

ESTADO, DEMOCRATIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN LA GLOBALIZACIÓN: LA PROBLEMÁTICA LATINOAMERICANA

Marcos KAPLAN*

SUMARIO: I. *Crisis general y crisis del Estado*. II. *Intervencionismo y autonomía del Estado*. III. *Coacciones y límites*. IV. *Límites de la globalización*. V. *¿Muerte o transfiguración del Estado-nación soberano?* VI. *Bibliografía*.

La emergencia de la globalización actualiza una constante histórica de los países latinoamericanos: el decisivo impacto de la inserción internacional en el Estado nacional, la democratización y la gobernabilidad. El Estado latinoamericano se desarrolla en el contexto de la inserción dependiente en un orden mundial bajo las sucesivas hegemonías de potencias; una economía y un desarrollo de tipo primario-exportador, una sociedad altamente jerarquizada y rígida; un orden político elitista-oligárquico, la ausencia de la sociedad civil y de la democratización.

Estado y élites públicas son creadores de una nación a la que preexisten, sus actores primordiales en la inserción internacional y en la economía, la sociedad y el sistema político. Se autoconstruyen y se autodesarrollan, con una realidad y una lógica propias, se dotan de aparato, de institucionalización y de un espacio autonomizado.¹ Uno y otras se imponen respecto a una “sociedad gelatinosa”, incapaz de autorregulación, y a las mayorías sin participación ni representación propias en un mercado político restringido. Son factor decisivo en la definición de la hegemonía. Se diferencian relativamente de la nueva oligarquía, la coproducen y coorganizan, se integran en parte con ella, a partir y a través

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969 (nueva edición, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983).

del control del aparato gubernamental y de sus modalidades de uso. Las élites públicas construyen el Estado y lo dotan de un ordenamiento político y militar, de una legalidad y una institucionalización que rigen y garantizan la adquisición y el ejercicio del poder, la solución-fórmula de la hegemonía, la democratización relativa y las garantías de gobernabilidad.

El modelo adoptado de sistema político-estatal que las élites públicas importan y adaptan, se sobreimpone a una heterogeneidad de fuerzas y estructuras tradicionales que lo rechazan, o lo refractan y desvirtúan en su funcionamiento y en sus resultados; impiden o restringen la unidad y supremacía del mismo Estado, la participación ampliada, la democracia efectiva del Estado de derecho, y amenazan frecuentemente la gobernabilidad.

El modelo o camino trasplantado a los países latinoamericanos, desde países desarrollados de la época, es interiorizado como nacional, con una historia y una especificidad propias. Resulta, además, anticipatorio respecto a las premisas y bases que debería haber tenido, y a los contenidos y resultados que sus portadores y portavoces pretendieron tener o prometieron lograr.

La incorporación al sistema económico-político mundial y el sometimiento a sus patrones los convierte en marcos de referencia impositivos y cambiantes. Se impone y acepta la reestructuración interna como un ajuste pasivo a las coacciones exteriores, para posibilitar la inserción internacional, el crecimiento, el nuevo sistema de dominación con los consiguientes peligros y efectos de desajuste y retraso. Se subestima o niega la necesidad de producir internamente los prerequisites, los componentes y los resultados del crecimiento, el cambio social, el Estado nacional, la democracia, la gobernabilidad, la cultura, la ciencia. Éstos han sido siempre proyecciones anticipatorias y promesas incumplidas por la carencia de reales prerequisites, componentes, proyecciones y mecanismos de refuerzo y amplificación.

En especial, el prototipo importado de *democracia* se anticipa a la realidad. La democratización efectiva se va dando en oleadas sucesivas, con flujos y reflujos, inclusiones y exclusiones, ascensos y desbordes, reajustes y estabilizaciones, recuperaciones y regresiones, recurrentes amenazas de desestabilización y vicisitudes de la gobernabilidad.

El modelo prevaleciente de Estado elitista-oligárquico-liberal desde sus orígenes exhibe ambigüedades y oscilaciones entre el ser y el deber

ser, la forma y el contenido, la intención proclamada y el resultado producido. Un flujo caudaloso de Constituciones, códigos y leyes se superponen a las fuerzas y dinanismos que en parte las rechazan, en parte las refractan y deforman. Constituciones y leyes se formulan y se acatan pero en mayor o menor medida no se cumplen, o se despliegan en la realidad con modalidades que se apartan de los prototipos y de sus justificaciones doctrinarias. Una constelación de factores y procesos estructurales restringen la vigencia de la autonomía y centralización del Estado, de la soberanía popular y de la democracia representativa.

Las élites de la independencia y la organización nacionales heredan y rigen una sociedad carente de las tradiciones y realizaciones de la democracia, el capitalismo, la industrialización, la diversificación pluralizante y la sociedad civil. Asumen el poder político sin cambios estructurales ni amplias bases sociales, sin legitimidad ni títulos válidos. A partir de una representación usurpada, van consolidando su dominación por los éxitos en la guerra, en la creación de un orden interno, en el crecimiento económico y en la construcción del Estado. Su poder se basa en la fuerza desnuda; la tradición de personalismo caciquil y caudillista; el logro de un consenso por asentimiento impuesto por los pocos a la conformidad resignada de los muchos. La participación directa o por representación de las mayorías es bloqueada, y la realización de los principios democrático-liberales es postergada para un futuro indefinido.

El Estado y las élites públicas ejercen un poder constituyente concedido de modo formal o ficticio a una nación que aún no existe o a un pueblo ausente o pasivo. Estado y gobiernos carecen de legitimidad para expresarse y actuar como voluntad común, con capacidades de decisión política y de creatividad institucional.

Elitización y oligarquización se entrelazan con la adopción de un *camino de desarrollo* que en parte hereda y expresa y en parte coproduce un sistema fuertemente polarizado y rígido; desequilibrado por las diferencias de poder, riqueza; fracturado por tensiones y conflictos de todo tipo.² No existe una sociedad civil. La sociedad realmente existente se caracteriza por la imperfecta diferenciación estructural, la poca o nula autonomía de los subsistemas, la debilidad de la secularización y de la opinión pública. Inestabilidad e ingobernabilidad están siempre presentes,

2 Bulmer-Thomas, Víctor, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, 1994, *passim*.

como amenaza virtual o fenómeno endémico.³ Prevalecen las tendencias a la centralización y al autoritarismo, a la acumulación y confusión de poderes, al poder personal, al debilitamiento del parlamentarismo y al creciente predominio del sistema presidencial y del presidencialismo. Se combina el respeto de las formas democrático-liberales y la desnaturalización práctica de sus aplicaciones y efectos. El sistema político presenta los rasgos de una autocracia unificadora, de una democracia de participación restringida, o de su hibridación. Ello condiciona los derechos civiles y políticos, los regímenes electorales y de partidos, el grado de sometimiento del Estado al imperio de la ley.

Los derechos y garantías individuales se refieren sobre todo a las instituciones del capitalismo liberal —propiedad, empresa, mercado, contrato—, con las adaptaciones y restricciones emergentes de su incorporación a realidades histórico-estructurales muy diferentes de las que les dieron origen y desarrollo. Los derechos políticos, económicos y sociales son ignorados o subestimados y privados de reconocimiento y vigencia. El sufragio universal está restringido por la ley y por las manipulaciones y fraudes electorales.

Los derechos constitucionales emergen y funcionan en todo lo referente a las relaciones de los países latinoamericanos con las metrópolis y de las élites públicas y grupos oligárquicos entre sí, con los grupos y gobiernos extranjeros, y más tarde también con estratos medios urbanos. Se aplican poco o nada a las relaciones entre élites y oligarquías y las masas, y entre centros modernos y regiones atrasadas. La mayoría de la población está privada de la protección efectiva del Estado. La ciudadanía de hecho es más reducida que la de derecho. Se mantienen o agravan relaciones primarias, opresivas e injustas (semiesclavitud, peonaje, mediería, dependencia por deudas, variedades de patronazgo-clientelismo), que se entrelazan con nuevas formas de dominación y explotación aportadas por el crecimiento y la integración internacional. Se da tardía e incompletamente la transformación de los súbditos en ciudadanos.

La participación política es suprimida o limitada para la mayoría de la población por los efectos convergentes de las estructuras socioeconómicas; la amplia gama de formas de violencia; los artilugios constitucionales y jurídicos, y las restricciones electorales. La coacción desnuda es combinada con un consenso más pasivo que activo. Este último es posi-

3 Kaplan, Marcos, *Formación del Estado nacional...*, cit., nota 1, *passim*.

bilitado por la situación ambigua de los extranjeros inmigrantes; las ilusiones de progreso y ascenso de la población urbana; el manejo gubernamental del presupuesto, del patronazgo y de la ocupación burocrática. El sistema electoral refleja largo tiempo la oposición al sufragio universal y la voluntad de restringir de hecho, mediante recursos formales y técnicos, su vigencia efectiva. El *sistema electoral* es manipulado en sí mismo, y en las condiciones y resultados de las elecciones.

El *sistema de partidos* se caracteriza por la primacía o la *cuasi* exclusividad del partido de notables, que asegura el manejo de la maquinaria política y del Estado, la tendencia al régimen de partido dominante o único, y la proclividad a la encarnación personalista. Los partidos opositores son limitados y tardíos; no constituyen una amenaza seria para élites dirigentes y grupos dominantes, que pueden competir y luchar entre sí sin repercusiones negativas para ellas ni para el sistema.

El *régimen constitucional y jurídico* resulta así formalmente válido y vigente, y goza de un primer nivel de legitimidad y legalidad. Su eficacia, sin embargo, se ve restringida por el peso de los intereses y valores dominantes, los requerimientos del sistema de dominación. Es realmente aceptado y vivido por las élites públicas y oligárquicas, pero es impuesto a clases, grupos y regiones fuera de la constelación de poder, que lo aceptan pasivamente o lo resisten y rechazan, cuestionando su eficacia y aun su vigencia con grados variables de energía y éxito. El régimen constitucional y jurídico ve limitada también su eficacia por su restricción a lo normativo, lo formulario y lo ritual; su tendencia a la fetichización para la conservación y el inmovilismo.

Las tensiones y disonancias en el modelo elitista-oligárquico-liberal, sus tendencias a la desestabilización y a la ingobernabilidad, se van acentuando en una fase de transición que va desde principios de siglo hasta 1930 o 1945. Cambios en lo nacional y en lo internacional crean o refuerzan fuerzas y dinámicas de tipo democratizante, nacionalista, populista, modernizante, reformista y estatizante, y se traducen en variaciones considerables del equilibrio de poder y del sistema político. La variedad de sus expresiones se revela en los gobiernos del battlismo uruguayo, del radicalismo argentino, del alessandrismo chileno, en la Revolución mexicana, en la reforma universitaria, en el tenentismo y el varguismo brasileños, en el aprismo peruano.⁴

4 *Idem*.

