

CAPÍTULO PRIMERO

EL DEBATE SOBRE EL ESTADO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Como señalamos en la Introducción, el tema del impacto de la globalización sobre el Estado es uno de los más discutidos y que mayor interés ha suscitado en los tiempos recientes. En los extremos del debate pueden identificarse dos polos que proponen hipótesis distintas sobre la naturaleza y alcance de dicho impacto. De esta manera, uno de esos polos sostiene que la globalización ha de llevar a la disolución del Estado o, por lo menos, a su debilitamiento fundamental. El otro polo, por su parte, defiende la idea de que el Estado se está transformando de diversas maneras, en una especie de proceso de adaptación a los procesos y fenómenos identificados con la llamada globalización. A continuación reseñamos dos trabajos representativos de una y otra postura, para después fijar nuestra posición respecto del tema debatido.

I. LA TESIS DE LA DISOLUCIÓN DEL ESTADO

Un ejemplo de la primera postura puede encontrarse en el trabajo de Jessica Mathews, quien sostiene que los *absolutos* del sistema de Westfalia se están “disolviendo”. Entre esos absolutos, la mencionada autora identifica los siguientes: la idea de Estados territorialmente fijos, en los que todo lo de valor se encuentra dentro de las fronteras del Estado; la concepción de una autoridad única y secular que gobierna cada territorio y que lo representa hacia afuera, allende sus fronteras; la noción de la

inexistencia de otra autoridad por encima de los Estados.⁹ Asimismo, para esta autora, el Estado-nación se encuentra asediado por diversos frentes, por lo que dichos absolutos se ven cada vez más debilitados, lo cual ha de resultar en el declive de aquél.

Cabe señalar que Mathews identifica como el motor principal de esta tendencia a las nuevas tecnologías de información electrónica, que reducen drásticamente los costos de comunicación, consulta y coordinación, favoreciendo la creación y consolidación de redes descentralizadas de individuos y grupos capaces de competir con éxito con estructuras jerárquicas de las instituciones tradicionales (como el Estado).¹⁰ Así, la autora observa que estos desarrollos han permitido el surgimiento de actores no estatales que compiten con ventaja contra el Estado. Como ejemplo de ello, Mathews se refiere a la enorme expansión en el número de organizaciones no gubernamentales (ONG), cuyo papel e influencia en la vida interna y externa de los Estados se ha multiplicado en los últimos años. Sus recursos financieros, su experiencia técnica y conocimientos se aproximan y a veces rebasan los de gobiernos más pequeños y de organizaciones internacionales (por ejemplo, Amnistía Internacional). Además —observa la referida autora— dichas organizaciones han penetrado las estructuras oficiales de toma de decisiones (tanto nacionales como internacionales), y de esa forma influyen ya de manera importante en la política pública.¹¹

Por otro lado, Mathews observa el surgimiento, expansión y desarrollo de las corporaciones multinacionales como otro elemento más de la erosión del poder del Estado-nación. Estas gran-

⁹ Mathews, Jessica, “Power Shift”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, 1997, p. 50.

¹⁰ *Ibidem*, p. 52.

¹¹ Observa esta autora que hoy día las ONG proporcionan más asistencia para el desarrollo que el sistema de la ONU en su conjunto, excluyendo al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional. “The range of these groups’ work is almost as broad as their interests. They breed new ideas; advocate, protest, and mobilize public support; do legal, scientific, technical, and policy analysis; provide services; shape, implement, monitor, and enforce national and international commitments; and change institutions and norms”, *ibidem*, pp. 53-55.

des empresas tienden a desconectarse de los intereses de sus países de origen, a transferir empleos a otros países del mundo, a evadir impuestos y a erosionar la soberanía económica de las naciones. Por otro lado, la rápida globalización de los mercados financieros que ha ocurrido en la última década se ha traducido en una pérdida de control de parte de los Estados-nación. Los mercados, entonces, son los que establecen reglas de facto que además pueden imponer con su propia fuerza, y aunque los Estados pueden intentar oponerse a ellos, los castigos son sumamente severos en términos de pérdida de capitales extranjeros, tecnología y empleo doméstico.¹² Asimismo —señala Mathews— las fuerzas que impulsan la economía global han alimentado organizaciones criminales de alcance también global, como el narcotráfico, que aprovecha la porosidad de las fronteras y los espacios financieros transnacionales y representa un desafío a la seguridad del Estado. Como se puede ver en la experiencia de varios países latinoamericanos, el narcotráfico es un problema que los Estados aislados no pueden enfrentar con éxito por sí solos.

