

El sistema internacional: límites, paradojas y posibilidades

*Marcos Kaplan**

Los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, así como sus secuelas y proyecciones —partes de un proceso activo y de ininterrumpido despliegue— constituyen un cataclismo de insospechada complejidad y velocidad crecientemente acelerada que no tiene precedentes históricos, diferente en muchos aspectos de crisis anteriores.

Por su propia naturaleza y por sus múltiples implicaciones, esta catástrofe suscita la necesidad de un análisis sobre su significado para la totalidad del mundo, así como para sus componentes nacionales, y otro sobre los intentos de responder a las interrogantes que se plantean, imaginando los escenarios más o menos posibles en la evolución futura del sistema internacional.

Como hilo conductor elijo el examen —inevitablemente esquemático por las coacciones de tiempo y espacio— de la llamada *globalización*.

INTERNACIONALIZACIÓN, TRANSNACIONALIZACIÓN, ¿GLOBALIZACIÓN?

El vocablo, si no el concepto de globalización, emerge y se difunde a partir de los años ochenta entre científicos sociales, ideólogos,

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Correo electrónico: <mkaplan@prodigy.net.mx>.

periodistas, políticos, gobernantes, administradores, dirigentes corporativos y representantes de grupos de interés y de presión. El término penetra e impregna la opinión pública y los medios masivos de comunicación y se vuelve un elemento significativo del debate político. La popularización, sin embargo, va acompañada de una gran variedad de contenidos y significados atribuidos, imprecisos y contradictorios, ya que se carece de un modelo teórico con el cual confrontar las diferentes manifestaciones e interpretaciones.

Las diferentes posturas coinciden en constatar una tendencia hacia la unión de las poblaciones del planeta en una economía, una sociedad, una cultura, un sistema político y quizás un Estado. Una postura predominante afirma que la globalización se acerca o ha llegado ya con aspectos y efectos buenos o malos, positiva y/o negativa en sus premisas, caracteres y efectos, pero en todo caso inevitable e irreversible. Así, la globalización puede debilitar, volver irrelevante y desvanecer todo lo que sea nacional: economías, sociedades, culturas, Estados, políticas públicas. Impacta en los Estados-nación, en sus economías y sociedades y tanto en sus sistemas políticos como jurídicos, de modos directos e indirectos; condiciona e incluso determina al Estado como su objeto.

Bajo el creciente dominio de incontrolables fuerzas del mercado y de la “mano visible” de las grandes corporaciones, las economías nacionales serían subsumidas y rearticuladas en el sistema global por procesos y transacciones internacionales. Mercados, corporaciones transnacionales sin lealtad a ningún Estado-nación y movidas según los dictados de las cambiantes ventajas ofrecidas por diferentes áreas de la globalidad, organismos internacionales y Estados centrales, serían las principales agencias de la organización y funcionamiento de la economía, así como del cambio social y político. Ellas condicionarían o determinarían la mayor parte de la vida de las naciones; debilitarían, reducirían a lo secundario o disolverían todo lo que es o pretende ser nacional.

Según la variedad más optimista de la hipótesis determinista-lineal y fatalista que ha predominado en el debate, un número creciente de naciones y actores económicos se iría integrando en el mercado mundial. El comercio y las inversiones entre naciones serían centrales como principio organizador del sistema. Las economías y Estados

principales predominarían, y uno podría ejercer la hegemonía o varios compartirla. Se avanzaría hacia una economía internacional abierta, a la que podrían incorporarse y en la cual podrían beneficiarse y progresar algunos de los grupos y países del tercer mundo, visto éste como obsoleto e inviable. Los centros de decisión nacionales serían paulatinamente reemplazados por organismos inter o transnacionales.

No obstante y en oposición al postulado en mayor o menor grado prevaleciente sobre el triunfo de una globalización plena e irreversible, se puede afirmar que ésta no se ha realizado como un “fin de la historia”. Han existido fases precedentes de alta integración internacional que no desembocaron sin embargo en una verdadera globalización, por ejemplo el periodo de 1875 a 1914. La llamada globalización tiene condiciones, rasgos y efectos de tipo negativo, disolvente y destructivo, que restringen o distorsionan sus premisas, avances y logros. A las fuerzas y tendencias transnacionalizantes y mundializantes en operación, se oponen otras de resistencia y rechazo que las contrarrestan y frenan.

Como se verá, en el mismo proceso, el Estado dista de volverse un mero objeto; se reafirma como sujeto, actor crucial en el sistema nacional y en el mundial; se vuelve coproductor de fuerzas y estructuras, de tendencias y movimientos que forman parte de esa llamada globalización. Impactos mutuos del Estado-nación y la globalidad, nexos e interacciones entre uno y otra se dan en el doble marco de las relaciones entre lo externo y lo interno, lo directo y lo indirecto, y en sus entrelazamientos.

