

Jody Jensen

Desde mediados de la década del '90, Kenichi Ohmae<sup>1</sup> y otros han argumentado que los estados nación se han convertido en actores disfuncionales en la economía global. Mientras que algunos, como Boyer y Drache<sup>2</sup> y Scott<sup>3</sup>, sostienen que el estado tiene la capacidad de transformarse y adaptarse a situaciones económicas cambiantes. Asimismo, Tamás Szentes enfatiza que el estado juega un rol primordial, por ejemplo, en la atracción de inversión extranjera directa y de empresas transnacionales<sup>4</sup>.

Muchas de estas discusiones se han cristalizado durante el período que siguió a la tragedia del 11 de septiembre, y hacen hincapié en el vaciamiento que provocó la globalización, “empoderando a individuos y grupos para desempeñar papeles a nivel mundial que anteriormente habían estado reservados a los gobiernos (incluyendo la utilización de armas de destrucción masiva)”<sup>5</sup>. Otros, por el contrario, piensan que “los ata-

ques terroristas y sus consecuencias han servido para reivindicar concepciones más tradicionales de la política mundial, basadas en la centralidad del estado”<sup>6</sup>.

En un artículo reciente, Saskia Sassen explica cómo lo global está parcialmente constituido e inscripto en lo nacional –en un espacio geográfico delimitado por un elaborado conjunto de leyes nacionales y capacidades administrativas, “haciendo, de ese modo, menos nítida la distinción entre lo global y lo nacional y poniendo en evidencia la participación del estado nacional mismo en la implementación de la globalización”<sup>7</sup>. En otras palabras, como ha señalado Szentes, paradójicamente, mientras que la globalización puede reducir las competencias del estado en la esfera económica, aumenta a la vez la necesidad e importancia de su papel en la economía<sup>8</sup>. Sassen concluye que, mientras que lo global está parcialmente constituido dentro de lo nacional, se está dando al mismo

tiempo una parcial desnacionalización de componentes específicos del estado-nación, más allá del área de la economía.

Siguiendo a Sassen y Szentes, postulo que, en lo que se refiere al análisis del estado, somos testigos de la constitución de un poder con competencias y niveles de alcance híbridos. En otras palabras, asistimos a la formación de un tipo de autoritaridad y prácticas estatales que implican la desnacionalización parcial de lo que tradicionalmente ha constituido el estado-nación.

### El estado-nación en los debates sobre globalización

En el pasado, el estado soberano era para sus súbditos una jaula de hierro desde donde se podían comunicar legalmente con el mundo exterior sólo a través de sus gruesos barrotes. Con las presiones generadas por las necesidades de la vida, esos barrotes se han ido aflojando. La jaula está empezando a tambalearse. Finalmente, con el tiempo, se romperá en pedazos. Así, los hombres serán capaces de comunicarse más allá de las fronteras de sus respectivos países, libremente y sin ningún tipo de obstáculos<sup>9</sup>.

El supuesto acerca de que la autoridad debe ser centralizada es tan predominante en la conciencia contemporánea que los académicos recién están comenzado a abordar la cuestión de cómo debe entenderse la autoridad descentralizada. La pregunta sobre cómo pensar un mundo que se está ‘domesticando’ (*domesticated*) pero no ‘centralizando’, un mundo de apariencia anárquica, es una de las preguntas más importantes que enfrentan hoy no sólo los estudiantes de relaciones internacionales sino también de teoría política<sup>10</sup>.

Los debates acerca de la globalización se concentran frecuentemente en sus efectos e implicaciones para el estado-nación. Tras el impacto de la globalización, la soberanía se ha vuelto ‘difusa’. ¿Continúan los estados nación y los líderes políticos nacionales desempeñando un rol importante a nivel global o se están convirtiendo en figuras cada vez más irrelevantes en comparación con otras fuerzas que ‘dan forma’ al mundo?