En tercer lugar, afirma Mathews respecto de las organizaciones internacionales, que si bien hasta hace poco eran consideradas como instituciones de los estados-nacionales, actualmente han desarrollado bases propias (*constituencies*), y a través de las ONG han establecido conexiones directas con los pueblos del mundo. Además, son fuente de *soft law*, es decir, de normas y principios en forma de orientaciones, prácticas recomendadas, resoluciones no obligatorias en rápida expansión, con gran eficacia, elaboradas por equipos de especialistas, abogados, científicos e implementadas y monitoreadas por una influyente clase de servidores civiles internacionales.¹³

¹² En la actualidad el movimiento de capitales en los mercados financieros que se da en un día, equivale a cien veces el volumen del comercio mundial. *Ibidem*, p. 57.

¹³ Lo anterior es cierto tanto por lo que respecta a la labor de la ONU en el monitoreo (activo y no sólo pasivo) de elecciones en el mundo como en lo relativo a la participación de instituciones financieras internacionales en los asuntos domésticos de los estados. *Ibidem*, pp. 58 y 59.

Por último, observa la referida autora que la política internacional ya no puede pensarse en términos de Estados que compiten entre sí, y que defienden sus territorios y representan a sus pueblos hacia afuera. Por encima y por debajo del Estado-nación han surgido entidades que compiten exitosamente con el Estado arrebatándole algunos de sus poderes y referentes emocionales tradicionales. Ejemplos de este tipo de entidades son las instituciones supranacionales, como la Unión Europea y unidades subnacionales (se refiere a nacionalidades que permanecieron “ocultas” tras la imagen de unidad de muchos estados-nacionales que étnica y/o culturalmente eran muy diversos), que cada vez buscan con mayor fuerza desempeñar algún papel al nivel internacional. Pero quizás el desarrollo más importante en este aspecto es el rápido crecimiento de autoridades híbridas, que incluyen a actores estatales y no estatales, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y muchas más.¹⁴ En estos híbridos, la línea entre lo público y lo privado se vuelve borrosa, y en ocasiones a los Estados les toca jugar un papel menor.

La conclusión de Mathews es que el poder del Estado-nación tiende a disolverse y declinar en las presentes circunstancias. Los Estados están dejando de ser la unidad natural para resolver problemas. La revolución de la información y de la tecnología de la comunicación tiende a favorecer a actores no estatales, y los Estados cada vez más se verán obligados a seguir decisiones que serán tomadas por otras entidades y actores en su lugar.¹⁵

II. LA TESIS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Por su parte, otras autoras, como Anne Marie Slaughter,¹⁶ sostienen que el papel del Estado no ha disminuido, sino que ha

¹⁴ *Ibidem*, pp. 61 y 62.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 65 y 66.

¹⁶ Slaughter, Anne-Marie, “The Real New World Order”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, 1997.

cambiado, lo cual implica que si bien dicha institución conserva un significativo grado de importancia, ha aparecido una amplia gama de actores no estatales que poseen cada vez mayores capacidades para estructurar la política y la economía globales.¹⁷ De hecho, Slaughter se pronuncia contra los “neo-medievalistas”¹⁸ que proclaman el fin del Estado-nación, señalando dos puntos que éstos pierden de vista:

- a. El poder privado no es sustituto del poder estatal. Todavía, la regulación estatal es preferible para los distintos actores interesados en poner límites o dar algún tipo de cauce a la conducta de otros actores.¹⁹
- b. El traslado de poder que está ocurriendo en el nuevo entorno internacional no implica un juego de suma-cero. En este sentido, para Slaughter, lo que actores no estatales ganan en poder no implica necesariamente una pérdida de poder para el Estado. Por ejemplo, las ONG crean redes con otras ONG de diversos países, y así ejercen presión sobre otros actores domésticos no estatales que tradicionalmente han tenido un importante poder de negociación frente a sus respectivos Estados-nacionales.²⁰

¹⁷ Véase en esta línea el trabajo de Higgott, R. *et al.*, “Globalisation and Non-State Actors”, en Higgott, Richard *et al.*, *Non-State Actors and authority in the Global System*, Routledge, Londres y Nueva York, 2000, p. 1.