Por consiguiente, la globalización es uno de los escenarios posibles, pero es dudoso hasta hoy que sea el más probable. Si no se ha logrado completamente, y resulta controversial e incierto predecir su advenimiento más o menos cercano, parece que se ha llegado hoy al tránsito de la internacionalización hacia la transnacionalización, que si bien coexisten y confluyen además en la mundialización. Ésta es concebible en el proceso y el resultado de la constitución de un espacio mundial de intercambios generalizados entre diferentes partes del planeta, de interconexiones e interdependencias, crecimientos y desarrollos de todo tipo.

FUERZAS Y TENDENCIAS

Los cambios que conllevan la transnacionalización y la mundialización, que las constituyen y refuerzan, y que se presentan como *factores y componentes* de una globalización problemática pero virtualmente posible, se dan en un contexto estructural cuyos principales *polos-ejes* son sobre todo los siguientes:

1. *Una alta concentración del poder* en la escala mundial que se manifiesta en un sistema internacional *en gran parte piramidal, de interdependencia asimétrica*.
2. Una *mutación* en los centros altamente desarrollados que se identifica con la *tercera revolución industrial-científica*; un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo, centrados en la electrónica.

Las *nuevas tecnologías* basadas en las ciencias transforman las condiciones de los mercados productivos, comercial-financieros mundiales de bienes y servicios, de sus flujos, y de la competencia internacional. Las llamadas ventajas comparativas residen cada vez menos en la abundancia y bajo precio de los productos primarios y de la fuerza de trabajo, y cada vez más en la capacidad para el rápido uso de la información en la producción. El ordenamiento de los sectores productivos cambia, dentro de los países y regiones y entre unos y otras. Los países, sus economías, los Estados y su soberanía, funciones y poderes se jerarquizan según lo que tengan que ofrecer de nuevas ventajas comparativas y costos altos o bajos.

3. Se multiplican y diversifican los actores, las actividades, las organizaciones y los flujos transnacionales; sus interrelaciones y entrelazamientos, y las redes de toma de decisiones dentro de marcos mundiales.

En los fenómenos y procesos de la transnacionalización y mundialización destacan la primacía de las macroempresas, la integración a escala mundial de sus estrategias, políticas y actividades, el paso de la corporación internacional tradicional a la corporación multinacional (CMN), y de ésta a la corporación transnacional (CTN) y su predominio.

4. La mutación tecnológico-productiva y la transnacionalización están ligadas a una nueva *división mundial del trabajo* (NDMT). Ésta ocurre con base y a través de mercados mundiales (trabajo, empresas productivas, capital, comercio y consumo, ciencia y tecnología, etc.), entrelazados y en avance hacia una creciente integración en un mercado mundial único.

En lo nacional, entre naciones, entre regiones y en lo global, se dan las disociaciones de *a)* la economía primaria y la industrial; *b)* la industria y el empleo; *c)* la economía real y la economía financiera o simbólica. Estas últimas se separan y divergen con el creciente predominio de la segunda sobre la primera. La economía simbólica se encarna y se realiza sobre todo en el *capital financiero transnacional especulativo* (*Spectronics*) y en el *mercado financiero mundial tecnológicamente integrado*.

La NDMT se da también y se identifica con movimientos a escala planetaria de *redespliegue, reubicación y relevo* que, partiendo de los centros y difundiéndose hacia las periferias, reordenan y redistribuyen los papeles y las funciones, las posibilidades y los poderes de las ramas productivas y empresas, las clases y grupos, las organizaciones e instituciones, de las regiones y naciones, y de los Estados. La reclasificación de ramas y empresas, países, grupos, regiones y Estados tiende a la polarización; a la marginalización de mayorías; al aumento de la brecha diferencial entre los componentes del sistema mundial.

5. Un *proyecto político de las cúpulas* corporativas-transnacionales, nacionales-estatales de los centros y burocrático-internacionales, busca la reestructuración transnacionalizante de los propios centros y de las semiperiferias y periferias, en un sentido de integración de la economía y la política mundiales, de interdependencia y cooperación crecientes. Dicha reestructuración es precondition y rasgo de la variedad elegida de desarrollo. Las condiciones, los fines, las estrategias y las políticas nacionales deben readaptarse de acuerdo con el modelo que se pretende imponer como nuevo orden mundial de propósitos compartidos. El Estado-nación y su soberanía se someten a una revisión restrictiva.
6. La transnacionalización y la mundialización presuponen e incluyen la multiplicación de nexos, interacciones e interdepen-

dencias entre Estados, economías y sociedades, entre fenómenos y procesos que abarcan la mayor parte del planeta. Acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo tienen consecuencias significativas para individuos y comunidades en otras partes del planeta. El mundo tiende a ser estructurado como un todo, a ser concientizado y asumido por diferentes actores como un ambiente continuamente construido.¹

ESTADO Y TRANSNACIONALIZACIÓN

La transnacionalización y la mundialización son resultado del incremento y la diversificación de los actores del sistema internacional, sus modos de organización y actividad, y a su vez los suscitan o refuerzan.