Después de décadas de interminables debates teóricos, podemos decir que los estados nacionales siguen siendo poderosos y que los líderes políticos pueden desempeñar roles decisivos en el mundo. Pero la cuestión radica en qué hacer con el gran déficit democrático que se ha planteado a nivel nacional y global. En la actualidad, las naciones enfrentan más riesgos y peligros que enemigos. En el contexto globalizado, el estado-nación se está remodelando. Algunos argumentan que se ha vuelto demasiado pequeño para resolver algunos problemas regionales o globales, pero demasiado grande para resolver los locales. Las instituciones sobreviven como cáscaras vacías de contenido (*shell institutions*) e incapaces de desempeñar las tareas que se requieren en la nueva era y en un

campo cada vez más amplio, con mayor número de actores y con una competencia que aumenta de manera constante<sup>11</sup>. Esto es particularmente evidente en los países en transición de Europa Central y del Este.

En el debate sobre el poder del estado en el contexto de la globalización se pueden identificar dos enfoques. El primero, definido por David Held como “hiperglobalista” (*hyperglobalist*), sostiene que la globalización ha transferido poder y autoridad desde el estado hacia actores regionales, globales y privados, haciendo del estado un actor periférico en el escenario mundial. Se argumenta que la globalización vacía progresivamente al estado así como a la ciudadanía tanto a nivel de las fuerzas del mercado global como de los bloques regionales como la Unión Europea. Esto limita el abanico de opciones que tienen actualmente los estados, cuyo papel queda limitado al de una simple conexión entre los ciudadanos y el mercado global. El resultado de este proceso es denominado “represión redistributiva” a nivel nacional.

El segundo enfoque, categorizado por Held como el de los “escépticos”, afirma que no estamos viviendo en una era muy diferente del pasado y que la mayoría de los cambios que estamos experimentando son superficiales. Asimismo, desde esta posición se argumenta que la evidencia empírica pone de manifiesto que lo que se ha intensificado es la internacionalización, no así la globalización. Según este grupo, los debates sobre la globalización están vacíos. La economía mundial, se sostiene, no es, en verdad, nueva o diferente de épocas anteriores. También se postula que en la mayoría de los países sólo una pequeña proporción de los ingresos proviene del comercio exterior. La mayor parte del intercambio económico se produce entre regiones más que a nivel global. Además, se agrega que la globalización es una ideología difundida por los promotores del libre comercio, que desean dismantelar los sistemas de bienestar y recortar los gastos del estado. En palabras de Held: “Más que una aldea global esto es un saqueo global”<sup>12</sup>.

En estas tipologías, el estado y la globalización son vistos como formas de organización política y social que compiten, participando en “una batalla de suma cero por el poder y la autoridad en el ámbito de la política mundial, donde de forma automática se asume que cualquier avance de las fuerzas de la globalización debilita la autoridad del estado”<sup>13</sup>. Este punto de vista bastante dual de las relaciones entre los estados y la globalización hace que parezcan totalmente distintos y mutuamente excluyentes.

De hecho, ambos enfoques son difíciles de sostener ya que si bien, por un lado, la mayoría de los estados (con excepción de Cuba, Venezuela, Irán, Corea del Norte y tal vez pronto también Hungría) se han convertido en entusiastas partidarios de la globalización es, al mismo tiempo, difícil argumentar que nada ha cambiado en la política mundial. La globalización ha exigido un incremento de las relaciones entre los estados para hacer frente a las consecuencias de procesos globalizado-

# En la actualidad, las naciones enfrentan más riesgos y peligros que enemigos. En el contexto globalizado, el estado-nación se está remodelando.

[...] la globalización económica empodera al poder ejecutivo de los estados-nación, fortaleciendo su rol a expensas de las legislaturas y de sus políticas nacionales.

res como, por ejemplo, la inestabilidad y las crisis financieras, la degradación y crisis ambientales, la migración y el terrorismo. Es evidente que hay un aumento en la importancia e impacto de los actores no estatales en el sistema internacional, pero sería una exageración decir que en la actualidad estos reemplazan la autoridad estatal en el ámbito internacional. No obstante, es todavía una incógnita si el estado va a evolucionar indefectiblemente –y, en ese caso, si lo hará de manera exitosa hacia este nuevo papel que plantea, por cierto, nuevos requisitos.