¹⁸ Algunos autores han trazado una analogía entre el mundo medieval y el orden mundial actual. Por ejemplo, Korbin ha identificado cuatro aspectos del mundo medieval aplicables en la actualidad: 1. La geografía era ambigua y las fronteras, inestables y mal definidas; 2. Las lealtades y alineaciones múltiples eran la regla y no la excepción; 3. Las élites eran cosmopolitas, y no ligadas en sus lealtades a un territorio particular, y 4. Había una nostalgia por la restauración del orden de Roma. Korbin, “Back to the future, Neomedievalism and the postmodern digital world economy”, en Prakash, Aseem y Hart, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 165-187.

¹⁹ Por ejemplo, los ambientalistas prefieren tener en su país una ley que proteja el medio ambiente, por encima de la opción de alcanzar dicho objetivo organizando boicots contra las empresas que dañan el medio ambiente.

²⁰ Por ejemplo, ONG internacionales aliadas con ONG chilenas, apoyando ambas al gobierno chileno en su decisión de procesar a militares que incurrieron en violaciones graves de derechos humanos durante la dictadura de Pinochet.

Por ello, la lectura de Slaughter en relación con lo que está pasando es distinta a la de Mathews. Para la primera, el Estado no está desapareciendo, sino que se está transformando, y esa transformación significa —y esta es una opinión muy particular del esquema de esta autora— la desagregación en partes separadas y funcionalmente distintas. Estas partes, tales como tribunales, agencias de regulación, ejecutivos y hasta legislativos —afirma la autora— están entrando en redes con sus contrapartes del exterior, creando una densa ramificación de relaciones que constituyen un nuevo orden “transgubernamental”²¹

Por otra parte, para Slaughter este fenómeno “transgubernamental” ofrece mejores perspectivas que otras opciones de “gobernanza internacional”²² (por ejemplo, a través de burocracias internacionales), en términos de eficacia y rendición de cuentas. Esto es así puesto que, por un lado, aprovecha las estructuras, experiencia, las burocracias, las agencias públicas existentes en los Estados, si bien bajo un esquema complejo de interacciones entre actores estatales adscritos a diversos estados; y por otro lado deja abierta la posibilidad de control de las instituciones gubernamentales por parte de los ciudadanos nacionales, a tra-

²¹ “Disaggregating the state into its functional components makes it possible to create networks of institutions engaged in a common enterprise even as they represent distinct national interests. Moreover, they can work with their subnational and supranational counterparts, creating a genuinely new world order in which networked institutions perform the functions of a world government-legislation, administration, and adjudication- without the form”. Slaughter, Anne-Marie, “The Real New World Order”, *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, 1997, pp. 183, 184 y 195.

²² El concepto de “gobernanza”, en su vertiente doméstica (no en la internacional o global), será examinado posteriormente en el presente ensayo. En cuanto al concepto de gobernanza global, podemos por lo menos mencionar que presupone la existencia de una serie de temas y problemas que no pueden ser eficazmente resueltos o regulados por los Estados-nacionales, en razón de que trascienden las fronteras de éstos individualmente considerados (terrorismo, medio ambiente, evasión fiscal, inmigración). Por ello, se requiere de mecanismos transnacionales (transestatales?) de resolución o regulación.

vés de los mecanismos tradicionales de control y rendición de cuentas.²³

Como un ejemplo del fenómeno “transgubernamental”, Slaughter examina el patrón de relaciones que se está formando entre poderes judiciales de una multiplicidad de Estados. El concepto que emplea para referirse a este fenómeno es el de “política exterior judicial”:

Los jueces están construyendo una comunidad jurídica global. Ellos comparten valores e intereses basados en su creencia en el derecho como algo distinto pero no divorciado de la política y su visión de sí mismos como profesionales que deben estar aislados de la influencia política directa. En el mejor de los casos, esta comunidad global recuerda a cada participante que su desempeño profesional está siendo monitoreado y apoyado por una audiencia más amplia.²⁴

Esta comunidad implica una serie de mecanismos informales y formales que han incrementado el contacto entre jueces de muchos países; mecanismos que van desde la forma más elemental, es decir, el conocimiento de las decisiones judiciales de órganos judiciales extranjeros e internacionales, hasta formas más sofisticadas de cooperación e interacción entre tribunales nacionales y tribunales internacionales.²⁵

Asimismo, cita Slaughter nuevas formas de promoción del contacto entre jueces a nivel internacional, tal como la Organización de Cortes Supremas en las Américas, creada en 1995, como otro ejemplo más de una “política exterior judicial”, producto

²³ “Transgovernmentalism offers answers to the most important challenges facing advanced industrial countries: loss of regulatory power with economic globalization, perceptions of a “democratic deficit” as international institutions step in to fill the regulatory gap, and the difficulties of engaging non-democratic states”. *Ibidem*, p. 197.