Al Estado-nación —durante siglos único actor del sistema internacional— se agregan hoy un creciente número de actores: *a*) corporaciones transnacionales; *b*) organismos públicos internacionales (Organización de las Naciones Unidas y sus agencias, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, GATT, OMC) y organismos regionales; *c*) movimientos y organizaciones no gubernamentales multi y transnacionales (étnicas, religiosas, ideológicas, feministas, juveniles, políticas, ecologistas, defensoras de derechos humanos, etc.); *d*) megaespeculadores financieros (Georges Soros); *e*) firmas calificadoras (Standard & Poors, Moody); *f*) organizaciones del crimen organizado, subversivas, terroristas; *g*) individuos, grupos nómadas y apátridas (miembros de elites corporativas, ejecutivas, técnico-profesionales, migrantes económicos, refugiados políticos).

El Estado-nación soberano, sus funciones y poderes, su identidad y su existencia por una parte se debilitan: se colocan y son colocados en una posición secundaria, y en parte se reorientan en sus supuestos y contenidos, sus fines y medios. Ello resulta de una constelación de factores y fenómenos, algunos ya mencionados, que se ubican y operan en dos dimensiones (y sus entrelazamientos). Por un lado, una dimensión externa, supraestatal, que opera desde arri-

¹ Anthony A. Giddens, *The Consequences of Modernity* (Stanford: Stanford University Press, 1990).

ba y desde fuera por la transnacionalización, la mundialización y la suprarregionalización. Por otro, una dimensión interna, subestatal, desplegada desde dentro y desde abajo, está constituida por la crisis, estancamiento y regresión de la economía, la disolución social, los conflictos y desequilibrios políticos. A ello se agregan la disgregación y reordenamiento socioespaciales (metropolizaciones, subregionalizaciones), las políticas de ajuste externo-interno en respuesta a la crisis de la deuda y a los requerimientos de reestructuración interna acordes con el nuevo orden mundial.

El Estado se redefine y se reubica en su respectiva sociedad y en el sistema internacional, a través de los cambios de sus papeles, funciones, poderes y recursos; así como de las tendencias internas y externas hacia su “adelgazamiento” o “desmantelamiento”, en un sentido restrictivo de su soberanía y de sus políticas públicas.

Las *fuerzas y dinámicas externas* que convergen en la crisis del Estado y en los intentos por reformarlo abarcan las ya mencionadas y las siguientes:

1. Con las nuevas tecnologías de transporte, de información y de comunicación, las CTN desarrollan redes telemáticas globales a la vez dentro y entre empresas, Estados y países o en su entorno internacional. Ello les permite: *a)* la realización en tiempo real de transacciones comerciales y financieras entre diferentes puntos del planeta; *b)* el desplazamiento de personal técnico y directivo, proveniente de muchos países, a cualquier lugar del mundo en uno o pocos días, para las operaciones de la corporación a escala mundial; *c)* el contacto directo de las direcciones en los centros con las producciones de fábricas de diferentes países; *d)* la alta velocidad y la casi instantánea recepción o envío de fondos, productos y servicios.
2. La CTN tiene su propia balanza comercial y de pagos, y en muchos casos compara favorablemente las cifras de sus negocios, beneficios y activos con la de los productos brutos internos y presupuestos nacionales de la mayoría de los Estados-nación en que se implanta. De esta manera, la CTN crea su propio *macroespacio, tecnológico-económico-operativo*, por encima de las fronteras nacionales, no coincidente con los espacios internos

delineados por aquéllas. Sus estrategias y sus organizaciones, su gestión y su control, sus actividades y sus intercambios son en gran medida internos y autónomos.

La CTN toma en consideración las particularidades nacionales de los países en que se implanta y opera, se adapta a ellas cuando es indispensable, pero busca imponer la unidad de condiciones, comportamientos y resultados en su instrumentación; trata de transformar los ámbitos en que sus filiales operan para uniformarlos y sacar partido de la diversidad.

3. La CTN usa sus capacidades y recursos para influir o dominar a los Estados donde opera; para eludir sus restricciones, contribuir al debilitamiento de su soberanía. Para esto se combinan las consideraciones de los intereses técnico-económicos y las de los objetivos diplomático-estratégicos del Estado de origen.
4. El Estado-nación soberano sufre un desgaste como resultado de una tendencia estructural cada vez más acentuada en las últimas décadas. Desde el fin de la segunda guerra mundial, el crecimiento económico es desigual, se da en conjuntos minoritarios —los grupos altos de las naciones y regiones desarrolladas—, en tanto que se estanca o decae para la mayoría —las clases asalariadas y bajas de las naciones o regiones—, sobre todo del tercer mundo. El crecimiento económico se ha ido logrando cada vez más, en particular desde hace veinte o treinta años, mediante una mayor productividad del trabajo. Ésta ha sido posibilitada por las nuevas tecnologías y no por una mayor ocupación de la fuerza de trabajo. El desempleo ha aumentado, la capacidad adquisitiva ha disminuido, incluso en países miembros de la OCDE. Correlativamente, la oferta de mercancías crece frente a una demanda estancada. Las crecientes dificultades para realizar las ganancias del capital mediante la venta de bienes y servicios obligan a las grandes corporaciones a buscar ganancias en la competencia exacerbada entre empresas productivas en los mercados reducidos, en la especulación financiera y la privatización de bienes y servicios.
5. Los objetivos de productividad, reducción de costos para la competitividad en mercados globalizados e incremento de la rentabilidad y la acumulación llevan a la CTN, a sus Estados y a orga-

