sobre el mercado financiero es directamente descomunal. Si bien hoy es mucho más amplio el terreno sobre el cual es posible coordinar y administrar los recursos productivos y las plantas industriales, éstos todavía demandan grandes inversiones y requieren un plazo fijo para comenzar a arrojar ganancias. Los recursos productivos no pueden trasladarse alrededor del mundo de forma instantánea, aunque la radicación de una planta industrial en un sitio específico puede actualmente no superar los cinco años, el plazo que requiere una in-

versión en una fábrica de productos microelectrónicos para generar un nivel satisfactorio de utilidades (véase Frieden, 1991, págs. 427-433). Esta conexión con ámbitos geográficos específicos marca un contraste notable con las operaciones del sector financiero. El sector financiero rinde utilidades no sólo sobre la base de inversiones a largo plazo, sino también sobre la base de la manipulación de los movimientos en el propio mercado financiero. Cuanto más rápido sea el movimiento, mayores son las comisiones que pueden obtener los agentes financieros clave (véase Strange, 1986). Las nuevas tecnologías tienen un profundo impacto sobre las operaciones de estos mecanismos financieros. El impacto puede ser discriminado al menos en cuatro sentidos:

Primero, todo el planeta puede disponer de la información de todos los centros financieros del mundo en tiempo real. Segundo, la tecnología ha enlazado a los países más importantes y a los principales centros financieros y bancarios del mundo a través de una red integrada. Pocos países o regiones del mundo pueden mantenerse aislados de los *shocks* y movimientos financieros, no importa dónde ocurran. Tercero, la tecnología hizo posible la creación de un mercado mundial, sistemáticamente integrado y altamente eficiente, capaz de confrontar acreedores y deudores, combinar recursos y repartir riesgos en base a una escala internacional, sin tener en cuenta las fronteras nacionales. Finalmente, la tecnología dio lugar a una gran cantidad de innovaciones o «productos» nuevos, especialmente para compensar eventuales cambios en las tasas de interés y de cambio (Blumenthal, 1987/1988, págs. 537-538).

Es posible hablar de la emergencia de un mercado financiero global único que opera día y noche sin detenerse —un fenómeno que, según un analista, equivale al «fin de la geografía» (O'Brien, 1992).

Aun cuando mantengan sus identidades distintivas, los mercados y las sociedades son cada vez más sensibles los unos a los otros: la caída de la bolsa de valores en octubre de 1987 es un claro ejemplo de este fenómeno.⁴ La posibilidad misma de llevar a cabo de forma exitosa las polí-

4. La caída de 1987 contrasta con la de 1929 en dos aspectos importantes: primero, la velocidad con que colapsaron los diferentes mercados del mundo fue mucho mayor en 1987; y, segundo, la rapidez con que la comunidad financiera internacional, especialmente los ministros de finanzas de los países del G7, acordó una respuesta cooperativa fue notoriamente diferente de los desorganizados esfuerzos de 1929.

ticas nacionales —de un país que actúa solo, es decir, en la prosecución de sus objetivos económicos— está, por lo tanto, reducida. Las medidas monetarias y fiscales de los gobiernos nacionales individuales suelen estar dominadas por los movimientos de los mercados financieros internacionales. Como cierto observador destacara, «en abril de 1989, el volumen negociado en los centros financieros del mundo rondó los 650 mil millones de dólares diarios, el equivalente de 500 millones de dólares por minuto y de cuarenta veces el volumen negociado en un día del comercio mundial» (Frieden, 1991, págs. 427-428).⁵ Estos indicadores son particularmente valiosos porque muestran que el volumen negociado duplica las reservas de los bancos centrales de los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido combinadas durante un mes entero (Webb, 1991, pág. 320). Este factor, combinado con la dependencia de los niveles de empleo, inversión y rentas dentro de un país de las decisiones de las CMN sobre la ubicación de sus plantas, sugiere que la capacidad de un gobierno para implementar de forma efectiva estrategias macroeconómicas independientes está, cuando menos, fuertemente recortada (véase Garrett y Lange, 1991).

Como secuela de estos desarrollos, las normas y los sistemas de regulación nacionales destinados al control y la promoción de los mercados perdieron su significado tradicional en la mayoría de los casos. Un ejemplo es el control de los monopolios y la legislación *anti-trust*. Dentro del contexto de los mercados nacionales, los gobiernos y los ciudadanos organizados acostumbraron impedir el desarrollo de monopolios. Pero hoy en día, ante el auge de los mercados regionales y globales, el significado mismo de un monopolio nacional se ha transformado diametralmente. La idea de monopolio tenía un significado preciso dentro del marco del Estado-nación, pero carece de sentido en el contexto de la competencia internacional: un monopolio nacional puede ser insignificante en términos económicos en el mercado global. De hecho, las corporaciones crecieron vertiginosamente para hacer frente a la competen-