²⁴ *Ibidem*, p. 186.

²⁵ Como en el caso de temas en los que hay un empalme entre derecho europeo y derecho nacional, respecto de los cuales el Tribunal Europeo de Justicia y los tribunales nacionales europeos deben actuar de manera coordinada.

de la iniciativa y el impulso de los poderes judiciales del hemisferio.²⁶ El resultado final de este proceso no habrá de ser un sistema unificado de tribunales a nivel mundial, que en la cima tenga una especie de tribunal mundial. A diferencia de ello, para Slaughter:

La comunidad jurídica global emergente a partir de redes de poderes judiciales habrá más bien de incluir muchos sistemas jurídicos, cada uno establecido en un estado o región específicos. Ninguna corte suprema podría establecer reglas globales definitivas. Los tribunales nacionales habrán de interactuar entre sí y con tribunales supranacionales en forma tal que puedan acomodarse las diferencias, así como reconocer y reforzar los valores comunes.²⁷

Cabe aclarar que Slaughter no limita el fenómeno “transgubernamental” a los poderes judiciales, sino que lo aplica igualmente a las administraciones públicas y poderes legislativos de los Estados. A partir de este tipo de interacciones es de donde habrá de surgir un nuevo orden mundial, según la autora.²⁸

III. TESIS ADOPTADA EN ESTE TRABAJO

Ahora bien, no es este el lugar para hacer una revisión exhaustiva del debate actual sobre el impacto de la globalización sobre el Estado.²⁹ Para los efectos del presente trabajo, nos hemos limitado a presentar dos posturas que ilustran los extremos en los que transcurren dichas discusiones, en el entendido de que entre ambos existen gran número de posturas diferentes. No obstante,

²⁶ *Ibidem*, p. 189.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, pp. 183-195, y Slaughter, Anne Marie, *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

²⁹ Tal debate puede revisarse en los trabajos de Held, David, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997; o bien el de Kaplan, Marcos, *Estado y globalización*, México, UNAM, 2002.

desde nuestro punto de vista, y más allá de las perspectivas de Mathews y Slaughter, hay elementos suficientes para afirmar que el Estado-nación no está desapareciendo ni se está disolviendo su poder de regulación y de organización de las conductas sociales en razón de los fenómenos identificados con la globalización. En este sentido, diríamos, junto con un importante grupo de investigación de la Universidad de Bremen, que el Estado retiene actualmente sus características básicas como Estado territorial, Estado constitucional, Estado nación democrático y Estado intervencionista, si bien cada vez más comparte responsabilidades en la provisión de seguridad física, seguridad jurídica, autodeterminación democrática y bienestar social, con instituciones al nivel internacional. En suma, no consideramos que el Estado ha perdido capacidades regulatorias y operacionales, si bien reconocemos que ya no tiene el monopolio sobre su ejercicio. Al parecer, en la mayoría de los casos los Estados están entrelazados con nuevos sitios de responsabilidad.³⁰

Ahora bien, si es verdad que los fenómenos y transformaciones arriba apuntados se han venido desarrollando, entonces se plantea la necesidad de una reconceptualización del Estado, y también de una serie de conceptos asociados a él, como lo son el de *poder, autoridad, soberanía, legitimidad*, la distinción entre *lo público y lo privado*, y entre *lo interno y lo externo*. Se trata de nociones relevantes del derecho público, que se han forjado a lo largo de siglos de construcción teórica y dogmática, y que requieren de una revisión a la luz de los procesos y fenómenos que están teniendo lugar en la actualidad.

La propuesta de este trabajo es que el análisis del concepto de “gobernanza” es un buen punto de partida para entender las transformaciones del Estado, así como para emprender el referido ejercicio de reconceptualización referido en el párrafo anterior. El siguiente capítulo tiene el objetivo de realizar dicho análisis.

³⁰ Hurrelmann *et al.* (eds.), *Transforming the Golden-Age Nation State*, MacMillan, 2007, p. 199.