I. CRISIS GENERAL Y CRISIS DEL ESTADO

Hacia 1930, los principales países latinoamericanos cuentan con un Estado y élites públicas que se caracterizan por un importante grado de autonomía e intervencionismo respecto a la sociedad y sus clases y grupos, y por un papel considerable en el manejo de los problemas y conflictos del crecimiento neocapitalista y de la inserción en un sistema internacional cambiante.

Una serie de actores y procesos convergen como coproductores de las tendencias a la globalización y limitantes del Estado-nación. Ellos son: a) la concentración del poder a escala mundial; b) la tercera revolución industrial y científica (3RIC); c) la transnacionalización; d) la nueva división mundial del trabajo (NDMT); e) el proyecto político de la globalización, y f) el neocapitalismo periférico.⁵

1) Desde fines de la Segunda Guerra Mundial se va evidenciando una *concentración del poder* a escala planetaria y en grado sin precedentes, y su estructuración en un orden mundial piramidal de interdependencia asimétrica. A la fase de bipolaridad primero con dos superpotencias a la cabeza de bloques, y la hegemonía de los Estados Unidos en uno de ellos, luego, sucede una fase de polarización en dos mundos y una creciente brecha diferencial entre ambos, con la incertidumbre sobre la posibilidades de uni, tri o penta-polaridad.⁶

2) Una *tercera revolución industrial y científico-tecnológica* tiene como polos y ejes las nuevas energías (nuclear, solar...); la informática y las telecomunicaciones (telemática); la biotecnología, y en general, la creciente penetración de las ciencias y técnicas en todos los aspectos de la economía, la sociedad y la cultura; la política y el Estado; a un nuevo patrón de acumulación y a un nuevo paradigma tecnológico y producti-

5 Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1998; Dollfus, Olivier, *La Mondialisation*, París, Presses de Science Po., 1997; Moreau Defarges, Philippe, *La Mondialisation*, París, Presses Universitaires de France, 1997; Hirst, Paul y Thompson, Grahame, *Globalization in Question*, Oxford, Polity Press, 1996; Waters, Malcom, *Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1995; Burbach, Roger *et al.*, *Globalization and its Discontents*, Londres, Pluto Press, 1997; Anderson, Sarah *et al.*, *Field Guide to the Global Economy*, Nueva York, The New Press; Lechner, Frank y Boli, John, *The Globalization Reader*, Londres, Blackwell Policies, 2000.

6 Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987, *passim*.

vo. La tercera revolución proporciona la infraestructura tecnológica para la transnacionalización; transforma la división mundial del trabajo; constituye una mutación histórica en los centros que va irradiando hacia las periferias.⁷

3) La *transnacionalización* se desarrolla e impone con el ascenso y primacía de las nuevas corporaciones transnacionales (CTN), pero también con otros grupos, flujos y redes que dejan de existir y actuar como pura o primordialmente nacionales. Macroempresas y consorcios transnacionales mundializan sus estrategias y políticas, integran sus actividades a escala planetaria, compiten en mercados globalizados, inciden directa e indirectamente en el Estado-nación. Con las nuevas tecnologías, las CTN crean su propio macroespacio tecnológico-económico-operativo, por encima de las fronteras, no coincidente con los espacios internos de los Estados. Sus organizaciones y sus operaciones son en gran medida internas. Las CTN usan sus capacidades y recursos para influir o dominar a los Estados-nación donde operan, para eludir sus restricciones, instrumentarlos y contribuir al debilitamiento de su soberanía.⁸

4) En una *nueva división mundial del trabajo*, diversos mercados mundiales (laborales, productivos, etcétera) se van fusionando en un mercado mundial único. Las corporaciones y Estados de las potencias y los países centrales en conjunto mantienen y refuerzan el control mundial de los grandes flujos tecnológicos y científicos, comerciales y financieros. En conjunto, están en condiciones de realizar un vasto movimiento mundial de *redespliegue, reubicación y relevo*; expanden y desplazan los flujos de recursos, inversiones, unidades de producción, personal; los dispersan y reintegran de diferentes maneras; reordenan y redistribuyen papeles, funciones y posibilidades de producción y crecimiento respecto de regiones, países, ramas productivas, bienes y servicios, empresas, clases y grupos, organizaciones, instituciones, Estados.

7 Notchef, Hugo, "El nuevo paradigma tecnológico y la simetría norte-sur", *Revista del derecho industrial*, Buenos Aires, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre de 1989; Kaplan, Marcos, "El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos. Tendencias y evolución futura", *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año 10, núm. 108, diciembre de 1985: *passim*.

8 Dunning, John, *The Globalization of Business*, Londres-Nueva York, Routledge, 1993; Doremus, Paul, *The Myth of the Global Corporation*, Princeton University Press; Barnett, Richard y Cavanagh, John, *Global Dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994; Stopford, John, "Multinational Corporations", *Foreign Policy*, invierno de 1998-1999, *passim*.

En los países centrales se desarrollan las industrias más capital-intensivas, los focos fundamentales de la investigación y la innovación, las avanzadas de producción y de nuevos productos. Desde los mismos centros se exportan industrias trabajo-intensivas y contaminantes, y algunas industrias básicas, a los países en desarrollo con bajos costos salariales y sociales, garantías políticas y considerables mercados (actuales o potenciales).

Redespliegue, deslocalización y relevo imponen o refuerzan en los países subdesarrollados la dependencia financiero-tecnológica, la subordinación semicolonial, la especialización reestructurante, la descapitalización, las condiciones de ingreso diferenciado y escalonado de los países a la llamada globalización. La incorporación subordinada impone ciertos tipos y modalidades de crecimiento, sin garantizar los requisitos para la integración internacional y el neocapitalismo periférico. Se refuerzan, por el contrario, los rasgos, los componentes y efectos limitantes y contraproducentes. Se dan cambios en las ventajas comparativas y en las relaciones entre la economía primaria y la economía industrial, entre la industria y el empleo, y entre la economía real y la economía financiera o simbólica.⁹

Las ventajas comparativas se definen cada vez más por la capacidad de producción, uso de información y conocimientos y de educación para la producción y venta de una creciente diversidad de productos. La economía primaria se desvincula de la economía industrial. Las nuevas tecnologías reducen el uso relativo, la demanda y el precio de los bienes primarios. Para la competitividad industrial en los mercados nacionales e internacionales se debe aumentar considerablemente la producción manufacturera con un menor empleo de obreros. El modelo tradicional de desarrollo va perdiendo sentido y viabilidad.

La economía mundial y las economías nacionales se dividen en dos grandes partes: la economía real y la economía financiera o simbólica, que también se disocian; la segunda crece más que la primera, la desplaza y sustituye como eje fundamental y como fuerza motriz, orientadora y reguladora de la economía mundial. Dentro de la economía simbólica prevalecen la *espectral*, el sector financiero especulativo internacional

9 Drucker, Peter, "The Changed World Economy", *Foreign Affairs*, vol. 66, 1998, *passim*.

y electrónicamente organizado y operante, y un nuevo mercado financiero mundial electrónicamente integrado (*cf. infra*).¹⁰

5) Un *proyecto político de la globalización* de los centros de poder del mundo desarrollado tiende a la reestructuración transnacionalizante en los países del capitalismo avanzado y se proyecta a las periferias. Una dirección compartida de altos representantes del poder (corporativo, político, tecnoburocrático, científico-tecnológico, militar) de los países avanzados, y de dirigentes y personal de organismos internacionales, integrados-integrantes de diversos cuerpos,¹¹ concentran y centralizan poderes y decisiones. Se redefine el modelo global del sistema internacional y de las sociedades en la búsqueda de una integración de la economía y la política mundiales en un sentido de interdependencia y cooperación crecientes, como precondition de la variedad de desarrollo más o menos elegida. Ello requiere la redefinición de los objetivos nacionales de cada país para su adaptación a los intereses y objetivos del modelo mundial a imponer. Se propugna la revisión restrictiva del principio de soberanía, y con él todo lo que implique fronteras políticas, nacionalismo ideológico, Estado, como obstáculos a la integración transnacional. El proyecto privilegia a una minoría relativa de actividades, sectores y ramas de la economía, de clases y grupos, de regiones y países, en desmedro de las que en conjunto constituyen mayorías nacionales y mundiales.

6) Un *desarrollo neocapitalista tardío o periférico* se despliega, en los países latinoamericanos, en adaptación y bajo las coacciones de la nueva división mundial del trabajo y del proyecto político de la globalización, en el interés y bajo el control de empresas transnacionales y gobiernos de potencias y países desarrollados, y de élites político-burocráticas y propietario-empresariales del interior. El crecimiento y la modernización se disocian de un posible desarrollo integral, lo obstaculizan o impiden. Los beneficios del crecimiento son monopolizados por grupos minoritarios. El crecimiento insuficiente y errático y la modernización superficial, presuponen y refuerzan la concentración del poder, la desigualdad, la redistribución regresiva del ingreso, la depresión en los niveles de

10 Soros, George, *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Plaza y Janes, 1999, *passim*; Phillips, Kevin, *Arrogant Capital. Washington, Wall Street and the Frustration of American Politics*, Boston-Nueva York, Little Brown and Co., 1994, *passim*.

11 Comisión Trilateral, OCDE, Grupo de los Siete, etcétera.

empleo, remuneración, consumo y bienestar, la frustración de las necesidades y de las expectativas de participación y progreso.¹²

La naturaleza *reclasificadora, polarizadora y marginalizante* de la integración internacional y del neocapitalismo tardío se manifiesta a la vez, en términos de países (brecha entre los centrales y los periféricos, y entre estos últimos), y en el interior de los países, entre ramas, sectores, polos urbanos y periferias regionales y locales, clases y grupos e instituciones.

Con la globalización, el *Estado-nación* sufre una doble erosión en su soberanía. Por una parte, desde afuera y desde arriba, por el impacto de la transnacionalización y la nueva división mundial del trabajo. Desde abajo y desde adentro, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y disolución sociales, la conflictividad y desestabilización políticas, y la segmentación de las sociedades.¹³

Se impone la primacía mundial de las CTN, que mundializan sus estrategias y sus políticas, integran sus actividades a escala planetaria y compiten en mercados globalizados. La economía de mercado se va extendiendo hacia un sólo sistema mundial, a través del desmantelamiento de las barreras nacionales, de la desregulación y de la competencia global. La liberación de los flujos comerciales busca la maximización de las ventas mundiales de bienes y servicios, a través de estrategias mundiales de *marketing* y publicidad, y de patrones globales de consumo. Los avances a favor de la libertad irrestricta de los flujos financieros y movimientos de capital se incrementan desde 1990. Las condiciones de la competencia internacional se transforman. Se disocian las economías primarias y las industriales, la industria y el empleo, la economía real y la financiera o simbólica. Las ventajas comparativas cambian. La liberación de los flujos comerciales y financieros no se corresponde con una

12 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 1998*, Nueva York, Naciones Unidas, 1998; International Labour Office, *World Employment 1996/97. National Policies in a Global Context*, Génova, ILO, 1996, *passim*.