nismos internacionales a requerir condiciones favorables para la internacionalización de las estrategias corporativas y para la integración de sus actividades en escala mundial. Esto se busca a través de un doble movimiento de apertura hacia el exterior de los respectivos países y de desregulación en el interior. Por una parte, se procura la reducción o la supresión de barreras y restricciones nacionales a la libre competencia de los flujos y transacciones en los mercados abiertos, que se encuentran fuera del control de agencias nacionales. Por otra parte, se exige el debilitamiento del Estado en sus funciones, poderes y controles, en las empresas públicas que se privatizan y en los sistemas de bienestar social a reducir o a liquidar.

La desregulación y la competencia en los mercados comerciales y financieros, desde los años ochenta, favorecen la movilidad internacional del capital; las fusiones y adquisiciones; el ascenso ininterrumpido del capital financiero internacional especulativo y del mercado financiero internacional tecnológicamente integrado.

- A la maximización de ventas mundiales de bienes y servicios, apuntan las estrategias de *marketing y publicidad globales*. Los patrones globales de consumo y *consumismo* compulsivo se transforman en productos o alimentos culturales con mercados mundiales, que favorecen la mundialización de modos de vida.
6. La informática y las telecomunicaciones integradas en la telemática abren posibilidades de acercamiento entre las poblaciones del mundo, así como de recepción instantánea de imágenes lejanas, signos y voces distantes. La cultura accede a la comunicación global, se transforma en su producción, su contenido y sus alcances, se vuelve "alimento cultural". Una cultura en mundialización es producto a la vez que productora de la igualación de patrones globales de consumo y consumismo; del trasplante e imposición o la búsqueda de modos o estilos de vida cosmopolitas (modas del vestido, deporte y turismo mundialmente comercializados).

El impacto de los medios masivos de información y comunicación es ambiguo o contradictorio. Por una parte, manipulan, sesgan y distorsionan la información. Por la otra, pueden con-

tribuir a la creación o el fortalecimiento de públicos más informados, reflexivos y participativos. Una telemática globalizante podría contribuir al desarrollo de redes de organizaciones inter o transnacionales, o mundializadas; a movimientos universalistas y de ciudadanos planetarios; a la extensión del concepto de derechos humanos; a la emergencia de las ideas y a los intentos de sistemas políticos mundiales y regionales; a las propuestas de internacionalización de las capacidades de regulación y gobernabilidad globales.

Por ahora, sin embargo, ciencias y tecnologías, en especial los *sistemas de información total y comunicación global* que se centralizan en Estados y empresas transnacionales de las potencias y países desarrollados, penetran y reestructuran o descomponen los espacios internos de la mayoría de Estados y naciones; desvalorizan las fronteras; invaden y ocupan de hecho los nuevos ámbitos oceánicos y aéreos. La soberanía de la mayor parte de los Estados-nación es sometida a restricciones de todo tipo que exceden la resistencia, la voluntad de autonomía y de control de cualquier Estado aislado. Es limitado el poder efectivo y el alcance real de las autoridades políticas nacionales. Se imponen formas de suprasoberanía de hecho o, por consenso, de derecho.

7. La soberanía, en particular la monetaria tradicional de los Estados, es respecto a las facultades de emisión y fijación de valor de la moneda, erosionada por la disminución relativa de la *economía real* y su desplazamiento por y en favor de la *economía simbólica*. Ello se encarna y realiza a partir y con el *capital financiero especulativo internacional* (Spectronics) y el *nuevo mercado financiero internacional tecnológicamente integrado*.

Desde los años setenta, una explosiva expansión del sector financiero y los mercados de valores, su creciente transnacionalización e incremento de su capacidad financiera y tecnológica, permite a las empresas del Spectronics (capital financiero especulativo internacional), explorar y explotar los rincones de las economías nacionales y de la economía global, cada bolsillo y bolsa, cada mercado, contrato y transacción.

El Spectronics se convierte en “megafuerza electrónicamente basada con el valor de un trillón de dólares”. En tres décadas, el volumen de contratos sobre derivados con los bancos comerciales de Estados Unidos creció de cero, a principios de los años setenta, a más de 25 trillones de dólares, monto que excede el tamaño de las economías combinadas de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Las operaciones que se realizan en, desde o hacia Estados Unidos exceden el valor del producto nacional bruto anual de dicho país, y representan un volumen de comercio anual treinta o cuarenta veces mayor que el movimiento en dólares de la “economía real”. Cincuenta dólares van y vienen de un mercado de dinero a otro en el mundo por cada dólar del valor global del comercio mundial.

La magnitud del Spectronics y su refinamiento tecnológico sin precedente y la multiplicación de operaciones en funcionamiento 24 horas al día otorgan a este sector una influencia económico-financiera y política sin precedentes, en detrimento del Estado, especialmente a través del mercado financiero mundial tecnológicamente integrado.