Podemos identificar también a los “transformacionistas” (*transformationalist*), cuyos argumentos se ubican en un punto intermedio entre los escépticos y los hiperglobalistas. Estos acuerdan con la idea de que ha habido grandes cambios espaciales en los desafíos que plantean el comercio, las finanzas y el medio ambiente; y que estos desafíos no pueden, por lo tanto, ser comparados con los que existían hace 400 o 600 años atrás. En ese entonces, hubo choques interregionales con la colonización, pero hasta los impactos ambientales que estos mismos produjeron no se comparan con la extensión, intensidad y velocidad que conlleva el calentamiento global en la actualidad.

Sin embargo, si bien se han producido cambios globales masivos durante los últimos cincuenta años o más, cabe preguntarse si realmente el poder del estado se ha disuelto como consecuencia del proceso de globalización. Lo que sí ha ocurrido es que la política se ha vuelto más compleja, con múltiples niveles y dimensiones. Paralelamente a la globalización económica, se ha producido una globalización política, es decir, un crecimiento de políticas que involucran a localidades, ciudades, regiones, regiones supranacionales y las organizaciones intergubernamentales e internacionales.

Una síntesis de los ámbitos de desconexión entre la globalización y el estado nacional podría ser la siguiente: es cada vez más difícil para una colectividad que opera dentro de los límites territoriales de un estado-nación poder determinar autónomamente su política. En la actualidad, se pueden identificar múltiples espacios de poder, siendo el estado nacional sólo uno de estos; asimismo, el poder que se encuentra a nivel del estado-nación está experimentado una transformación. Nos estamos moviendo desde la articulación del bien público a nivel del estado nacional hacia construcciones regionales e incluso mundiales con nuevos modelos de gobernanza con niveles múltiples. Los desafíos internos son redefinidos y recontextualizados como asuntos internacionales que requieren coordinación y regulación internacional, cuando no mundial, por parte de grupos de estados nación<sup>14</sup>. Estos cambios han promovido transformaciones de la autoridad estatal, pero no necesariamente el vaciamiento del poder político con base en el ámbito estatal.

### La hibridación y desnacionalización del estado-nación

Hemos ciertamente entrado en una fase nueva, pero estamos sólo en sus comienzos. No sabemos lo que se aproxima. Pero no creo que el problema principal vaya a ser lo nacional versus lo global. Veo, más bien, una multiplicación de lo que está empezando a suceder hoy en día: la formación de ensamblajes parciales, a menudo muy especializados, entre porciones de territorio, de autoridad, de derechos, que solían estar ‘alojados’ en estados nacionales. Algunos de estos ensamblajes serán de carácter privado, algunos públicos, algunos continuarán ocupando espacios nacionales pero serán desnacionalizados, otros serán globales. El futuro al que estamos entrando puede llegar a ser muy pero muy malo, o puede llegar a ser razonable. No lo sabemos, en parte porque va a ser moldeado no sólo por la tecnología y el poder sino también por los desposeídos. El pasado nos muestra que la historia ha sido construida también por los excluidos. Podemos hacer política aun cuando carezcamos de poder<sup>15</sup>.

Recientemente, Saskia Sassen, autora de estas líneas, postuló que la globalización está parcialmente contenida dentro de los estados nación y es implementada por ellos. Esta tendencia borra las fronteras entre lo que se constituye como lo nacional y lo global<sup>16</sup>. Su conclusión es que esto resulta en la desnacionalización de algunos componentes específicos de las funciones del estado-nación, no sólo en el plano económico.

Sassen afirma que estamos asistiendo a la transformación de aquello que ha constituido tradicionalmente el estado en un estado híbrido con diferentes funciones, alcances y competencias. La combinación de procesos que describimos como globalización están produciendo cambios parciales, aunque significativos, en las formas que toma la autoridad en el seno del estado-nación. Se trata de un híbrido que no es totalmente privado ni público, que no es totalmente nacional ni global. Es precisamente esta cualidad híbrida –que no es nacional en el sentido en que esta cualidad ha sido históricamente entendida, ni global, como el término es interpretado en la actualidad– la que indica la reconstitución de la soberanía.

