

Retos y transformaciones actuales del estado

Francisco Beltrán
Ignacio Molina

P08/73507/01141

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. Las funciones del estado en un contexto global.....	9
2. Globalización.....	11
3. Restricciones globales.....	13
3.1. Seguridad	13
3.2. Un mercado global	14
3.3. Un cambio de escala en las políticas medioambientales	16
3.4. La intensificación de los procesos migratorios	17
4. El régimen internacional de derechos humanos.....	19
5. Estado y soberanía.....	21
6. ¿Vaciamiento del estado?.....	24
6.1. La dimensión vertical	24
6.1.1. Europeización y otros procesos de integración supraestatal	25
6.1.2. Descentralización regional y fortalecimiento local. La nueva gobernanza a múltiples niveles territoriales ...	29
6.2. La dimensión horizontal	31
6.2.1. Liberalización: privatización y desregulación	32
6.2.2. La nueva forma de gobernanza pública en relación con el mercado y la ciudadanía	36
Resumen.....	39
Actividades.....	41
Ejercicios de autoevaluación.....	43
Solucionario.....	45
Glosario.....	46
Bibliografía.....	47

Introducción

Este módulo plantea las cuestiones contemporáneas que colocan al estado – organización política por excelencia desde hace cinco siglos– ante una encrucijada crítica. Las restricciones que implican tanto la globalización en general como fenómenos específicos de erosión de las funciones estatales provocan una profunda transformación con respecto al paradigma de autoridad soberana y jerárquica.

La globalización rompe la eficacia de las fronteras estatales como jurisdicción en la que se pueden resolver los asuntos públicos, afectando, por un lado, a elementos centrales de la actuación clásica del estado –mantenimiento de la seguridad o gobierno de los mercados– e introduciendo, por el otro, desafíos en gran parte novedosos –sostenibilidad medioambiental, flujos migratorios o protección internacional de los derechos humanos.

Además, en todo el mundo parece que se asiste a una tendencia de auténtico vaciamiento del estado en, al menos, tres esferas: hacia arriba –procesos de integración supranacional–, hacia abajo –descentralización regional o local– y hacia el mercado –privatización y desregulación.

Una vez revisados estos desafíos, se examina hasta qué punto el impacto de los mismos supone el agotamiento del estado y la aparición de un nuevo paradigma de organización política postestatal o más bien una transformación adaptativa en la que el estado podrá seguir siendo capaz de dominar la gestión de los asuntos públicos.

Objetivos

Después de haber realizado la lectura y actividades vinculadas a este módulo, el estudiante deberá ser capaz de cuestionar tanto la tesis de la hegemonía del estado soberano a la hora de organizar la dominación política contemporánea como la idea alternativa de ocaso y sustitución del modelo estatal por nuevas formas de organización. En particular, deberá:

- Conocer cuáles son las principales funciones que desarrollan los estados y qué factores contemporáneos inciden en su capacidad de llevarlas a cabo.
- Estar familiarizado con el fenómeno de la globalización, con sus características y con las principales perspectivas utilizadas para definirla.
- Saber de qué forma influye la globalización en el diseño estatal y la puesta en marcha de políticas públicas en los ámbitos de la seguridad, la economía, el bienestar social, la inmigración y el medio ambiente.
- Conocer cómo transforma la creciente regulación internacional de los derechos humanos la noción de no injerencia en los asuntos internos de cada estado.
- Saber qué grado de autonomía conserva el estado en una época de intensa internacionalización a todos los niveles como la nuestra y qué nos dice esto sobre el concepto clásico de soberanía.
- Examinar la posible inadecuación actual en la escala territorial del estado por resultar excesivamente pequeño para ciertos problemas contemporáneos y, en cambio, demasiado grande para otros.
- Conocer los elementos básicos del sistema institucional de la Unión Europea.
- Considerar las fuerzas centrífugas que en muchos estados están alterando su organización territorial reforzando los poderes regionales y locales.
- Identificar los distintos factores que han provocado la reducción del papel funcional del estado, a favor del mercado, durante el último cuarto de siglo.
- Tener en cuenta las tendencias contradictorias que complementan la retirada del estado en unos ámbitos funcionales –particularmente de pro-

visión directa de bienes y servicios– con un aumento de su actividad en otros; en especial, en lo referente a la regulación.