13 Held, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, California, Stanford University Press, 1995, *passim*; Horsman, Mathew y Marshall, Andrew, *After the Nation-State. Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Londres, Harper Collins, 1994, *passim*; Boyer, Robert y Drache, Daniel, *State Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996, *passim*.

liberación de los movimientos internacionales de mano de obra y de migrantes de todo tipo.¹⁴

La investigación y la innovación avanzan hacia un sistema mundial en condiciones de monopolización y desigualdad crecientes en la distribución de los polos de producción de ciencia y tecnología, los itinerarios de su propagación, la distribución de sus logros y beneficios. La división mundial del trabajo científico contribuye a las relaciones de intercambio desigual y a la brecha diferencial entre potencias y países desarrollados y países en desarrollo.

Con la *telemática* se desarrolla un sistema mundial de información y comunicaciones como factor multitransformador de incalculable trascendencia. Sus redes que cubren el mundo permiten tratar en tiempo real transacciones comerciales y financieras, tomar y transmitir decisiones de tipo económico, político, diplomático y militar, de un punto a otro del planeta.

Se desarrollan organizaciones e instituciones mundiales, económico-financieras (Fondo Monetario Mundial, Banco Mundial, Oficina Mundial de Comercio), políticas (Naciones Unidas y sus agencias), integradoras (Unión Europea), estratégico-militares (Pacto del Atlántico Norte, Pacto de Varsovia), etcétera.¹⁵

En la cultura (o las culturas), las distancias entre los habitantes del mundo se acortan con la recepción instantánea de informaciones, imágenes y voces lejanas. La globalización incluye representaciones mentales, emociones planetarias, fenómenos de *collage*, hibridación y mestizaje culturales. Se transfieren y trasplantan modos y estilos de vida predominantes en los centros y patrones de consumo. Se mundializan formas comerciales del deporte, la moda, el turismo, los productos literarios y artísticos, el consumo y tráfico de drogas. La cultura tiende a uniformarse y a globalizarse de una manera compleja y contradictoria; por una parte, se produce y difunde bajo controles monopólicos, se transforma en producto homogeneizado o “alimento cultural” y, por otra parte, se

14 Latouche, Serge, *Les Dangers du Marché Planétaire*, París, Presses de Science Po., 1997, *passim*; Kobrin, Stephen J, “The MAI and the Clash of Globalizations”, *Foreign Policy*, núm. 112, 1998, *passim*.

15 Smith, Peter H. (ed.), *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*, New Brunswick, Estados Unidos-Londres, Transaction Publishers, 1993; Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995; Stalings, Barbara (ed.), *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Cambridge University Press, 1995, *passim*.

enriquece con una globalización de la reflexividad, la percepción y la conciencia.

Las manifestaciones de una conciencia universalizante avanzan, con las redes de organizaciones e instituciones transnacionales o mundiales. Se extiende el concepto y el alcance de derechos humanos, los movimientos de ciudadanos planetarios, las demandas de una justicia penal internacional para los delitos contra la humanidad. Se expresa la necesidad de una regulación y gobernabilidad globales y de un nuevo derecho internacional.

La llamada globalización abarca y expresa procesos que tienen lugar en la mayor parte del planeta o que operan mundialmente; una multiplicidad de nexos e interacciones entre Estados y sociedades, y de acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo, con consecuencias significativas para individuos, grupos y comunidades en muy distantes espacios del planeta. El mundo es estructurado concretamente como un todo, concientizado como totalidad continuamente construida.¹⁶

A la inserción internacional corresponde, como la cara interna de una realidad única, un tipo de crecimiento irregular e insuficiente que se disocia del desarrollo, el monopolio de sus beneficios por minorías; la redistribución regresiva del ingreso; la riqueza, y el poder. Una ideología y una política irrumpen y se imponen bajo la forma de un modelo productivista-eficientista-consumista-disipatorio. Regido por la idea de crecimiento (unidimensional, unilineal, necesario, ilimitado), el proyecto y su cumplimiento tienen consecuencias de tres órdenes: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva.¹⁷

Se diversifican y complejizan las principales fuerzas y estructuras de la sociedad, y a ésta en su conjunto, con tendencia a la creciente heterogeneidad. La transición no es consecuencia de un proyecto deliberado de clase, grupo o élite. Los cambios y transiciones se producen sobre todo por factores externos (crisis económicas, políticas y militares, nueva división mundial del trabajo, confrontaciones entre potencias y bloques) o como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema y de las élites gobernantes y grupos dominantes.

16 Giddens, Anthony, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Stanford University Press, 1994, *passim*.

17 Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

La oligarquía tradicional ve debilitada su hegemonía, pero se adapta y autotransforma en nueva élite oligárquica, flexible y permeable a los cambios. Las clases medias y populares pueden movilizarse contra la dominación tradicional, pero no afectarla seriamente ni imponer una alternativa de hegemonía interna y proyecto nacional. La capacidad para regir la nación es perdida, en parte, por algunos, sin ser totalmente ganada por otros.

En lo sociopolítico, elementos de progreso, de estancamiento y regresión se entrecrocán y se entrelazan sin una reestructuración integradora bajo el signo de alguna racionalidad alternativa. Las ideologías y los partidos y movimientos se multiplican. Se ve trabado el logro de formas racionales de acción política, de consensos amplios, de respuestas a las interrogaciones y dilemas del desarrollo y a las crisis. Se generaliza un tipo de *crisis política* por la confluencia de dos grandes líneas.

Por una parte, el neocapitalismo desplaza, disuelve o integra formas anteriores de dominación, e instaaura las suyas propias. Masas de población son liberadas de jerarquías tradicionales, reestructuradas y movilizadas, incitadas a multiplicar sus necesidades y demandas. Éstas, a la inversa, son frustradas por la dinámica marginalizante del neocapitalismo periférico, que con ello multiplican tensiones y conflictos, generan o refuerzan las inclinaciones al autoritarismo. Situaciones recurrentes de lucha social, inestabilidad política, reducción de la legitimidad y del consenso, insuficiencia de la coerción normal, descontrol, vacíos de poder, crisis de hegemonía, se manifiestan y vehiculan en la proliferación de ideologías, movimientos, partidos, regímenes y proyectos políticos.

Son dificultados, a la vez, el mantenimiento de la vieja hegemonía; su renacimiento con modalidades diferentes; el avance de la democratización. Se evidencia una tensión entre el neocapitalismo, por una parte, y la democratización y la crisis política por la otra, y con ello la precariedad de la gobernabilidad y el carácter endémico de sus crisis. Todo ello ha sido inseparable del avance, primero, del intervencionismo y autonomización del Estado y, luego, también de su crisis y de los intentos de su reforma.

II. INTERVENCIONISMO Y AUTONOMÍA DEL ESTADO

En el contexto histórico-estructural que se define, el Estado y las élites públicas de América Latina aumentan sus intervenciones, funciones

y espacios, sus poderes e instrumentos, su autonomización; se convierten en actor central en la configuración y el funcionamiento de la sociedad, en su reproducción y sus cambios. El Estado asume la garantía de las condiciones de reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas; todo lo que no puede resultar de la espontaneidad del mercado y de la empresa privada.¹⁸

Servidor del sistema, de su crecimiento, de la gran empresa privada, pero necesariamente atento a las exigencias de la racionalidad de conjunto de aquéllos, a las demandas y presiones de clases subalternas y dominadas, y orientado sobre todo por sus propias necesidades e intereses, el Estado asume la institucionalización de sí mismo y de los principales componentes de la sociedad. Es productor de legitimidad y consenso para su propio poder y para el sistema. Instauro y reajusta el orden jurídico. Asume funciones de organización colectiva y políticas socioeconómicas, de coacción social, cultural-ideológicas, educacionales y de relaciones internacionales.

En lo *socioeconómico*, el Estado interviene en la disponibilidad y uso de recursos; la producción y distribución de bienes, servicios y de ingresos; la jerarquización de necesidades y la disponibilidad de sus satisfactores, y la fijación de fines y opciones. Se vuelve empresario, creador y administrador de servicios, infraestructuras económicas y sociales, actividades de base y de avanzada. Produce, compra y vende bienes y servicios. Es inversor directo y sostén de la inversión privada. Contribuye a los niveles de ocupación, de ingreso y de consumo de la población (empleo burocrático, servicios y transferencias sociales). Asegura el financiamiento público de la producción y la rentabilidad de la gran empresa privada. Asume políticas de prevención y superación de crisis y de crecimiento.

El Estado constituye y opera un aparato de *coacción y control*, con funciones de represión, de dirección y regulación, de mediación y arbitraje entre clases, grupos e instituciones. Se vuelve coproductor, coimportador y codifusor de cultura e ideología, de tecnología y ciencia, de educación para la “formación de recursos humanos”. Es mediador en las relaciones entre el país y el sistema internacional, entre grupos y procesos internos y externos, entre la dependencia y la autonomía.

18 Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, 1996, *passim*.

El Estado interviene en las condiciones que lo producen y las desarrolla para reforzar su autonomía y su primacía. Se hipertrofia, concentra y centraliza nuevos poderes y recursos; defiende sus intereses propios como aparato-institución-grupo. Se separa de la sociedad y al mismo tiempo la penetra a través de una red de relaciones de dominación y de servicio.

El personal político y administrativo, la burocracia tradicional y la tecnocrática, la civil y la militar crecen y se refuerzan, se especializan y desarrollan sus intereses y poderes, como capa social específica y como tipo de organización. Las élites públicas cumplen funciones de mediación y regulación respecto a clases, grupos e instituciones; establecen relaciones de poder con ellas; las hacen depender del Estado y de sí mismas para su existencia y la satisfacción de intereses. Grupos políticos y administrativos se reclutan en sectores no dominantes, logran en y por el Estado posibilidades de vida, ascenso y poder; organizan y manejan grupos mayoritarios, como base y clientela; generan así subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan sus tendencias autonomizantes. Mediadores y árbitros en sociedades conflictivas y cambiantes, el Estado y las élites públicas tienden a actuar como instancia autonomizada y arbitral de clases, grupos e instituciones, sobre todo en situaciones críticas o convulsivas.