El modelo de autoridad del estado, según Sassen, debe concebirse de una forma nueva, que refleje los cambios en el contexto contemporáneo exigidos por la globalización, decodificando o ‘separando’ algo de lo que sigue siendo experimentado como nacional. Dice Sassen: “Aunque parezcan nacionales, estos tipos de prácticas y dinámicas son realmente constitutivas de escalas globales que nosotros no reconocemos como tales. Cuando las ciencias sociales se focalizan sobre la globalización, por lo general no toman en cuenta estas prác-

ticas y dinámicas, sino más bien aquellas que tienen una más evidente escala global”<sup>17</sup>.

Los procesos de globalización de múltiples escalas se desarrollan a niveles supranacionales, globales y subnacionales, por lo que el estudio de la globalización requiere mirar no sólo aquello que se expresa a nivel global sino también aquellas prácticas que se desenvuelven a escala local y la multiplicación de conexiones transfronterizas entre diferentes escenarios locales. El estado (así como también otros actores como las empresas transnacionales y organizaciones no gubernamentales) tienen que ser ubicados en un contexto de múltiples globalizaciones.

Los estados ofrecen un entorno propicio no sólo para el capital corporativo sino también para aquellos que buscan someter a este último a una rendición de cuentas más exigente y al escrutinio público. Los mercados globales tienen un alcance global a través de los mercados electrónicos, pero también están integrados en condiciones y centros financieros locales. Esto incluye, por ejemplo, la reorientación de agendas nacionales hacia otras de carácter global, la construcción de agendas privadas que se convierten en nacionales y la privatización de capacidades para la elaboración de normas que solían estar bajo dominio público. Esto también está ocurriendo, aunque de una manera más circunscripta y regulada, dentro de los límites de la Unión Europea. Al mismo tiempo, es el aparato institucional de los estados el que implementa de hecho la legislación internacional, incluyendo el régimen de derechos humanos. Una de las pruebas para determinar si, y hasta qué punto, un estado está abierto a valores internacionales es la forma en que adopta el derecho consuetudinario internacional, los tratados y las decisiones de las organizaciones internacionales en su propio sistema nacional.

El hecho de que muy pocos adopten la incorporación automática a sus sistemas nacionales (como Grecia, los Países Bajos y España<sup>18</sup>) no significa que los estados normalmente y de forma sistemática desestimen las normas internacionales. Los estados siguen siendo el principal núcleo técnico administrativo para la adopción de reglas y normas internacionales. No existen por el momento sustitutos o réplicas para el desempeño de estas funciones por parte de otros mecanismos institucionales, incluyendo a las agencias reguladoras<sup>19</sup>.

Si bien el estado participa facilitando las condiciones para la expansión de la economía global, lo hace en un contexto cada vez más dominado por la desregulación, la privatización y la creciente autoridad de actores no estatales, algunos de los cuales asumen nuevos roles normativos. En muchas de estas nuevas dinámicas y condiciones, el estado continúa desempeñando un papel muy importante, a menudo como base institucional para el funcionamiento de los nuevos regímenes, de aquellas políticas que nosotros asociamos con la globalización económica<sup>20</sup>.

Lo que Sassen considera un peligro es, sin embargo, el aumento de poder de los ejecutivos nacionales y la creciente alineación de intereses entre el poder ejecutivo (la oficina del Primer Ministro) y la agenda de las corporaciones y de la política global, alejándose así de la agenda pública más amplia establecida por las legislaturas y representaciones democráticas<sup>21</sup>. En este sentido, la globalización económica empodera al poder ejecutivo de los estados nación, fortaleciendo su rol a expensas de las legislaturas y de sus políticas nacionales.

Sassen concluye que lo nacional no es mutuamente exclu-

yente con lo global, pero afirma que la “categoría *container*” de nación ya no abarca adecuadamente (si alguna vez lo hizo) la proliferación y transformación de las actividades tradicionales del estado y sus responsabilidades.