La tecnología de la computación y la telemática, que interconecta el planeta y canaliza masas inmensas de flujos financieros, lleva hoy la información sobre las políticas diplomáticas, económicas, fiscales, monetarias, sociales de todos los países a más de doscientas mil pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países, así como los juicios del mercado sobre el valor de las monedas. El mundo está unido electrónicamente de modo tal que a partir de las últimas informaciones, los operadores pueden confirmar y juzgar el efecto de nuevas políticas (monetarias, fiscales, laborales, sociales), o tratar de impedir que políticos y gobernantes evadan sus responsabilidades y compromisos por acciones juzgadas imprudentes. El conjunto de traficantes puede decidir sobre los valores relativos de la moneda de los respectivos países, comprar o vender en consecuencia y, en definitiva, traducir las acciones de los gobiernos en modificaciones de los valores monetarios.

Los poderes soberanos de los Estados se ven una vez más afectados. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado contribuye significativamente a plantear problemas (generales y específicos) de gobernabilidad. Quienes toman las decisiones, es decir, gobiernos, fuerzas e instituciones sociales y políticas, partidos, orga-

nizaciones empresariales y sindicales, pueden poco o nada absorber ni controlar las incertidumbres, las dislocaciones y los desequilibrios.

La autonomía de las políticas económicas nacionales se ve afectada por la creciente insuficiencia de los controles sobre el capital y por la captación y evaluación que los mercados financieros hacen, con retrasos cada vez menores, de lo que se juzga como errores de los gobiernos. Resultan particularmente afectadas la autonomía y la eficacia del Estado, en el manejo de la macroeconomía dentro de un mundo renovadamente pluralista de interdependencia asimétrica. La economía nacional se vuelve menos autónoma como unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se torna cada vez más central y determinante de la economía nacional. La tecnología amenaza con la obsolescencia a la noción tradicional de soberanía y a las políticas y legislaciones nacionales.

Al debilitamiento de la capacidad de control de los gobiernos nacionales no sucede una forma superior de control por el mercado financiero internacionalmente integrado. Los mercados y los grandes operadores se revelan ciegos en los años previos a la crisis de la deuda e inclinados a reaccionar en sentidos exageradamente optimistas o pesimistas con base en informaciones incompletas. La integración en una red de los principales países y centros financieros y bancarios internacionales lleva a una situación estructural de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios —ocurran donde ocurran—. Esto puede dar lugar a cadenas de colapsos.

Las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se vuelve más difícil de comprender y de prever frente a fuerzas, procesos y resultados difícilmente predecibles, interpretables o controlables, en un ambiente de incertidumbre e inestabilidad económica y política sin precedentes, tanto en lo interno como en lo internacional. Se vuelven insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, de grupos e instituciones nacionales, pero también de los internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial.

8. El mundo se va cubriendo con una *red o redes de organizaciones internacionales y transnacionales*, referidas a lo económi-

co-financiero, lo militar, lo científico, lo social, lo ecológico y a espacios (integraciones regionales, terrestres, oceánicas, aéreas). Su desarrollo contribuye a los cambios en las formas y procesos de decisión en la política mundial, en un sentido transnacional globalizante, y por lo tanto restrictivo de la autodeterminación reivindicada por el Estado-nación soberano.

La difuminación de los límites entre lo externo y lo interno se manifiesta en el área de la *seguridad del Estado*. Las alianzas y bloques generan una preocupación permanente por la estabilidad interna de sus miembros, condición de la cohesión política y militar de la coalición. Por el temor a los enemigos externos y a los (reales o supuestos) enemigos del interior, que se induce y justifica, las cuestiones internacionales de seguridad invaden las cuestiones políticas internas. Problemas de indudable interés nacional y alta controversia son colocados más allá de la discusión pública, discusión atribuida sólo a ciertos órganos y cierto personal del aparato del Estado, en detrimento de la participación de otros órganos y otra parte del personal, y en detrimento del derecho público y del Estado de derecho democrático y soberano.

El impacto de las nuevas tecnologías en el manejo de las *cuestiones diplomáticas y estratégicas* es difuso y multidireccional. Informática y telecomunicaciones inciden en la definición de imágenes, tendencias y alternativas. Por una parte, pueden sesgar la información, manipularla y usarla para endurecer diferencias entre Estados y naciones, e incitar a conflictos. Por otra parte, pueden crear públicos informados, políticamente activos y movilizables, y restringir así la autonomía e iniciativa del Estado, ante todo respecto a la guerra y la paz, pero también a otros problemas y conflictos nacionales e internacionales.

El reconocimiento de ciertos derechos y deberes internacionales aunque todavía sin el respaldo de instituciones con capacidad coercitiva, el aumento del número y la diversificación de los actores en el sistema mundial, los intentos de diseño de una nueva generación de normas e instituciones, el avance hacia un *nuevo derecho internacional* (público y privado) acotan o trascienden las pretensiones soberanas de los Estados nacionales.

EL ESTADO-NACIÓN SOBERANO: ¿MUERTE O TRANSFIGURACIÓN?