Las decisiones del Estado se toman y cumplen así, en general, según un orden de *prioridades* de actores, intereses y objetivos, que favorecen (en orden descendente) a las élites públicas, a las exigencias de la racionalidad global del sistema, a las fracciones más fuertes entre los grupos dominantes, a éstos en su conjunto, a fracciones y grupos más organizados de las clases subalternas o populares.

La multiplicación de funciones y poderes del Estado impulsa y refuerza su intervencionismo y autonomización, y su impacto en la participación y logros, de los principales actores del sistema político y social.

El Estado se concentra y centraliza como aparato y foco de poder; se redefine en su naturaleza y funcionamiento. Se coloca fuera de la sociedad y sobre ella; al mismo tiempo la penetra y es presionado y penetrado por ella y sus grupos; se segmenta en fracciones político-burocráticas en competencia y se conflictúa en su propio seno.

En esta triple dinámica, el Estado tiende a someter a la sociedad; a usufructuar y a reforzar el crecimiento global y la centralización totalizante del poder público. Con ello se da el ascenso del Ejecutivo en de-

trimento del Legislativo y del Judicial; el uso de los medios de información y comunicación; la tecnificación de la vida política y administrativa; el avance de la tecnoburocracia, la cooptación de grupos intelectuales.

La autonomización y rectoría del Estado a la vez contribuye a promover la emergencia y avance de la *sociedad civil*, la controla y debilita, impide su expansión y su retroacción influyente sobre la sociedad política y el Estado.

El *proto o mini-estatismo* se expresa y refuerza también a través del *régimen constitucional y jurídico*. Su reajuste se da sólo excepcionalmente como su autotransformación a partir de sus supuestos y mecanismos (Constitución mexicana de 1917). En la casi totalidad de los casos, el constitucionalismo y la legalidad demoliberales son abiertamente suprimidos, o subordinados y desvirtuados con aparente respeto de su vigencia, o bien, son alterados y desequilibrados en diversos aspectos por la introducción de elementos discordantes e incompatibles con sus formas y contenidos originales y con su lógica inherente.

Los reajustes han tenido en cuenta y aceptado formalmente tres dimensiones interrelacionadas: *a)* derechos y garantías, civiles, políticos y sociales de y para todos; *b)* la supremacía de la Constitución y de las leyes, como expresión de la soberanía popular, y *c)* condiciones limitantes de la concentración del poder y del autoritarismo y la arbitrariedad, garantías de la actuación según la Constitución y las leyes, mediante la separación y equilibrio de los tres poderes.

La aceptación formal de estas tres dimensiones ha entrado con frecuencia en contradicción con fuerzas y tendencias como las que antes se consideró, y ha llevado a reajustes de la legalidad vigente, sobre todo los siguientes:

1) Autoinstitucionalización del poder, la intervención y el autoritarismo del Estado, y de las relaciones de mando y obediencia que requieren el proyecto de sociedad y de crecimiento a realizar.

2) Reafirmación o redefinición de las reglas del juego social y político, especialmente en cuanto al acceso y uso del poder; la admisibilidad de la participación; los problemas de los grupos de interés y de presión, de los factores de poder, de los corporativismos; los derechos individuales y colectivos; los partidos políticos; las sindicalizaciones, y los códigos represivos.

3) Atenuación de las fronteras entre derecho público y privado, sus zonas grises y entrecruzamientos.

4) Imposición de coherencia mínima para la heterogeneidad disgregante de intereses y conflictos; especialmente en cuanto a: *status* y relaciones de clases y grupos, y control de comportamientos grupales e individuales; garantías de calculabilidad y previsibilidad para las empresas y otras unidades organizativas y operativas del sistema.

5) Reajustes impuestos por la aplicación de las políticas de incorporación subordinada a los procesos de globalización, la liberalización extrema, el predominio del mercado y la desestatización.

Las tensiones y conflictos resultantes de las modificaciones que introduce el reajuste actualizador en la legalidad se ven agravadas por la contradicción entre dicha legalidad y las realidades generadas o reforzadas por ciertos patrones socioculturales altamente influyentes si no prevaletentes (*v. gr.* generalización y primacía de la mercantilización, la monetarización, la corrupción, el autoritarismo, la subcultura de la sumisión, la impunidad, etcétera).

III. COACCIONES Y LÍMITES

Intervencionismo autonomizante del Estado, democratización y gobernabilidad sufren coacciones y límites. Las *coordinadas del sistema* (patrones de estructuración, reproducción, funcionamiento), externas e internas, condicionan el papel y las funciones del Estado, los alcances y resultados de sus políticas y acciones.

En lo externo, la inserción subordinada de los países latinoamericanos en el orden mundial, es amplificada y reforzada por las nuevas formas de la concentración del poder mundial, la transnacionalización, la nueva división mundial del trabajo, la tercera revolución industrial y científico-tecnológica, componentes de la constelación llamada globalización. Ellas redefinen y reubican al Estado en las sociedades nacionales y en el sistema internacional. Cambian la naturaleza y características del Estado, sus funciones y tareas, sus capacidades y poderes, los objetivos y contenidos de sus políticas, sus patrones de comportamiento, sus logros y sus límites. Se restringen su soberanía en su faz externa e interna, y las políticas socioeconómicas nacionales. De manera compleja y contradictoria coexisten la autonomía y el intervencionismo del Estado, su debilita-

miento y declinación, su resurgimiento o refuerzo, bajo viejas y nuevas formas.

Los factores y procesos generadores o reforzadores de la globalización son los que operan como restrictivos del Estado-nación y su soberanía. En los últimos siglos, Estados y empresas internacionales de los países capitalistas desarrollados, instituciones financieras internacionales, actúan como centros de poder externos a Latinoamérica. Toman decisiones fundamentales en cuanto a movimientos comerciales, términos de intercambio, flujos de capitales, reservas monetarias, tecnología, capacidad de importar, endeudamiento, control de recursos vitales. Ello ha reducido siempre la acumulación y la productividad de las economías de América Latina, la capacidad de Estados y sociedades para el desarrollo autónomo.

El Estado-nación soberano es además limitado por su coexistencia en el sistema internacional globalizante con un creciente número de *actores*:

- a) Empresas trasnacionales.
- b) Organismos públicos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Oficina Mundial de Comercio).
- c) Megaespeculadores del capitalismo financiero.¹⁹
- d) Firmas calificadoras (Standard & Poors, Moody).
- e) Movimientos y organizaciones no económicas trasnacionales (étnicas, religiosas, ideológicas, científicas, políticas, ecologistas, de derechos humanos, etcétera).
- f) Trasnacionales del crimen organizado, el narcotráfico, etcétera.
- g) Apátridas, nómadas (estos incluyen, por una parte, a miembros de élites corporativas, ejecutivas, técnico-profesionales y, por la otra, a migrantes económicos, desplazados y refugiados políticos). Así, la trasnacionalización abarca también el conjunto de actores, flujos y redes integradores de enclaves, sectores, organizaciones y prácticas, y una gama de grupos que dejan de ser estrictamente nacionales y de vivir y actuar como tales; *v. gr.* ejecutivos de las trasnacionales, funcionarios internacionales, personal técnico-profesional, figuras del deporte, la moda, el espectáculo artístico, y la “aristocracia obrera” empleada por los conglomerados. El Estado-

19 Soros, George, *op. cit.*, nota 10.

nación comparte poderes que definen su soberanía con estos actores y sus procesos que desdeñan a los gobiernos y sus fronteras.²⁰

La nueva división mundial del trabajo se entrelaza con la tercera revolución industrial y científico-tecnológica que transforma radicalmente todos los aspectos y niveles de la existencia y la actividad, sociales y personales; los papeles, *status* y rangos de individuos, grupos, instituciones, naciones y Estados, en el orden interno y en el internacional.

En especial, las *ventajas comparativas* de los países residen cada vez más en la capacidad para el uso de la informática, y cada vez menos en factores como materias primas y trabajo barato. Ello divide aún más a los países, según tengan o no ventajas comparativas y costos bajos. La economía de productos primarios y la economía industrial se desvinculan y se desarrollan de modo divergente. La economía industrial disocia la producción y el empleo. Los países de industrialización reciente o incipiente ven bloqueados los proyectos de desarrollo que pretenden basarse en la producción y exportación de bienes con materias primas baratas y bajo costo de mano de obra y trabajo intensivo.²¹

La *economía real* de la producción y el comercio de bienes y servicios va siendo remplazada por una *economía simbólica*, de movimientos de capital, tipos de cambio, tasas de interés, flujos de crédito. Ambas se independizan, siguen caminos divergentes, aflojan sus nexos. La economía simbólica crece más que la real. Un *nuevo capitalismo financiero especulativo internacional*, y un *nuevo mercado financiero especulativo internacional* —en conjunto el llamado *spectronics*—, tecnificados y unificados en una red mundialmente integrada, ignoran las fronteras, predominan cada vez más sobre los actores y fuerzas de las economías, las sociedades y las políticas nacionales, limitan o desvirtúan sus decisiones y sus acciones, plantean un problema de *governabilidad* a los Estados.

La *telemática*, que interconecta a los principales integrantes del orden mundial y canaliza inmensas masas de flujos financieros a lo largo y a

20 Mathews, Jessica T., "Power Shift", *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997, *passim*.

21 Rifkin, Jeremy, *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1995, *passim*; International Labour Office, *op. cit.*, nota 12, *passim*.

lo ancho del planeta, lleva la información sobre las políticas diplomáticas, fiscales, monetarias, laborales y sociales de los gobiernos, a más de 200,000 pantallas en cientos de oficinas comerciales en docenas de países, y los juicios del mercado sobre el valor de las monedas a todas partes del planeta. Los traficantes pueden juzgar el efecto de nuevas políticas, juzgarlas aceptables o no, impedir que políticos y gobernantes evadan sus responsabilidades y compromisos por acciones imprudentes; en cualquier caso deciden sobre los valores relativos de las monedas de los países, y en consecuencia compran y venden. El patrón informático constituye “el nuevo voto global sobre las políticas fiscales y monetarias de las naciones”.²²

Dinero, ideas, conocimientos e informaciones cruzan las fronteras de una manera y con una velocidad sin precedentes. Los mercados son, cada vez menos, fronteras geográficas, y cada vez más, datos en pantalla transmitidos desde y hacia cualquier punto del mundo. Los juicios de miles de traficantes traducen las acciones de los gobiernos en modificaciones de los valores monetarios. Los mercados revelan y evalúan las políticas de los países. Sus gobiernos, que no pueden renunciar al patrón informático ni escapar del sistema mundial cada vez más impositivo, son presionados para implementar políticas de solidez aceptada, para armonizarlas y para reforzar la cooperación financiera internacional.