### Concepciones del estado “adaptativo” (*adaptive state*)

Se puede identificar una nueva construcción denominada “estado adaptativo” hacia la cual las configuraciones actuales del estado van a evolucionar<sup>22</sup>. Asimismo, estos estados adaptativos tendrán que enfrentar desafíos en términos de: 1) disminución de la autonomía debido a una mayor dependencia de otros estados; 2) el aumento en los requisitos de legitimidad; y 3) la necesidad de adaptarse a cambios climáticos rápidos y dramáticos en el medio natural, la migración humana y las actividades delictivas internacionales. Los mismos, aumentarán la carga sobre las capacidades del estado. En este sentido, los estados exitosos serán aquellos que sean capaces de “adaptarse tanto interna como externamente” a los desafíos de gran escala<sup>23</sup>.

Para que la hibridación del estado-nación y de sus funciones contribuya provechosamente en la elaboración y funcionamiento de la gobernanza global en el futuro se requiere una evaluación más profunda acerca de qué tipo de transformación se necesita. Seguramente habrá estados con distintos niveles de preparación para llevar a cabo esta transformación. Esto podría conducir a una mayor polarización en las competencias de los estados a nivel global -aquellos mejor preparados para adaptarse tendrán mayor peso en las negociaciones globales. Asimismo, esto provoca consecuencias en cuanto a la posibilidad de desarrollar la democracia a niveles locales y nacionales. Está claro que elegir a líderes nacionales competentes permite equilibrar los desafíos de la globalización económica entre los intereses sociales y políticos nacionales, así como también timonear las naciones de manera exitosa hacia una posición de beneficiarios netos de la economía global.

Desafortunadamente, para la mayor parte de los países en desarrollo y en transición el liderazgo, las habilidades y la visión necesarias son todavía muy insuficientes. Así como una hibridación progresista y positiva podría empoderar a los estados y fortalecer a las democracias nacionales en este nuevo escenario global, una hibridación regresiva y negativa, que entrega las instituciones representativas del estado (como las legislaturas) a las multinacionales y a las ramas del ejecutivo cercana a ellas, provocará un mayor debilitamiento de las democracias nacionales, aumentando el riesgo de exclusión del país de los beneficios de la globalización.

### Notas

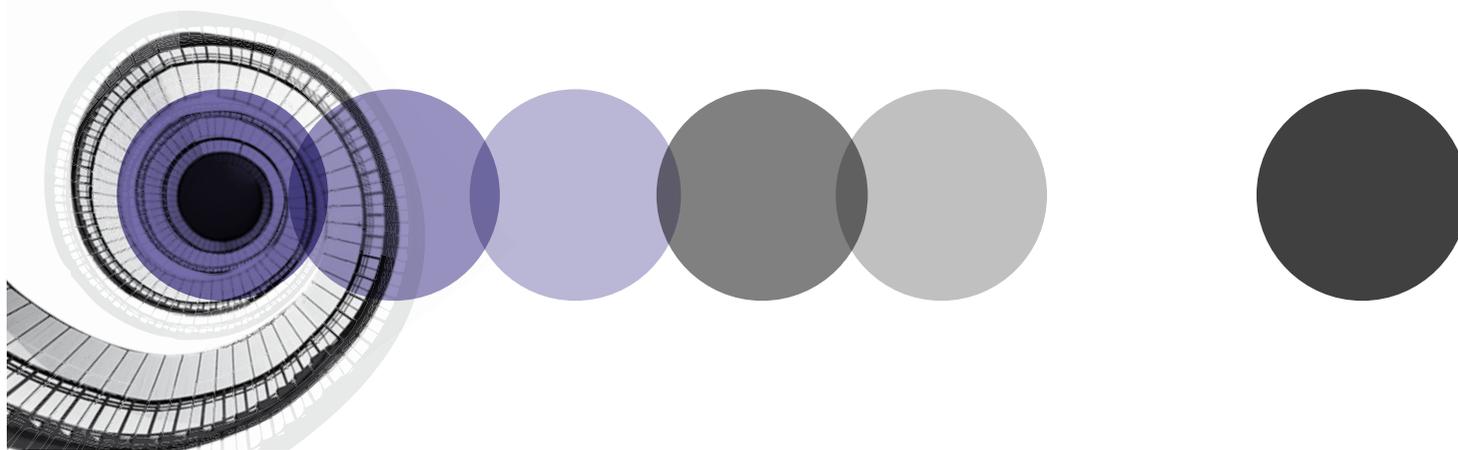
<sup>1</sup> Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, London, Harper Collins, 1995.