La crisis de la deuda de 1982 y su posterior conversión en la carga de la deuda, los planes de rescate (Baker, Brady), las consiguientes políticas de estabilización y ajuste de primera y segunda generación, los intentos de lo que se pretendió como nuevo modelo de crecimiento, dan lugar a diversas variedades de reforma del Estado y sus correlatos jurídicos.

Se busca la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos; la garantía del pago y renegociación de la deuda externa; la superación de la crisis, la recuperación del crecimiento, la mayor inserción en los nichos disponibles dentro de la nueva división mundial del trabajo. A ello se agrega la necesidad o la pretensión de superar las crisis y limitaciones del intervencionismo estatal, y de atenuar y controlar los altos costos y conflictos sociales y políticos.

La *reforma del Estado* bajo el signo de la liberalización económica apunta a la restricción de su papel interno y externo, con una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras. Se busca el saneamiento y estabilización de las finanzas públicas; el control de la inflación; el recurso a rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales; la renegociación de la deuda externa; la reforma fiscal.

La liberalización económica hacia adentro y hacia afuera se busca mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y por la apertura externa en lo comercial y financiero. Considerables poderes de control económico y social se transfieren del Estado al mercado. Se intenta el desmantelamiento del Estado, en su aparato y en su personal y recursos, y en sus objetivos y sus modos de operar. Se trata de privatizar empresas estatales. Se reducen los gastos públicos, el aparato gubernamental y el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.

Las políticas y acciones del Estado buscan imponer las prácticas de reducción del empleo y los salarios reales, con miras a la llamada "flexibilización" del régimen asalariado y del mercado de trabajo, y a la reducción de la seguridad y el bienestar sociales.

Las políticas y medidas tienen inevitables implicaciones sociopolíticas y jurídicas. No se da una reforma integral in stricto sensu, sino una suma de reformas parciales. Ellas se concentran en la liberalización económica, y en una redefinición restrictiva del papel del Estado y del derecho en la economía, como amistoso hacia el mercado, para complementarlo y facilitar sus transacciones. El marco legal debe crear un medio estable para el uso eficiente de los recursos, la inversión productiva, las transacciones de los actores económicos sin interferencias políticas arbitrarias.

Las recientes reformas del Estado latinoamericano se han diseñado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas de autoritarismo. Se han utilizado poderes presidencialistas, regímenes de excepción, instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, así como de control y represión. Se han impuesto así rígidas políticas monetarias, financieras y fiscales, de control de precios y salarios, con fuertes efectos redistributivos y concentradores del ingreso y el poder, claramente regresivos. El intervencionismo se ha manifestado con especial relieve en los procedimientos y estilos de las privatizaciones; el proteccionismo en favor de las grandes empresas; los métodos autoritarios y represivos para el manejo y solución de conflictos.

El intervencionismo estatal perdura y se refuerza por los altos costos económicos y sociales que las reformas realizadas han ocasionado para grupos considerables y en general para las naciones. La liberalización no trae los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado se reafirma como regulador en reemplazo parcial de un mercado incapaz por sí mismo de cumplir esta función (por ejemplo, operaciones de rescate de la banca y reestatización no explícita y de facto en Brasil, Venezuela, México). Se prometen y se esbozan reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos y aumentar la gobernabilidad.

En América Latina, durante las últimas décadas, de un Estado intervencionista-semibenefactor se transita a un Estado gendarme-desarrollista-neoliberal, parcialmente desplazado por el mercado en la regulación y la dinamización del sistema. El intervencionismo estatal no se reduce: se modifica en sus marcos de referencia y objetivos,

en sus formas y contenidos. Las reformas crean o refuerzan hibridaciones y dualismos: estatismo/empresa privada y mercado; desregulación y liberación económica/políticas neonacional-populistas. La apertura externa, el adelgazamiento, la desregulación y la liberación de la economía, el libre mercado y las privatizaciones coexisten con las políticas y acciones que pretenden atender las demandas y presiones de fuerzas contrarrestantes, grupos insatisfechos y conflictivos. Parece problemático, si no imposible, prescindir del intervencionismo de Estado, de su iniciativa, control, arbitraje, regulación y promoción, ni tampoco de un derecho reactualizado y refuncionalizado.

En resumen, transnacionalización y globalización conllevan nuevas formas de jerarquización y decisión colectivas que involucran a Estados, organizaciones intergubernamentales, grupos de interés, presión y poder internacionales. Políticos, gobernantes, administradores públicos y empresarios privados ya no controlan muchos de los factores que determinan el destino de un Estado-nación. Fuerzas internacionales limitan las opciones del Estado o lo imposibilitan para realizar determinadas políticas nacionales. Correlativamente y en oposición, avanza la multi o transnacionalización de decisiones y actividades antes internas, y se intensifica el entrelazamiento de redes dentro de marcos multinacionales. En consecuencia, se atenúan las diferencias entre políticas internas e internacionales; cambian las condiciones de toma de decisiones políticas y de realización de las acciones políticas, sus contextos legales, institucionales y organizativos, las prácticas administrativas.