1. Las funciones del estado en un contexto global

En los módulos precedentes hemos visto cómo el estado es una forma política que comienza a perfilarse en el panorama europeo hace aproximadamente cinco siglos. Frente a otras formas políticas, el estado se caracteriza esencialmente por encarnar la máxima institucionalización de las relaciones políticas –el gobierno se fundamenta en leyes que otorgan a unos capacidad de tomar decisiones políticas y obligan al conjunto de los ciudadanos a acatarlas, y no en decisiones personales o arbitrarias– y ostentar el monopolio de la coacción –administración de la violencia, regulada a su vez por las leyes– en su territorio. Además de estos dos rasgos fundamentales, debemos señalar que el estado delimita la política en un ámbito propio y distinto de otro tipo de relaciones sociales, posee un marco de actuación espacial concreto y delimitado –el territorio del estado–, dentro de cuyas fronteras su poder es universal, y cuenta con una población específica, nacida en el territorio del estado o naturalizada.

Estas características de estado se podrían resumir en una sola: el estado es soberano, y su poder es superior al de cualquier otra asociación o grupo en su territorio.

¿Qué deben hacer los estados? El papel que debe jugar un estado es uno de los temas más controvertidos en la historia del pensamiento político. Aunque los teóricos políticos han mostrado un profundo desacuerdo sobre el alcance concreto del papel que debe desempeñar en la sociedad, a menudo se ha considerado que ese papel estatal debía representar un equilibrio entre el propio estado y la sociedad civil, siendo el primero el ámbito de la soberanía y la autoridad coercitiva y de obligado acatamiento, y la última el terreno de las asociaciones voluntarias y autónomas, el área en que los individuos toman sus propias decisiones libremente.

Más allá de la controversia normativa sobre las responsabilidades estatales, en lo que sí podemos fijarnos es en lo que hacen efectivamente los estados. Las funciones de los estados contemporáneos –y aquí existen grandes diferencias según su nivel de desarrollo, su cultura política, su historia o su localización geográfica– podrían englobarse en tres grandes áreas.

Un primer bloque está formado por todas aquellas políticas que tienen que ver con la **seguridad de sus ciudadanos**, como la aplicación de las leyes, el mantenimiento del orden público –por parte de la policía–, el cumplimiento

de los contratos –mediante el recurso a la justicia– y la protección frente a amenazas externas –a través de las fuerzas armadas. Estas responsabilidades constituyen lo que se ha dado en llamar estado mínimo.

Un segundo ámbito está constituido por las políticas relacionadas con la **seguridad económica y social**, algo que también designa la expresión estado de bienestar. Aquí es donde las diferencias entre los países son mayores, pero se puede decir que, al menos en los países donde las políticas de bienestar son más ambiciosas, como por ejemplo en Europa occidental, el estado de bienestar intenta:

"llevar a cabo una redistribución de renta a gran escala a través de un sistema comprensivo de servicios y transferencias públicas, financiado mediante un sistema fiscal progresivo" (Heywood, 2004, pág. 86).

Por último, los estados también intervienen para intentar **asegurar la buena marcha de la economía**. En este sentido, en Occidente se ha hablado también de capitalismo controlado, y aunque se trata de un ámbito de actuación igualmente sujeto a discrepancias ideológicas en cuanto al alcance del papel estatal, se puede afirmar que todos los países desarrollados intentan regular sus mercados de forma que operen más eficientemente. Ello puede incluir promover la competencia, regular la cantidad de dinero disponible en la economía con objeto de mantener estables los precios, o reducir el desempleo y promover el crecimiento a través del gasto público y, en ocasiones, del control de ciertas industrias.

Reflexión

Como veremos a continuación, el fenómeno de la globalización ha cambiado en buena medida las condiciones en las que opera el estado, hasta el punto en que vale la pena preguntarse en qué medida esta descripción clásica de sus funciones sigue siendo acertada. En particular, debemos cuestionarnos la característica esencial que define a un estado: su condición de soberano en el territorio propio.

2. Globalización

En la actualidad, son muy pocos los países del mundo que no están inmersos de un modo u otro en una estructura de transformaciones, interconexiones y flujos globales, y esto es así para todos los campos de la actividad humana que podamos imaginar. Nuestro mundo no está formado por una red internacional de estados independientes, sino que se trata de un verdadero orden de interconexión global. En ésta y las siguientes secciones veremos por qué.

Intuitivamente, podríamos definir nuestro objeto –la *globalización*– como la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde los culturales a los penales, de lo financiero a lo espiritual.