5. Las últimas cifras del Bank of International Settlement indican que el volumen negociado hoy en día se aproxima a 1 billón de dólares diarios. La relación entre el volumen de las operaciones financieras y el del comercio llegó a ser de 54 a 1. La mayor parte de estas operaciones son especulativas (véase Goldblatt y otros, de próxima aparición, para un análisis de la globalización de los mercados financieros y la banca multinacional).

cia internacional. Como observara un analista, «se ha reconocido, no sin cierta renuencia, que la tecnología ha hecho obsoleta la definición tradicional del mercado y que algunas viejas restricciones ya no tienen sentido... por ejemplo, autorizar a las compañías norteamericanas más fuertes en la industria de la información a que reunieran sus recursos y colaboraran en tareas de investigación, era inconcebible hasta no hace mucho tiempo. Pero cobra cuerpo bajo las [nuevas]... condiciones» (Blumenthal, 1987/1988, pág. 540). La dispersión de los mercados, la internacionalización de la producción y las finanzas y el acelerado cambio en materia tecnológica, se han combinado para intensificar la competencia, reducir los ciclos de vida de los productos y sugerir que las corporaciones deben combinar su maestría para sobrevivir a la nueva competencia (véase Archibugi y Michie, 1995).

En buena medida, es posible argumentar que muchos conceptos de la economía política nacional tienen ahora dudoso valor. No es que las «reglas y medidas nacionales sean obsoletas o innecesarias»; más bien, sucede que «no pueden operar a menos que se preste mucha atención a lo que ocurre en el resto del mundo» (Blumenthal, 1987/1988, pág. 539). Los controles y regulaciones nacionales verán muy limitada su efectividad si son incongruentes con las condiciones internacionales. En otras palabras, las normas y reglas de los mercados regionales y globales no pueden ser transgredidas a largo plazo. O, para expresarlo de otra manera, las medidas económicas de un Estado deben ser compatibles con los movimientos de capital regionales y globales, a menos que el gobierno nacional quiera arriesgarse a sufrir graves desbarajustes entre sus objetivos y los flujos de la economía internacional. Un país necesita contar con la máxima protección económica y política (gozar del beneficio de coaliciones domésticas robustas) para asumir este tipo de riesgos. Pues el precio de semejante desbarajuste es, invariablemente, la devaluación de su moneda, la huida del capital hacia escenarios más seguros y la pérdida de potenciales inversores privados.

La globalización de las relaciones económicas alteró la posibilidad de implementar varios conjuntos de estrategias económicas. Aunque son varias las razones por las cuales el keynesianismo puede no ser viable hoy en día, una de las fundamentales es que resulta mucho más difícil a los gobiernos intervenir y manejar sus economías ante la división global del trabajo, la ausencia de controles sobre el capital y la opera-

ción de los mercados financieros internacionales. El manejo de la demanda keynesiano podía funcionar efectivamente en el contexto del sistema «apuntalado por el liberalismo» que suministró las bases económicas y políticas de la regulación económica nacional e internacional en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Keohane, 1984b). Pero con el colapso del «consenso liberal» de posguerra tras la crisis del petróleo de 1973, se redujeron severamente las posibilidades de manejar la economía nacional y de «resistir» las tendencias de la economía mundial.⁶ Las fuerzas y limitaciones de la economía internacional —incluidos, por ejemplo, los mecanismos de transmisión de la inflación y la recesión, los términos cambiantes del comercio, y los desafíos planteados por la expansión del capitalismo industrial a la «periferia» de la economía internacional (Corea del Sur, Taiwan y los países industrializados recientemente)— quedan al descubierto. Por consiguiente, la creciente interconexión de las economías del mundo fue precozmente reconocida por aquellos gobiernos que encontraron en el mercado un, si no el, criterio rector de los procesos racionales de toma de decisiones.

La merma de la efectividad de los programas económicos nacionales, por supuesto, no es uniforme en todos los sectores económicos ni en las sociedades en general: algunos mercados y algunos países pueden aislarse de las redes económicas transnacionales mediante intentos de restaurar las fronteras y la «desconexión» de los mercados, y/o extender las leyes nacionales hasta cubrir los factores de circulación internacional, y/o adoptar mecanismos cooperativos con otros países para coordinar sus medidas (Cooper, 1986, págs. 1-22; Gilpin, 1987, págs. 397 y sigs.; Webb, 1991). Por otra parte, la regionalización de las secciones de la economía mundial, con la actividad económica agrupándose alrededor de una serie específica de polos (el mercado europeo, los Estados

6. Es sencillo apreciar este problema si se observa que la capacidad de un gobierno para reactivar su economía en el momento que crea conveniente está fuertemente acotada, aunque retiene las opciones deflacionarias que acomodan su economía a las tendencias del mercado global. «En un sistema económico internacional que permite y fomenta grandes movimientos instantáneos del capital a corto plazo», como señalara un autor, se ejerce «un veto efectivo sobre las medidas económicas expansionistas»; ahora bien, las opciones deflacionarias siguen disponibles, pero su realización pone en riesgo la «estabilidad social» del sistema comercial, pues sus costos sociales, medidos por fenómenos como el desempleo, son extremadamente altos (véase Hutton, 1993, pág. 1, y 1995).