LÍMITES DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización anunciada no ha llegado todavía de modo efectivo ni definitivo para quedarse. Sufre los efectos de sus propios rasgos, capacidades y tendencias destructivas y autodestructivas, así como los de fuerzas contrarrestantes, movimientos de resistencia, barreras y restricciones de todo tipo.

Las tendencias a la globalización comprenden procesos contradictorios de homogeneización y heterogeneización, de inclusión y exclusión, de integración y marginalización.

El mundo no se vuelve más interdependiente, homogéneo, igualitario y unificado; por el contrario se polariza aceleradamente. Países y regiones, clases y grupos, no comparten un mismo destino. La globalización se da por impulso y bajo el control de las elites de los países centrales, según la lógica de la acumulación del capital; es por consiguiente contraria a la redistribución y antisolidaria, generadora o reforzadora de desigualdades. La economía mundializada se organiza oligopólicamente: como mercado de distribución desigual entre países, regiones y grupos, del comercio y de las inversiones e ingresos. Las políticas globales van en detrimento de los países pobres y en favor de los centros desarrollados.

La integración se hace con referencia y en subordinación a los polos y ejes del capitalismo mundial, como incorporación selectiva al crecimiento y la modernización de ciertos países, regiones, ramas y empresas, fracciones de clases y grupos, en conjunto minoritarias, y como exclusión y abandono a su destino de ser un resto tendencialmente mayoritario. Esta integración asume la forma de enclaves que producen o refuerzan la desarticulación de las economías y sociedades.

La reestructuración mundial en marcha tiene rasgos y efectos de subordinación, especialización deformante y descapitalización, que no garantizan las condiciones y los medios para la realización de los fines globalizantes. Por el contrario, se multiplican las víctimas, se destruye a actores y tejidos sociales, se producen conflictos y procesos desestabilizadores y desintegrantes. La crisis, el estancamiento y la regresión de la economía son acompañadas por la disolución social y la desestabilización y anarquización políticas, que se integran en un triángulo diabólico.

En la nueva geografía mundial del desarrollo y el subdesarrollo, coexisten y se entrelazan el primer mundo, los restos del segundo tras su colapso, el tercer y cuarto mundo incesantemente incrementados.

El primer mundo disfruta de una situación privilegiada, sin dejar de sufrir divergencias y contradicciones y conflictos, que se manifiestan en regionalizaciones (supra o infraestatales), posibilidades de bloques económicos, políticas autárquicas y proteccionistas, guerras comerciales. Sus recursos y capacidades resultan insuficientes frente a las virtualmente ilimitadas necesidades y demandas de recursos o de

ayuda del ex segundo y de los tercer y cuarto mundos. La población mundial crece en contradicción con el desarrollo insuficiente de la economía mundial, y se distribuye desigualmente en los espacios y estructuras sociales.

Tanto las tendencias como los procesos de transnacionalización y mundialización se despliegan bajo controles oligopólicos y autoritarios, que amenazan con quedar fuera de control, por la carencia de una efectiva regulación política y jurídica y por el debilitamiento del Estado, su soberanía y sus poderes, particularmente en las dimensiones rectoras, controladoras, productivas y socialbenefactoras. Los gobiernos apoyan o aceptan la globalización, sus formas y efectos, costos y retos, sin adoptar estrategias y políticas internas de refuerzo y compensación, que harían la integración internacional más económicamente eficiente y viable, más socialmente deseable y más políticamente gobernable.

Finalmente, la posible globalización se ve amenazada desde ahora por riesgos globales que van y vienen de lo nacional a lo regional y a lo internacional. Entre ellos destacan, en primer lugar, las migraciones internacionales; el deterioro y destrucción del ambiente; los problemas mundiales de salud (drogadicción, sida, nuevos agentes patógenos); la delincuencia organizada y la economía criminal en transnacionalización o mundialización. A ello se agregan los cambios en el equilibrio de seguridad entre el Norte y el Sur; los fundamentalismos y sus inspiraciones e influencias en gobiernos ultraconservadores y teocráticos, dictatoriales, movimientos y regímenes extremistas; constelación, autoritarismo, militarismo, armamentismo, terrorismo (de oposición y de Estado). El entrelazamiento entre estos riesgos globales se expresa y realiza en una multiplicación y diversificación de conflictos (nacionales, regionales, mundiales), con incidencias negativas y destructivas en las relaciones internacionales, el crecimiento económico, el desarrollo social, la estabilidad y democratización políticas, la autoridad y soberanía del Estado.

En conclusión, por la convergencia de las fuerzas y procesos que se analizaron, existen fuertes restricciones al Estado y su soberanía, manifestadas en una gran variedad de modos y grados; de jure, como debilitamiento o pérdida de ciertos aspectos de la soberanía formal; o de facto, como disminución o pérdida de la capacidad autónoma

para diseñar y realizar políticas. No obstante, no son totales, definitivas ni irreversibles las fuerzas y tendencias de la transnacionalización, la mundialización y la globalización, ni sus resultantes en el debilitamiento y la declinación del Estado soberano.