El mercado financiero mundial electrónicamente integrado, plantea un problema de soberanía y gobernabilidad a los países, a los Estados y empresas, a las clases e instituciones sociales, y al orden mundial. Se abre y amplía una brecha entre la tasa de los cambios tecnológico-financieros y la tasa de ajuste a los cambios por quienes toman las decisiones, es decir, gobiernos, fuerzas e instituciones políticas, empresarios, que no pueden absorber ni controlar las incertidumbres y las dislocaciones. Con la creciente ineffectividad de los controles sobre el capital, y con la captación y evaluación que los mercados financieros hacen de los errores de los gobiernos, se ve afectada la autonomía de las políticas económicas de los gobiernos nacionales. La economía nacional deja de ser autónoma y unidad del análisis económico y de la política económica. La economía mundial se vuelve central y determinante de la economía nacional. La tecnología contribuye al peligro de obsolescencia de la

22 Wriston, Walter B, “Technology and Sovereignty”, *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2, 1988, *passim*.

noción tradicional de soberanía y a las políticas y legislaciones restrictivamente nacionales.

Las economías nacionales ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. Los gobiernos se enfrentan a fuerzas, procesos y resultados de difícil interpretación, previsión o control, en un medio ambiente de incertidumbre e inestabilidad económicas sin precedentes, en lo interno y en lo internacional. Se vuelven insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, por parte de grupos e instituciones nacionales e internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para reformas de alcance mundial.

Tampoco surge una forma superior de regulación por el mercado financiero tecnológicamente integrado. Sus grandes operadores se revelan ciegos en los años previos a las crisis, e inclinados a reaccionar en sentidos exageradamente optimistas o pesimistas, con base en informaciones incompletas. La unión de centros financieros y bancarios internacionales en una red integrada única lleva a situaciones de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios, ocurran donde ocurran, y puede dar lugar a cadenas de colapsos.²³

Se plantean así problemas y conflictos que restringen o destruyen la gobernabilidad de los sistemas nacionales. En su mayoría, ellos carecen de estrategias y políticas y de instrumentos jurídicos que prevean y regulen las actividades bursátiles y bancarias, las entradas y salidas de capitales, que apliquen las normas existentes o las reformen y en todo caso las hagan cumplir.

Por añadidura, el control de las crisis financieras y el logro de la gobernabilidad son dificultados por el aumento del número de jugadores que cambian las reglas del juego en las finanzas globales. A partir de 1945, como fuentes de flujos hacia los países subdesarrollados, se van agregando los funcionarios de ayuda internacional, los bancos comerciales, los aseguradores, los fondos de pensión y de protección de riesgos y fondos mutuos. Ello tiende a complicar el manejo de las crisis, por el número de reguladores, la negociación con tantas partes diversas, el número de participantes sin interés en la nación ni en el sistema global.²⁴

23 Soros, George, *op. cit.*, nota 10; Smadja, Claude, "The End of Complacency", *Foreign Policy*, invierno de 1988-1989, *passim*.

24 Garten, Jeffrey E., "Lessons for the Next Financial Crisis", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, marzo-abril de 1999; Krugman, Paul, "The Return of Depression Economics", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 1, enero-febrero de 1999; Strange, Susan, *The Retreat of*

Reclasificadora, concentradora, marginalizante, la mutación global beneficia a una minoría de sectores, grupos, países y regiones, en desmedro de otros que se van convirtiendo en mayorías superfluas o redundantes. A ello se agregan las crisis, en las cuales también la dimensión internacional y la nacional se entrelazan e interactúan.

En lo interno, el Estado promueve el crecimiento y la modernización, la acumulación y la rentabilidad de la gran empresa, pero siempre a partir y a través de sus propias visiones e intereses. Crea así, con frecuencia, restricciones a las grandes empresas que aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria, y exigen su reducción e incluso su desmantelamiento

Estado y élites públicas ven limitadas sus posibilidades de acción, sobre todo fuera o en contra de la lógica de la acumulación y la rentabilidad privadas, y contra relaciones de poder que se dan como coordinadas del sistema. No dominan el juego social y político en que participan; deben apearse a muchas de sus condiciones, y compensar y regular *a posteriori* los desequilibrios y conflictos más importantes. No están en condiciones favorables para garantizar el crecimiento y, con ello, su autoridad y legitimidad propias.

Hacia la década de 1980 el crecimiento se revela insuficiente, incierto, confiscado por grupos minoritarios, regresivo y polarizador. Crisis económica, estancamiento y regresión, llevan a la conflictividad social y a la inestabilidad políticas; afectan al Estado, a la democratización, al papel de partidos, grupos intermedios y elecciones.

La crisis se despliega a partir de raíces histórico-estructurales, pero se refuerza y amplifica por factores y tendencias actuales. En un medio ambiente económico internacional desfavorable en las últimas dos décadas, el crecimiento del comercio mundial declina en relación al crecimiento de la producción mundial. Con el deterioro de los términos del intercambio se dan la baja en cantidad y precios de las exportaciones y el aumento y encarecimiento de las importaciones. A ello se agrega el mayor proteccionismo de los países desarrollados, empeñados en aumentar sus exportaciones a Latinoamérica y el sur y a disminuir importaciones. Los países latinoamericanos sufren desfavorables balanzas comerciales y de pagos, endeudamiento, hemorragia de intereses con tasas

the State. The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge University Press, 1996; *Id.*, "The New World of Debt", *New Left Review*, núm. 230, julio-agosto de 1998, *passim*.

en alza, una alta relación deuda-exportaciones. Se incrementa el drenaje de capital hacia los grandes centros e instituciones del mundo desarrollado. La inflación persiste y amenaza con volverse hiperinflación. Los *déficit* presupuestales se ahondan, contribuyen al estallido de agudas crisis financieras. Se dificulta el crecimiento económico con cumplimiento de obligaciones externas.

La falta de crecimiento implica, para los grupos mayoritarios, la caída de las posibilidades de empleo y de movilidad socio-ocupacional; la reducción de las participaciones en el ingreso, en el consumo y en los servicios sociales (educación, salud y vivienda), de los niveles de vida y de los principales indicadores del desarrollo.

Estas tendencias y rasgos de la crisis latinoamericana se refuerzan y amplifican por los mecanismos y los efectos de las *políticas de estabilización y ajuste*.²⁵ Éstas se originan, como se sabe, en la crisis de la deuda de 1982, su posterior conversión en carga de la deuda, y una cadena de acontecimientos que van dando lugar a los planes de rescate, a las políticas de estabilización y ajuste, a los intentos de un nuevo modelo de crecimiento y a diversas variedades de reforma del Estado. Los planes reformistas buscan la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos, y la garantía del pago y de la deuda externa. Se propone la superación de la crisis, la recuperación del crecimiento y la inserción en los nichos disponibles dentro de la nueva división mundial del trabajo. Estos intentos tienen efectos críticos y recesivos, sin ser acompañados por una disponibilidad de recursos para soportar los costos reales de las reformas y a posibilitar los logros. Las insuficiencias del crecimiento se entrelazan con las de la intervención estatal, los altos costos sociales, para incrementar y los conflictos sociales y políticos.²⁶ La menguante capacidad del Estado para ejercer su intervencionismo con honestidad, legalidad, eficacia y eficiencia, los resultados negativos de sus políticas, desautorizan y deslegitiman al Estado, le hacen perder consenso.

Las reformas son inspiradas o preconizadas por gobiernos y empresas transnacionales de los países desarrollados, por instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE), y por fuerzas e instituciones del interior, de acuerdo a sus particulares intereses y diagnósticos. A la búsqueda

25 Planes Baker, Brady.

26 Strange, Susan, "The New World...", *cit.*, nota 24.

queda de la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos y para la garantía del pago de la deuda externa, se agregan los intentos anticíclicos, de crecimiento extravertido, y de reforma del Estado. Se pretende remplazar la industrialización sustitutiva de importaciones con fuerte proteccionismo estatal, por una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversiones extranjeras, con amplia apertura comercial y financiera a una economía transnacionalizada y reestructurada por la nueva división mundial del trabajo.

La reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica, como premisa e instrumento para el pago de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. Se busca dar al Estado una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras; funcionalizarlo respecto a la liberalización. Lo social y lo político son subordinados a lo económico-financiero. Los intentos abarcan: *a)* el saneamiento y la estabilización de las finanzas públicas; *b)* el control de la inflación; *c)* rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales; *d)* renegociación de la deuda externa; *e)* una reforma fiscal; *f)* la desregulación de la empresa privada, de la competencia y el mercado, y la apertura externa en lo comercial y financiero; parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado; *f)* adelgazamiento o desmantelamiento del Estado, con la reducción de los gastos públicos, el personal, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras; *g)* la privatización de empresas estatales, y *h)* prácticas de *downsizing* y *reengineering*, con las bajas 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.²⁷

No se da una reforma integral en sentido estricto, sino una suma de reformas parciales, que son concentradas en la liberalización económica y en la redefinición restrictiva del papel del Estado y del derecho en la economía, con los consiguientes reajustes constitucionales y jurídicos.

Los cambios parciales se inspiran en grandes organismos internacionales, que han introducido la *governabilidad* en la agenda de reformas y, con ello, la preocupación por el Estado y por el sistema legal. La in-

27 Rifkin, Jeremy, *op. cit.*, nota 21, *passim*.

tervención en la economía debe ser la de un Estado amistoso hacia el mercado, que complemente y facilite sus transacciones.²⁸

El marco legal debe crear un medio ambiente estable para el uso eficiente de los recursos, las transacciones de los actores económicos, sin interferencias políticas, y para ello debe cumplir cinco requisitos: *a*) un conjunto de normas conocidas por adelantado; *b*) vigencia efectiva de las normas; *c*) mecanismos que aseguren su aplicación; *d*) resolución de conflictos a través de decisiones obligatorias de un cuerpo independiente, y *e*) procedimientos para enmendar las normas que ya no sirven sus propósitos.