Unidos, Canadá y México, y la cuenca del Pacífico y Japón), abre cierto espacio a la regulación de las tendencias económicas (véase Hine, 1992, pág. 119). Es probable que las tensiones entre las estructuras política y económica sean diferentes en las distintas esferas y entre ellas: Oeste-Oeste, Norte-Sur, Este-Oeste. Por lo tanto, no se puede afirmar sencillamente que la idea misma de una economía nacional ha sido suprimida; los estilos nacionales distintivos de gestión económica subsisten y los gobiernos siguen teniendo opciones políticas. Entre otras, podemos contar una amplia gama de medidas específicas, sectoriales y regionales (subnacionales) (véase Frieden, 1991).

Sin embargo, la internacionalización de la producción, las finanzas y otros recursos económicos erosiona inexorablemente la capacidad de un Estado individual para controlar su propio futuro democrático. Además, las respuestas de las firmas a estas circunstancias cambiantes —incluidas las estrategias de ajuste para competir con los productores a bajo costo y/o la concentración en bienes con gran valor agregado destinados a mercados especializados— no son particularmente favorables a las estrategias nacionales de regulación: en el primer caso, las estrategias regulatorias nacionales deben contribuir al proceso de ajuste o asumir el riesgo de reducir su base impositiva a causa de la emigración de los factores de la producción; en el segundo, ante la creciente heterogeneidad de los requerimientos de la producción, los gobiernos deben preocuparse por hallar regímenes regulatorios menos macro y más micro o locales, capaces de guiar o asistir a la actividad económica. El ritmo del cambio tecnológico y económico implica, como se ha sostenido con agudeza, «que las regulaciones y los controles sustantivos corren el riesgo de la obsolescencia inmediata» (Cohen, J. y Rogers, 1992, pág. 453). Por consiguiente, es posible decir que se registra, por lo menos, una disminución de la autonomía estatal en la esfera de la economía política y una brecha entre la idea de la comunidad política que determina su propio futuro y la dinámica de la economía política contemporánea.⁷ Por supues-

7. Se debe subrayar que nada de esto implica que todas las formas de intervención gubernamental de base nacional estén agonizando. Una estrategia para desarrollar la producción de bienes de mucho valor agregado, por ejemplo, puede beneficiarse significativamente de las políticas destinadas a generar una firme circulación de fuerza de trabajo cualificada; los sistemas de seguridad social y los programas de capacitación que garantizan las condiciones para que los trabajadores se adapten con

to, estos factores se hacen sentir con mayor agudeza en las economías más marginales y débiles del mundo (véanse Amin, 1990; Hawthorn, 1993).

Estas tendencias pueden parecer irónicas, si no paradójicas, en el contexto del análisis anterior (capítulo 3) referido a la formación del Estado moderno, la consolidación del poder político y la extensión del «alcance» de la gestión estatal, especialmente en el siglo diecinueve y a comienzos del siglo veinte. Por otra parte, varios autores caracterizaron el desarrollo del Estado de bienestar, y el intento de imponer diversas formas de regulación social sobre las fuerzas del mercado, como el período del «capitalismo organizado» (expresión inicialmente acuñada por Hilferding, 1981). Desde este punto de vista, la concentración y centralización del capital a partir de finales del siglo diecinueve hizo posible que las grandes firmas contaran con un alto grado de control sobre sus mercados y el capital mismo quedó significativamente integrado con el Estado; el crecimiento de las grandes empresas fue acompañado por la expansión de la forma burocrático-racional de administración, con vínculos que cruzan los sectores privado y público. El control central se apoderó de una gran cantidad de fenómenos hasta entonces sujetos a la regulación directa del mercado, incluidos la innovación, las cantidades producidas y los precios, así como los aspectos básicos del bienestar social. El capitalismo industrial de mercado fue progresivamente suplantado por el crecimiento económico organizado o planificado (véanse Schumpeter, 1976; Held, 1987, capítulo 5). Pero si bien es importante reconocer los aspectos de estos desarrollos, también es elemental constatar que este refuerzo de las capacidades regulatorias establecidas dentro de las fronteras de los principales Estados-nación, y dentro de sus territorios de ultramar, no se extendió a muchas de las redes económicas transnacionales que ya habían entrado en operaciones para ese entonces. Asimismo, la intensificación de la globalización económica después de la Segunda Guerra Mundial promovió la internacionalización del

rapidez a las nuevas circunstancias técnicas; un sistema flexible de investigación en ciencia básica; los sistemas nacionales de transferencia de capital de riesgo, etc. Véase el capítulo 11 para un análisis de los nuevos equilibrios posibles entre las políticas «micro» y «macro» y para una evaluación de los nuevos significados posibles de estos términos.