Debe tenerse en cuenta que, por una parte, la soberanía nunca ha sido ni es en la realidad lo que pretendió y pretende la idea y la praxis tradicionales y todavía vigentes de los Estados, sus elites dirigentes y sus grupos dominantes: algo monolítico, absoluto e ilimitado, indivisible e inalienable. La cesión, por voluntad y acuerdo de los Estados de ciertas parcelas de su soberanía, y el debilitamiento de algunas partes de sus funciones sustantivas no implican necesariamente una disminución del Estado-nación.

No se debe ignorar, por otra parte, que las restricciones y retos a la soberanía estatal-nacional varían y deben ser calificadas, según los casos, las etapas, los espacios y el interjuego de las condiciones económicas y políticas tanto internacionales como nacionales. Transnacionalización y globalización no se cumplen de manera uniforme en todo el mundo y para todos los Estados-nación, ni tienen un carácter absoluto y definitivo. La economía mundial y el sistema interestatal exhiben desniveles y discontinuidades; crean brechas y nichos; abren espacios de autonomización y refuerzo de la soberanía que los Estados-nación pueden aprovechar.

Desigualmente integrados en la economía mundial y en el sistema político internacional, los Estados pueden seguir ejerciendo grados y formas variables de su soberanía; aceptar restricciones a la misma pero conservar viejas capacidades y funciones, así como adquirir otras nuevas para regular en la medida de lo posible fuerzas y procesos que se den más allá de su control efectivo.

La soberanía de jure y la de facto, como idea y como praxis, sigue siendo una fuerza que compele, especialmente respecto a la capacidad del Estado para ejercer sus poderes coercitivos. Los Estados siguen poco dispuestos u opuestos a someter sus disputas con otros Estados al arbitraje de una autoridad inter o supranacional; siguen preservando celosamente su derecho de hacer la guerra.

Algunos Estados pueden tratar de aislar relativamente sus economías de las redes transnacionales. Pueden ser factores y vehículos del paso, del actual movimiento hacia la desregulación que puede

ser coyuntural y no excluir la posible emergencia de nuevas formas de regulación en el futuro. O bien pueden involucrarse en nuevas formas de participación e intervención de tipo político, adoptar políticas e instituciones de cooperación o integración supranacional.

A pesar de las restricciones a su estatus de jure y a su ejercicio de facto, y con las interrogantes planteadas respecto a la idea de un ente absoluto y monolítico, ilimitado, indivisible e inenajenable, la soberanía del Estado y su sometimiento al imperio del derecho siguen siendo cruciales en una economía mundial crecientemente inter y transnacionalizada. La autoridad y la gobernabilidad correspondientes a la soberanía en el sentido tradicional pueden volverse más plurales, localizarse en diferentes sedes, en organizaciones e instituciones públicas y privadas, en foros subnacionales, internacionales y transnacionales.

Los Estados pueden preservar muchos de sus papeles y funciones y adquirir otros nuevos, como voz exclusiva de una población delimitada por el territorio; como legitimación y consenso para las autoridades que se crearon por los otorgamientos de soberanía; como pivotes entre agencias internacionales y actividades subnacionales.

El Estado-nación soberano como fuente y portador del imperio del derecho conserva un papel central, tanto internamente como externamente. El derecho internacional, indispensable en la marcha hacia la mundialización y la globalización, no puede desarrollarse y funcionar sin Estados nacionales que son a la vez sus soportes materiales, sus agentes, sus creadores y quienes acatan la ley.

Por consiguiente, no existe una contradicción fatalmente necesaria e indisoluble entre la integración económica mundial y la soberanía del Estado-nación con imperio del derecho o una relación en detrimento del segundo. La difusión global de la soberanía en la forma del Estado de derecho permitió crear y consolidar una economía internacional como la vigente. Sin embargo, no existe o se retrasa la emergencia de una organización internacional de Estados y otros grandes actores internacionales y un derecho mundial que responda a exigencias de la globalización y sea pasaje obligado a un nuevo orden mundial. Esto requiere el examen crítico de los problemas, de las tendencias negativas y destructivas, de los conflictos, que surgen en el tránsito a la globalización; la determinación de requisitos para

la incorporación y supervivencia en condiciones favorables a los procesos y resultados de la globalización; el respeto de las individualidades nacionales, regionales y locales; la combinación de normas supranacionales y nacionales.

Finalmente, no es posible ni deseable mantener las modalidades actuales de un Estado-nación en crisis, pero sí su recuperación y su continuidad transfigurada. Ello podría darse por la convergencia de varias dimensiones:

- a)* el entrelazamiento de factores externos e internos;
- b)* los desenlaces de conflictos y crisis;
- c)* las alianzas de elites, clases, grupos e instituciones (internas, externas, sus entrelazamientos);
- d)* la redefinición de estrategias y políticas, de crecimiento y modernización y de desarrollo integral;
- e)* la redefinición y el redespliegue de relaciones entre nación, región, mundo: entre Estado y mercado; entre Estado y sociedad civil; entre los tres sectores, público, privado y social; entre autoritarismo o democratización.