Estos cinco requisitos... presuponen la existencia de una compleja estructura institucional.... El dictado de normas abstractas de comportamiento presupone la existencia de un cuerpo de expertos legales que las elaboran. La vigencia obligatoria de estas normas requiere un aparato administrativo efectivo compuesto por servidores públicos profesionales y respaldado por una fuerza policial profesional. La resolución de conflictos por un cuerpo independiente... del gobierno y de los partidos en disputa, presupone la existencia de un Estado dentro del cual sus diferentes órganos cumplen funciones claramente definidos dentro de un marco constitucional estable. Finalmente, el requerimiento que los procedimientos deben estar establecidos para enmendar las leyes cuando ya no sirven sus propósitos, también presupone una rama especializada del Estado, generalmente una legislatura distinta e independiente del órgano a cargo de la administración.²⁹

Esta fijación de criterios para la intervención del Estado y su sistema legal no evita ni resuelve los problemas sociopolíticos, los incorpora y agrava, y plantea interrogantes cruciales:

...¿es indispensable un sistema legal formal para el desarrollo de una economía de mercado? ¿Promueve el Derecho la actividad económica al proveer conceptos y técnicas legales esenciales? ¿Son estos conceptos y técnicas siempre consistentes con las necesidades de los negocios? ¿Cómo se relaciona el Derecho con los procesos políticos en una economía de mercado? ¿Qué impacto tiene la descentralización de la actividad económica

28 World Bank, *Governance and Development*, Washington D. C., 1992.

29 Faundez, Julio, "Introduction. 1. Legal Technical Assistance", en Julio Faundez (ed.), *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997, *passim*.

en los gobiernos de los países en desarrollo? ¿Requiere el establecimiento de una economía de mercado en los países en desarrollo fuertes ejecutivos autoritarios para dirigir el proceso? ¿Contribuirá la economía de mercado a la transformación de fuertes gobiernos autoritarios en fuertes gobiernos democráticos?

Las reformas, o pretendidas tales, si por una parte persiguen una recuperación que continúe el camino de crecimiento ya emprendido, y la inserción en la nueva división mundial del trabajo, la apertura externa, la desregulación, el debilitamiento del Estado, por la otra y por lo mismo agravan el estancamiento y la regresión, los conflictos sociales y las crisis políticas, las dificultades del Estado, los obstáculos a la democratización y al imperio de la ley.

El régimen constitucional y jurídico se reajusta, ante todo, en función de la falta de correspondencia entre su formulación “clásica” como modelo de Estado de derecho liberal-burgués, y las realidades de las que partió y a las que se aplicó originariamente. La inicial falta de correspondencia se ve luego agravada por los impactos de las transformaciones en el sistema internacional y en los modos de inserción en el mismo, por el crecimiento y la modernización, los cambios y conflictos sociales políticos, los avances del estatismo.

Las tendencias a la liberalización y a la desestatización contribuyen a una tríada de crisis y descomposición económicas, disolución social y anarquización política, y son reforzadas por ellas.

Crisis y descomposición económicas se dan con las insuficiencias y regresiones del crecimiento, el incremento de la pobreza y la desigualdad, la marginalización y la polarización, la égida del capitalismo salvaje, la competencia por el reparto de un producto nacional que se reduce. Predominan condiciones favorables a la monetarización y la mercantilización de todo; al éxito económico a cualquier precio; a las actividades improductivas, intermediarias y especulativas; al aprovechamiento de las oportunidades creadas por el favoritismo gubernamental; a la corrupción y la criminalidad.³⁰

30 Inter-American Development Bank, *Economic and Social Development into the XXI Century*, Louis Emmerij (ed.), Washington D. C., 1997; Maillardet, Jean de, *Un Monde sans Loi. La Criminalité Financière en Images*, París, Editions Stock, 1998; Kaplan, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989 y ediciones subsiguientes.

Un crecimiento por *enclaves* crea nuevos polos y ejes, abre grietas en el entramado socioeconómico y cultural y en el sistema político. Los países latinoamericanos tienden a ser *sociedades segmentadas*. Dinero, riqueza, mercado se vuelven principios rectores y patrones estructurantes, que resultan insuficientes o inadecuados para la cohesión y el equilibrio de una sociedad compleja y conflictiva.

La *disolución social* afecta a significativos *actores y tejidos sociales*. Las clases medias y populares sobre todo sufren el estancamiento y la regresión del crecimiento, las crisis, las políticas de ajuste y de apertura externa, la inexistencia o desaparición de oportunidades, la frustración de expectativas, la insatisfacción de necesidades básicas. Con los grupos-víctimas se va constituyendo una subclase o no-clase de *parias*, una población *redundante*, en retiro de la economía legal, de la sociedad formalizada y del sistema político oficial, no integrables en las estructuras ni alcanzables por los controles, incentivos y penalidades normales del orden establecido, componentes de una sociabilidad informal o periférica. Disolución y exclusión se manifiestan, además, en las migraciones internacionales. Todo ello se conjuga en la mala utilización, el despilfarro y la pérdida, de actores y tejidos sociales, de cadenas productivas, de elementos enriquecedores de la división social del trabajo. Se contribuye así a la carencia de componentes necesarios para el desarrollo, la democratización y la soberanía del Estado.³¹

Crisis y descomposición económica, disolución social, características y tendencias esterilizantes (a lo que debe agregarse las formas negativas o destructivas en la cultura), repercuten desfavorablemente en el sistema político y el Estado y sus posibilidades de democratización.

En lo *político* prevalecen las tendencias a la conflictividad, la inestabilidad, la ingobernabilidad. Se contribuye así a la desautorización de los gobiernos, la deslegitimación del sistema político y del Estado, la precariedad del consenso, la insuficiencia de la coerción y el control tradicionales, los vacíos de poder, las preferencias por el estilo autoritario. Ello se manifiesta en la proliferación de ideologías y organizaciones políticas y sus confrontaciones. Se impide o trava la racionalidad política, el manejo de divergencias y conflictos mediante reglas del juego compartidas, el logro de consenso por la negociación. Se privilegia el

31 *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa, 1998; CEPAL, *op. cit.*, nota 12.

recurso, al autoritarismo y la violencia, el fundamentalismo y la intolerancia, con menosprecio de la democracia y el imperio del derecho.

El Estado se ve también restringido por la incorporación a diversas alianzas y bloques de tipo diplomático-estratégico. Las cuestiones internas son invadidas por las cuestiones internacionales de diplomacia, estrategia y seguridad. A ello se agregan las organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales o mundializantes, referidas a problemas de todo tipo.

El Estado sufre un doble acoso desde los extremos de la transnacionalización y de la descomposición interna. En su interior, y en sus proyecciones hacia la sociedad civil, aumentan en peso e importancia: el Poder Ejecutivo y las cúpulas gobernantes y administrativas; el establecimiento policial y militar; los medios y expertos en información y comunicación; los políticos intermediarios y gestores públicos en colusión con grupos privados, corporaciones internacionales y con delincuencias organizadas. El peso e influencia de los grupos de interés-presión y poder en la cúpula del Estado y de la sociedad no logra ser contrarrestada por la gravitación de los grupos mayoritarios, marginados y desarticulados.

En este contexto se reproducen o refuerzan las restricciones a la autonomía, la representatividad y la creatividad y eficacia del Estado. Importantes componentes de la crisis del Estado y de la democracia y el Estado de derecho en particular, debe además considerarse las crisis de los *partidos políticos* y del *Parlamento*. La primera se manifiesta en su insuficiente representatividad, el personalismo y oligarquismo de sus dirigencias; el control del Estado; la competencia de otras formas de representación y participación. La crisis del Parlamento se manifiesta a través de síntomas de pérdida o debilitamiento, o de no-adquisición de funciones de representación, legislación, orientación política nacional, control, investidura y desautorización de gobiernos.

Estas crisis político-estatal-jurídicas se entrelazan e interactúan con la carencia por clases, grupos e instituciones, de cohesión, conciencia y voluntad unificada, representación eficaz, aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y para constituir, integrar y hegemonizar coaliciones. Se multiplican las trabas a la racionalidad política y al logro de consensos sobre fines y tareas nacionales; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, de equilibrio paralizante de fuerzas, de estancamiento catastrófico.

Se mantienen o resurgen y se refuerzan las tendencias a la restricción y el abandono de las instituciones y regímenes de la democracia liberal; a su remplazo por regímenes pragmáticos y coyunturales; más o menos oligárquicos o autoritarios; a la concentración del poder en la gestión del Estado. En esta perspectiva se ubican las dictaduras fascizantes del cono sur, las variedades de neocesarismo (gobiernos Fujimori, Menem y Chávez), las vicisitudes de las transiciones a la democracia (Argentina, Chile).

Las fuerzas y procesos transnacionales y mundializantes producen nuevas formas de jerarquización y decisión colectivas que limitan las opciones del Estado y los alcances de sus políticas. El *derecho internacional* se desarrolla de modo gradual y contradictorio, extiende su ámbito de aplicación y el reconocimiento de ciertos derechos y deberes, con o sin el respaldo de instituciones y variables grados o ausencias de compromiso de los Estados y de capacidad coercitiva. La globalización económica y financiera se da en el contexto de fragmentación del mundo en Estados-nación, sin avances equivalentes en la mundialización del derecho.

IV. LÍMITES DE LA GLOBALIZACIÓN

La acción limitante o destructiva de la globalización sobre el Estado es real e intensa pero no absoluta ni fatal; asume formas y produce consecuencias contradictorias: homogeneizantes y heterogeneizantes, mundializantes y regionalizantes o localistas.³²

La globalización polariza el mundo; se realiza por el impulso y bajo el control de las élites de los países centrales, según una lógica de acumulación de capital, no es ni puede ser redistributiva y solidaria, genera desigualdades en la distribución del comercio, las inversiones, las finanzas y los ingresos, entre países, regiones y grupos.

La generación de riqueza aumenta al tiempo que decae el ingreso global, sobre todo el de las clases asalariadas y medias. El crecimiento se logra mediante una mayor productividad del trabajo por la nuevas tecnologías, y no con base en una mayor ocupación. El desempleo aumenta

32 Scott, Alan (ed.), *The Limits of Globalization. Cases and Arguments*, Londres, Routledge, 1997; Latouche, *op. cit.*, nota 14; Burbach, Roger, *op. cit.*, nota 5; Mander, Jerry y Goldsmith, Edward (eds.), *The Case against the Global Economy and for a Turn toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Books, 1996, *passim*.

en todo el mundo, incluso en países de la OCDE. La oferta de mercancías crece frente a una demanda estancada. El capital experimenta crecientes dificultades para realizar sus ganancias por medio de la venta de bienes y servicios; intenta superarlas mediante la exacerbación de la competencia entre empresas productivas en mercados estrechos, la privatización de activos públicos, la especulación financiera, todo ello a su vez coproductor de crisis e ingobernabilidad.