capital en una escala tal que redujo todos los poderes que poseía el Estado-nación. Para algunos observadores, esto basta para justificar referirse a la contemporaneidad como a una nueva época —la época del «capitalismo desorganizado» (Offe, 1985; Lash y Urry, 1985; véase también Callinicos, 1990, capítulo 5).

Vista en perspectiva histórica, la caracterización del período contemporáneo como capitalismo desorganizado no parece del todo precisa, ya que el poder regulatorio del Estado-nación fue siempre limitado en relación con la dinámica y el desarrollo de la economía mundial. Sin embargo, indudablemente, la caída de los imperios europeos, la erosión de la posición económica de los Estados Unidos en los últimos años y el crecimiento de la internacionalización del capital productivo y financiero, en particular durante las últimas dos décadas, redujeron considerablemente las opciones (y las ilusiones) de todos los Estados-nación, incluso los más poderosos (véanse Keohane, 1984a; Kennedy, 1988). Si bien esto no es equivalente a una erosión directa del derecho de un Estado-nación a gobernar su territorio —soberanía—, deja a los Estados-nación expuestos y vulnerables ante las redes de fuerzas y relaciones económicas que circulan dentro y a través de ellos, reconstituyendo su forma y sus capacidades.

En suma: disyuntivas 1-5

En conjunto, las cinco disyuntivas identificadas en este capítulo y el anterior —derecho, comunidad política, seguridad, identidad y economía— destacan las cambiantes pautas de recursos y restricciones que están redefiniendo la arquitectura del poder político asociado con el Estado-nación. Si bien las evidencias de un complejo patrón de interconexión global son de larga data, caben pocas dudas de que recientemente se ha registrado una nueva «internacionalización» de las actividades domésticas y una intensificación de los procesos de elaboración de decisiones en marcos internacionales y transnacionales (véase Kaiser, 1972, pág. 370). La evidencia de que las relaciones internacionales y transnacionales erosionaron los poderes del Estado soberano moderno es verdaderamente sólida. Los procesos globales llevaron a la política muy lejos de la actividad que simplemente se cristaliza alrededor del Estado y los asuntos interestatales.

Las «disyuntivas» revelan un conjunto de fuerzas que se combinan para restringir la libertad de acción de los gobiernos y los Estados, diluyendo las fronteras de la política doméstica, transformando las condiciones del proceso de toma de decisiones políticas, alterando el contexto institucional y organizativo de las comunidades políticas nacionales, modificando el marco legal y las prácticas administrativas de los gobiernos y oscureciendo las líneas de responsabilidad y *accountability* de los mismos Estados-nación. Estos procesos bastan para respaldar la siguiente afirmación: *la operación de los Estados en un sistema internacional cada vez más complejo limita su autonomía (en ciertas esferas de forma radical) y menoscaba progresivamente su soberanía*. Todas las concepciones que interpretan a la soberanía como una forma de poder público ilimitado e indivisible —materializado canónicamente en los Estados-nación individuales— resultan obsoletas. La soberanía tiene que ser concebida hoy en día como una facultad dividida entre múltiples agencias —nacionales, regionales e internacionales— y limitada por la naturaleza misma de esta pluralidad.

En un mundo de autoridades políticas y centros de poder interconectados, ¿cómo debería ser entendida la democracia? ¿Puede mantenerse la idea de una comunidad política o un Estado democrático ante los desafíos sistemáticamente planteados desde arriba y desde abajo? ¿Y se puede defender el principio de la legitimidad democrática cuando el orden internacional es estructurado por agencias, organizaciones, asociaciones y compañías sobre las cuales los individuos ejercen poco o ningún control, y ante las cuales tienen escasas oportunidades de manifestar su (dis)conformidad; y cuando las decisiones, rutinarias y extraordinarias, adoptadas por los representantes de las naciones y los Estados-nación afectan profundamente no sólo a sus ciudadanos sino también a los ciudadanos de otros Estados-nación? En pocas palabras, ¿cuál es, y cuál debería ser, el significado de la democracia en el contexto de la cambiante combinación de lo local, lo nacional, lo regional y lo global?

6.3. EL NUEVO CONTEXTO DEL PENSAMIENTO POLÍTICO

Es esencial reconocer tres elementos de la regionalización y la globalización: en primer lugar, que los procesos de interconexión econó-