<sup>2</sup> Robert Boyer y Daniel Drache (eds.), *States Against Markets. The Limits of Globalization*, London, Routledge, 1996.

<sup>3</sup> Alan Scott, *The Limits of Globalization. Cases and Arguments*, London, Routledge, 1997.

<sup>4</sup> Tamás Szentes, *World Economics*, vols. I y II, Budapest, Akadémia Kiadó, 2003, especialmente pp. 333-354.

<sup>5</sup> Richard Woodward, “An ‘ation’ not a ‘nation’: The Globalisation of World Politics”, en Jonathan Michie (ed.),



*The Handbook of Globalization*, Northampton (MA.), Edward Elgar, 2003, pp. 309-317.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 310.

<sup>7</sup> Saskia Sassen, "The State and Globalization: Denationalized Work and Internal Power Shifts", en *Europe's challenges in a globalized world*, Global Jean Monnet Conference, ECSA-World Conference, Bruselas, 23 y 24 de noviembre de 2006, Luxemburg, Office for Publications of the European Communities, 2007, pp. 39-53. Disponible en: [http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confglobal06/contribution\\_sassen.pdf](http://ec.europa.eu/education/programmes/llp/jm/more/confglobal06/contribution_sassen.pdf) y también S. Sassen, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

<sup>8</sup> Véase, especialmente, la discusión sobre los efectos controversiales de la globalización económica, T. Szentos, *World Economics...*, *cit.*, pp. 301-323.

<sup>9</sup> Nicolas Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, Paris, Librairie Hachette, 1927, *cit.* en Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005 (ed. orig. 2001), p. 39.

<sup>10</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 308.

<sup>11</sup> Anthony Giddens, *Runaway World*, Reith Lectures, London, BBC, 1999. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/radio4/reith1999/lecture1.shtml>.

<sup>12</sup> Mikkel Thorup y Mads P. Sorensen, "Inescapably Side by Side. An Interview with David Held", 2004. Disponible en: <http://www.polity.co.uk/global/pdf/sidebyside.pdf>.

<sup>13</sup> *Ivi*.

<sup>14</sup> David Held, "Cosmopolitanism: Ideas, Realities and Deficits", en D. Held y Anthony McGrew (eds.), *Governing Globalization: power, authority and global governance*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 305-324; D. Held,

*Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity, 2004. Del mismo autor, ver también, D. Held and Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity; 2005, D. Held and Anthony McGrew. *Governing Globalization*, Cambridge, Polity, 2003.

<sup>15</sup> "Denationalized states and global assemblages, an interview with Saskia Sassen", en *Eurozine*, 2006. Disponible en: <http://www.eurozine.com/articles/2006-11-20-sassen-en.html>.

<sup>16</sup> S. Sassen, "The State and Globalization...", *cit.*

<sup>17</sup> *Ivi*.

<sup>18</sup> Además de la adopción automática, en Grecia tanto las normas consuetudinarias como las reglas internacionales y los tratados reemplazan la legislación nacional, lo que demuestra el compromiso de Grecia con respecto a la adopción de un enfoque internacionalista. En los Países Bajos, los tratados internacionales prevalecen sobre la Constitución. En España, las autoridades nacionales están obligadas a interpretar la legislación nacional en materia de derechos humanos de acuerdo a los instrumentos internacionales, así como también a otorgar la primacía a los tratados internacionales.

<sup>19</sup> A. Cassese, *International Law*, *cit.*, pp. 234-237.

<sup>20</sup> S. Sassen, *Territory, Authority, Rights...*, *cit.*, p. 269.

<sup>21</sup> Esto se puede ver, por ejemplo, en los programas del Fondo Monetario Internacional que tienen que ver sólo con el poder ejecutivo y no con las legislaturas.

<sup>22</sup> Frank Biermann y Steffen Bauer, *Managers of Global Governance. Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies*, Global Governance Working Paper, n. 15, The Global Governance Project 2005, p. 21.

<sup>23</sup> *Ivi*.