La integración globalizante se da con referencia y en subordinación a los principales polos y ejes de la economía mundial, como incorporación selectiva al crecimiento de ciertos países, regiones, ramas y empresas, clases y grupos, en conjunto minoritarias, y exclusión y abandono a su destino de un resto mayoritario. Esta globalización multiplica desigualdades, desequilibrios y conflictos; impone la especialización deformante, la subordinación neocolonial, la descapitalización; destruye actores y tejidos sociales; limita o suprime de esta manera las condiciones y los medios para la propia realización de la globalización.

En la nueva *geografía mundial del desarrollo y el subdesarrollo*, coexisten tres o cuatro mundos, con una vasta gama de inclusiones y exclusiones. El nuevo orden mundial en emergencia oscila entre las posibilidades de uni, tri o penta-polaridad. La definición entre las tres alternativas de la hegemonía se da en un cuadro mundial en el cual el primer mundo se presenta como una tríada: Estados Unidos y el hemisferio occidental, la Unión Europea, Japón y parte de la cuenca del pacífico, en cuyo interior no deja de haber divergencias y conflictos. Las regionalizaciones avanzan (Unión Europea), presentándose contradictoriamente, a la vez como freno y alternativa a la globalización, y como escalón de la progresión que llevaría hacia ella. En el horizonte histórico se perfilan amenazas de estancamiento y regresión de la economía mundial, de bloques económicos, políticas autárquicas y proteccionistas, guerras comerciales y financieras y guerras militares en sentido estricto.³³

Los recursos y capacidades de los países desarrollados son insuficientes frente a las necesidades virtualmente ilimitadas de recursos y demandas de ayuda del ex segundo mundo y de los tercer y cuarto mundos. La población planetaria crece en contradicción con el desarrollo insuficiente

33 Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Nueva York, Random House, 1993; Hirst, Paul y Thompson, Grahame, *op. cit.*, nota 5; Stalings, Barbara (ed.), *op. cit.*, nota 15; Ohmae, Kenichi, *op. cit.*, nota 15; Kaplan, Marcos, “El sistema de las relaciones políticas...”, *cit.*, nota 7, *passim*.

de la economía mundial y con su distribución desigual en los espacios y las estructuras sociales.

La posible globalización se revela como un proceso que nadie termina de controlar total y efectivamente, por la carencia de regulación política y jurídica, y por el debilitamiento del Estado, su soberanía y poderes, especialmente en sus dimensiones rectoras, productivas y social-benefactoras. De buen o mal grado, los gobiernos apoyan la globalización, sin la adopción de estrategias y políticas domésticas de refuerzo y compensación.

La globalización misma, las desigualdades y conflictos inherentes o resultantes, crean o amplifican riesgos globales, que comienzan contribuyendo a las restricciones del Estado-nación, pero se vuelven además limitantes de la marcha hacia la completa globalización. Tales son los casos de las migraciones internacionales; la destrucción del medio ambiente y el peligro de crisis ecológica mundial, y los problemas mundiales de salud (drogadicción, SIDA, agentes patógenos).

A ello se agregan las amenazas de una mundialización espontánea y desordenada, no acompañada por una correlativa mundialización del derecho. La delincuencia organizada y la economía criminal se desarrollan a través de las fronteras y mundializan el tráfico de drogas y el lavado de dinero, el comercio de armas y las prestaciones de servicios criminales diversos. Los delitos de cuello blanco también se globalizan, lo mismo que la fabricación y transporte de residuos contaminantes y tóxicos. Se universaliza la corrupción. La carrera armamentista da crecientes facilidades de acceso a tecnologías avanzadas de destrucción para Estados y grupos privados.³⁴

Se producen cambios trascendentes en el equilibrio de seguridad entre el norte y el sur. El ascenso de los *fundamentalismos* (ideológicos, étnicos, nacionales, religiosos, sociales, culturales, políticos) se da especialmente en países atrasados con poblaciones en la miseria absoluta, cuyo número va en aumento. Por una parte, la frustración y desesperación de los excluidos, reprobados de la mundialización, se descarga en reacciones irracionales, violencia ciega, rebeldías, insurrecciones, autodestrucción en masacres, guerras civiles, limpiezas étnicas. El fenómeno se entrelaza con el militarismo, el armamentismo y el terrorismo (de Estado y privado). Las inspiraciones fundamentalistas están presentes en go-

34 Maillardet, Jean de, *op. cit.*, nota 30, *passim*.

biernos ultraconservadores, teocráticos, dictaduras, movimientos y regímenes extremistas (de derecha y de izquierda). Por otra parte, va creciendo la importancia de vastos movimientos de crítica y rechazo a la globalización y sus consecuencias, con capacidad para la organización y el funcionamiento en escalas y con proyecciones transnacionales y mundiales, como los que han tenido lugar recientemente en Seattle, Washington y Praga.³⁵ Parte fundamental de los riesgos globales son los conflictos internacionales de todo tipo, que estallan en cualquier momento en cualquier lugar del planeta. Las crisis financieras internacionales constituyen uno de los principales riesgos globales, como ha sido el caso de la crisis asiática que estalla en 1997 y reverbera en el sudeste asiático, Rusia y Brasil.³⁶

En general, la acumulación y el entrelazamiento de peligros globales se constituye en factor fundamental de la limitación y la eventual frustración de la globalización tal como la conciben sus proponentes y apologistas.

V. ¿MUERTE O TRANSFIGURACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN SOBERANO?

El Estado latinoamericano se debilita e incapacita como agencia de conservación y mero crecimiento y de desarrollo integral. Se desinteresa de un papel autónomo y mediador, representativo e innovador. No unifica los principales actores e intereses de la sociedad y del sistema político, por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo. Por el contrario, las políticas de autcentralización y de amplificación del poder estatal, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de las mayorías, multiplican contradicciones y conflictos de todo tipo que revierten sobre el Estado, reducen su autoridad, su legitimidad y consenso. El Estado es absorbido por la supervivencia inmediata, amenazado por crisis nacionales y mundiales sin precedentes, disminuido en su capacidad de acción hacia adentro y hacia afuera del espacio nacional.

35 Burbach, Roger *et al.*, *op. cit.*, nota 5, *passim*.

36 Garten, Jeffrey, E., *op. cit.*, nota 24; Wade Robert y Veneroso, Frank, "The Gathering World Slump in the Battle over Capital Controls", *New Left Review*, Londres, núm. 231, septiembre-octubre de 1998; Soros, George, *op. cit.*, nota 10. *Passim*.

El *leviathán criollo* alcanza su culminación casi al mismo tiempo que su entrada en crisis. Diversas fuerzas y procesos dentro y fuera de él lo coaccionan y desgastan, lo amenazan en su autonomía y su supremacía, en la eficacia y alcance de sus acciones. Al mismo tiempo, iguales o similares causas y dinamismos realimentan o crean contratendencias para su mantenimiento y su refuerzo.

La intensidad y profundidad de la crisis internacional, su duración y desenlace imprevisibles, en entrelazamiento con los resultados insatisfactorios y los negativos efectos del crecimiento, el estancamiento y la regresión, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir todavía soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estado y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos socioeconómicamente dominantes, parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directos del gobierno y la administración de los países latinoamericanos, aun en situaciones de crisis y catástrofe, bajo el signo de la tríada de caos económico-disolución social-anarquización políticas.

Ello de por sí incrementa la necesidad y la posibilidad de la mediación arbitral y la rectoría decisoria del poder político institucionalizado como Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones de coherencia, unidad, equilibrio y continuidad de los sistemas nacionales, y de viabilidad de su transformación (progresiva o regresiva). Con ello se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y la autoacumulación de poderes y recursos, de posibilidades de acción y privilegios, por y en favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo y en el beneficio también de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

Hasta ahora el Estado y su soberanía no están condenados al total debilitamiento ni a la completa extinción. Sufren sí infracciones a la soberanía y restricciones al ejercicio de la autonomía de acción. Ello plantea dudas e interrogantes respecto a la idea tradicional de una soberanía total, monolítica, ilimitada, indivisible, inenajenable. A través de la historia, hasta el presente, la soberanía ha sido siempre relativa, limitada, heterogénea, divisible y alienable en algunos de sus componentes, aspectos y niveles.³⁷

37 Spruyt, Hendrik, *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton University Press, 1994.

La globalización, el debilitamiento y decadencia del Estado, la falta o insuficiencia de la democracia, la ingobernabilidad, no son fatalidades inevitables ni irreversibles. No existen contradicciones necesarias ni conflictos insuperables entre la soberanía del Estado-nación y la integración económica mundial.

La desagregación, la divisibilidad y la enajenación de algunos de los componentes de la soberanía no implican necesariamente una disminución del Estado-nación. Ante todo, las restricciones indicadas afectan la soberanía en diferentes componentes y alcances. Pueden resultar en una situación *de derecho*, de debilitamiento o pérdida de ciertos aspectos de la soberanía formal; de disminución del control efectivo sobre ciertos instrumentos y procesos de decisión. O bien, puede ser *de hecho*, como pérdida de capacidades autónomas para diseñar y realizar políticas. Puede darse la pérdida de la soberanía del Estado o su subsistencia disminuida para el ejercicio.

Las restricciones a la soberanía varían y son calificables según los casos, los espacios y los tiempos, el interjuego de las condiciones (económicas, sociales, políticas, nacionales e internacionales). El avance de la globalización no se cumple de manera uniforme en todo el mundo y para todos los Estados, ni llega a tener un carácter absoluto y definitivo. La economía mundial y el sistema interestatal tienen desniveles y discontinuidades; crean o usan brechas y nichos; abren espacios de autonomización y refuerzo de la soberanía para Estados que quieran y tengan las capacidades para aprovecharlos. Factores condicionantes son la diferente ubicación de los Estados en la división mundial del trabajo y en los bloques de poder, y en las principales organizaciones e instituciones internacionales; las tensiones entre lo económico (globalizante) y lo político (nacionalizante).

Así, los Estados se integran desigualmente en la economía mundial y en el sistema interestatal. Los actores y procesos políticos nacionales pueden ser más o menos fuertemente influidos por fuerzas y dinámicas globales en algunos países, o nacionales o regionales en otros. Algunos Estados pueden tratar de aislar en diferentes grados sus economías de las redes económicas transnacionales, mediante: restauración o refuerzo de fronteras, separación de mercados, extensión de las leyes nacionales para el control de factores con movilidad internacional. Pueden también adoptar políticas de cooperación o integración con otros países. Los Estados pueden seguir ejerciendo su soberanía; aceptar restricciones a la

misma pero adquirir nuevas capacidades para regular mejor fuerzas transnacionales que están más allá de su control efectivo; involucrarse en nuevas formas de participación e intervención políticas internacionales; renovar sus derechos y obligaciones a través del sistema internacional.³⁸

Los Estados siguen siendo una fuerza poderosa y compelente, en su capacidad para el ejercicio del poder coercitivo, la renuencia o la oposición a permitir el examen crítico externo de lo que sucede en su territorio, y a someter sus disputas al arbitraje de una autoridad superior (Naciones Unidas, Corte Internacional de Justicia, otros cuerpos similares), y preservan celosamente su derecho de reprimir hacia el interior y de hacer la guerra hacia el exterior.

El papel del Estado como institucionalidad portadora de legitimidad, consenso y legalidad, permanece inmodificado, en lo interno y en lo externo. Las limitaciones y crisis de la globalización, del desarrollo neocapitalista y de las políticas neoliberales, multiplican problemas y conflictos para los cuales no parecen existir hasta hoy soluciones ni actores que las sostengan e implementen. Estados y corporaciones de potencias y países desarrollados, instituciones internacionales, grupos privados en posición de dominación parecen imposibilitados o renuentes para asumir el control y el ejercicio directo del gobierno y la administración de los países latinoamericanos.

Ello incrementa la necesidad de la intervención, mediación arbitral y rectoría del Estado, en tanto garantía de vigencia de las condiciones generales de reproducción de los respectivos sistemas, de recuperación, de coherencia, de equilibrio y continuidad, de crecimiento y de gobernabilidad. Se mantienen y realimentan las situaciones y tendencias favorables a la autonomización y autoacumulación de poderes, recursos y posibilidades de acción, por y en favor del Estado y las élites públicas, con el apoyo de sus periferias, clientelas y alianzas sociopolíticas.

El Estado puede conservar y en muchos casos conserva, puede adquirir y en muchos casos adquiere, nuevos papeles y funciones para cualquier variedad del desarrollo interno y para el avance en la integración internacional con salvaguardia de los intereses nacionales, al recuperar o adquirir un papel central a este respecto.

38 Hurwitz, Leon y Lequesne, Christian (eds.), *The State of the European Community. Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*, Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991; Smith, Peter, *op. cit.*, nota 15; Kaplan, Marcos, "El sistema de las relaciones políticas...", *cit.*, nota 7.

Paradójicamente, las reformas neoliberales se han diseñado e intentado mediante un fuerte intervencionismo estatal y prácticas autoritarias: uso de poderes presidencialistas, de regímenes de excepción, de instrumentos y mecanismos populistas, corporativistas y clientelistas, y de control y represión. El intervencionismo estatal perdura y se refuerza además por los altos costos económicos y sociales que las reformas cumplidas han conllevado y conllevan para grupos considerables y para las naciones. La liberalización no ha traído los beneficios esperados, y sí graves tensiones y conflictos. El Estado es llevado así a reafirmarse como regulador en remplazo parcial de un mercado incapaz de cumplir adecuadamente esta función (*v. gr.* rescates y reprivatizaciones de la banca). Se prometen o esbozan reformas sociales y políticas requeridas para viabilizar y complementar las reformas económico-financieras, atenuar sus impactos y aumentar la gobernabilidad.

También paradójicamente, el Estado se vuelve requisito para el avance de la globalización. Por una parte, admite la divisibilidad de la soberanía en parcelas y la enajenación de algunas de ellas en favor de agencias y regulaciones internacionales. Por la otra parte, no deja por ello de ser soberano, voz exclusiva de una población delimitada por el territorio. Como tal, como proveedor de legitimidad y consenso a los acuerdos y delegaciones de poderes, el Estado se vuelve soporte material, actor, articulación o pivote entre ellas y las fuerzas y actividades subnacionales.

La importancia de la cuestión se revela aun más si se admite que no son posibles el avance en un desarrollo nacional digno de ese nombre, de la integración en los procesos globalizantes, ni la mayor o menor armonía entre ambas dimensiones, sin las estrategias y políticas y las regulaciones jurídicas que garanticen las condiciones de gobernabilidad.

Una de entre las tendencias posibles que se preparan en los pliegues de la historia latinoamericana por venir es la de un *neoestatismo*, que se desplegaría en una variedad de tipos y modalidades posibles. Sus concreciones dependerían de la combinación de varias dimensiones: naturaleza, modos y desenlaces de los grandes conflictos y crisis; alianzas de élites, clases, grupos e instituciones; incidencia interna de los factores externos; redefiniciones de los modelos y caminos de desarrollo y de sistema, y sus cristalizaciones en proyectos y estrategias; redespiegue de las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre sectores público, privado y social, entre Estado y derecho; prevalencia del autoritarismo o de la democratización, y grados y formas de uno y otra.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Sarah *et al.*, *Field Guide to the Global Economy*, Nueva York, The New Press.
- BARNET, Richard y CAVANAGH, John, *Global Dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994.
- BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1998.
- BLUMENTHAL, M. Michael, “The World Economy and Technological Change”, *Foreign Affairs*, vol. 66, 1988.
- BOYER, Robert y DRACHE, Daniel, *State Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.
- BULMER-THOMAS, Víctor, *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, 1994.
- BURBACH, Roger *et al.*, *Globalization and its Discontents*, Londres, Pluto Press, 1997.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Panorama social de América Latina 1998*, Nueva York, Naciones Unidas, 1998.
- DOLLFUS, Olivier, *La Mondialisation*, París, Presses de Science Po., 1997.
- DOREMUS, Paul, *The Myth of the Global Corporation*, Princeton University Press.
- DRUCKER, Peter, “The Changed World Economy”, *Foreign Affairs*, vol. 66, 1988.
- DUNNING, John, *The Globalization of Business*, Londres-Nueva York, Routledge, 1993.
- FAUNDEZ, Julio, “Introduction. 1. Legal Technical Assistance”, en FAUNDEZ, Julio (ed.), *Good Government and Law. Legal and Institutional Reform in Developing Countries*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1997.
- GARTEN, Jeffrey E., “Lessons for the Next Financial Crisis”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, marzo-abril de 1999.
- GIDDENS, Anthony, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Stanford University Press, 1994.

- HELD, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford California, Stanford University Press, 1995.
- HIRST, Paul y THOMPSON, Grahame, *Globalization in Question*, Oxford, Polity Press, 1996.
- HORSMAN, Mathew y MARSHALL, Andrew, *After the Nation-State. Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Londres, Harper Collins, 1994.
- HURWITZ, León y LEQUESNE, Christian (eds.), *The State of the European Community. Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991.
- IANNI, Octavio, *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI, 1996.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, *Economic and Social Development into the XXI Century*, EMMERIJ, Louis (ed.), Washington D. C., 1997.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *World Employment 1996/97. National Policies in a Global Context*, Génova, ILO, 1996.
- KAPLAN, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989.
- , “Ciencia, Estado y derecho en las primeras revoluciones industriales”, “Ciencia, Estado y derecho en la tercera revolución”, en KAPLAN, Marcos (coord.), *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, México, Pemex-UNAM, 1993, ts. 1 y 4.
- , *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, 1996.
- , *El Estado latinoamericano: entre la crisis y las reformas*, Madrid, núm. 147, noviembre de 1998.
- , “El sistema de las relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos. Tendencias y evolución futura”, *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, año 10, núm. 108, diciembre de 1985.
- , *Formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969 (nueva edición, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983).
- , *Modelos mundiales y participación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- KENNEDY, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Nueva York, Random House, 1993.

- , *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House, 1987.
- KOBRIN, Stephen J, “The MAI and the Clash of Globalizations”, *Foreign Policy*, núm. 112, Fall 1998.
- KRUGMAN, Paul, “The Return of Depression Economics”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 1, enero-febrero de 1999.
- LANDES, David S., *The Wealth and Poverty of Nations. Why Some are so Rich and Some so Poor*, W. W. Norton & Co., 1998.
- LATOUCHE, Serge, *Les Dangers du Marché Planétaire*, París, Presses de Science Po., 1997.
- LECHNER, Frank y BOLI, John, *The Globalization Reader*, Londres, Blackwell Policies, 2000.
- MAILLARDET, Jean de, *Un Monde sans Loi. La Criminalité Financière en Images*, París, Editions Stock, 1998.
- MANDER, Jerry y GOLDSMITH, Edward (eds.), *The Case against the Global Economy and for a Turn Toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Books, 1996.
- MATHEWS, Jessica T., “Power Shift”, *Foreign Affairs*, Nueva York, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997.
- MOREAU DEFARGES, Philippe, *La Mondialisation*, París, Presses Universitaires de France, 1997.
- NOTCHEF, Hugo, “El nuevo paradigma tecnológico y la simetría norteamericana”, *Revista del derecho industrial*, Buenos Aires, año 11, núm. 33, septiembre-diciembre de 1989.
- OHMAE, Kenichi, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995.
- PHILLIPS, Kevin, *Arrogant Capital. Washington, Wall Street and the Frustration of American Politics*, Boston-Nueva York, Little Brown and Co., 1994.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, Nueva York, Ediciones Mundi-Prensa, 1998.
- RIFKIN, Jeremy, *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Nueva York, G. P. Putnam’s Sons, 1995.
- ROTHSCHILD, Emma, “Globalization and the Return of History”, *Foreign Policy*, núm. 115, verano de 1999.

- SASSEN, Saskia, “Global Financial Centers”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 1999.
- SCOTT, Alan (ed.), *The Limits of Globalization. Cases and Arguments*, Londres, Routledge, 1997.
- SMADJA, Claude, “The End of Complacency”, *Foreign Policy*, invierno de 1988-1989.
- SMITH, Peter H. (ed.), *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*, New Brunswick, Estados Unidos-Londres, Transaction Publishers, 1993.
- SOROS, George, *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Plaza & Janes, 1999.
- SPRUYT, Hendrik, *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton University Press, 1994.
- STALINGS, Barbara (ed.), *Global Change, Regional Response. The New International Context of Development*, Cambridge University Press, 1995.
- STOPFORD, John, “Multinational Corporations”, *Foreign Policy*, invierno de 1998-1999.
- STRANGE, “The New World of Debt”, *New Left Review*, núm. 230, julio-agosto de 1998.
- , *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, 1996.
- WADE, Robert, “The Coming Fight over Capital Flows”, *Foreign Policy*, Washington D. C., invierno de 1998-1999.
- y VENEROSO, Frank, “The Gathering World Slump in the Battle over Capital Controls”, *New Left Review*, Londres, núm. 231, septiembre-octubre de 1998
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Politics of the World. Economy. The States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge-París, Cambridge University Press-Editions de la Maisons des Sciences de l’Homme, 1984.
- WATERS, Malcom, *Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1995.
- WORLD BANK, *Governance and Development*, Washington D. C., 1992.
- WRISTON, Walter B, “Technology and Sovereignty”, *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2, 1988.