En torno a la globalización existen tres grandes corrientes de pensamiento, los *hiperglobalizadores*, los *escépticos* y los *transformacionalistas*. Para los primeros, la globalización marca una época en la que gobiernos, instituciones y personas, en cualquier lugar del planeta, se ven sujetos crecientemente a la disciplina del mercado global. Los escépticos objetan que lo que está en marcha es un proceso de intensa regionalización de la economía internacional, que determina tres grandes bloques –América, Europa y Japón, con sus respectivas áreas de influencia– en los que el poder de los estados todavía es considerable. Dicho de otro modo, no creen que la interconexión sea absoluta ni tan determinante que acabe con el margen de maniobra de los gobiernos. Por último, para los transformacionalistas los modelos contemporáneos de globalización son históricamente inéditos, puesto que estados y sociedades en todo el planeta están experimentando profundos cambios en su proceso de adaptación a un mundo mucho más interconectado, pero también más incierto. Los transformacionalistas sí creen que la internacionalización de las economías influye de una forma determinante en la capacidad de gestión política de los gobiernos, pero piensan que, simultáneamente aparecen otras oportunidades.

Hiperglobalizadores y transformacionalistas difieren, por ejemplo, en el margen de actuación que otorgan a las políticas nacionales: mientras para los primeros las acciones estatales que no concuerdan con las exigencias del mercado global –como una extensa cobertura social o un sistema fiscal muy redistributivo– son inviables a largo plazo, los segundos consideran que los estados –aún inmersos en un contexto que evoluciona rápidamente– disponen de instrumentos para aprovechar las ventajas de la globalización al tiempo que defienden los modelos de sociedad que sus ciudadanos desean. En ello coinciden con las tesis de los escépticos, para los cuales la imposibilidad de los estados para continuar con políticas autónomas –imposibilidad subrayada

por los hiperglobalizadores– es mera retórica, una excusa que muchos gobiernos utilizan para aplicar políticas ortodoxas impopulares. Por otro lado, los escépticos niegan que la globalización sea un fenómeno nuevo; sostienen que ha acompañado a la evolución de las sociedades desde el surgimiento de la modernidad y que, en cualquier caso, la aparición de nuevas tecnologías está acelerando sus efectos pero no supone un cambio cualitativo. En apoyo de sus tesis suelen destacar que los niveles del comercio y la inversión internacional y la movilidad del trabajo eran mayores en otras épocas, como durante el paso del siglo XIX al siglo XX. En este sentido, podríamos citar a **John Maynard Keynes**, que al describir la vida cotidiana en el Londres de principios de siglo, muestra la ausencia de trabas al movimiento de bienes, personas y trabajadores típica del periodo anterior a la Primera Guerra Mundial:

"En 1914, un habitante de Londres podía, mientras saboreaba su té del desayuno en la cama, solicitar por teléfono productos del todo mundo en la cantidad que deseara y esperar su rápida entrega domiciliaria; podía, en ese mismo momento y por el mismo medio, invertir su riqueza en recursos naturales o en nuevas empresas en cualquier parte del globo, y disfrutar de los beneficios correspondientes sin problemas... Podía procurarse, si así lo deseaba, medios de transporte baratos y confortables hacia cualquier país o región sin necesidad de pasaporte o formalidad alguna; podía enviar a su sirviente a la oficina bancaria más cercana y proveerse de la cantidad de metales preciosos que considerara conveniente, y después partir, con ese dinero en su bolsillo, hacia algún país extranjero, sin conocer su religión, idioma o costumbres, y se hubiera considerado muy ofendido y sorprendido a la mínima interferencia. Pero lo más importante de todo, daba por hecho este estado de cosas y lo consideraba normal y permanente, excepto para incrementarse aún más, y pensaba que cualquier desviación respecto de esta situación hubiera sido aberrante y escandalosa" (Keynes, 1971, pág. 7).

Tanto la soberanía de los estados sobre su territorio como su capacidad de llevar a cabo las funciones que hemos descrito en la sección anterior se ven afectadas por las condiciones en las que operan en la actualidad. Dicho de otro modo, la globalización ha cambiado su marco de actuación, de forma que los estados ya no controlan todos los factores que pueden afectar a su soberanía y al desempeño de sus funciones, si es que alguna vez lo hicieron. El entorno internacional tiene un peso creciente en las decisiones que toman los gobiernos y en las políticas que llevan a cabo en sus territorios. Vamos a ver algunas restricciones importantes que la globalización impone a la soberanía y al ejercicio del poder estatal.

3. Restricciones globales

3.1. Seguridad

Tras el final de la Guerra Fría, la presencia militar de las grandes potencias decayó sensiblemente. Sólo desde principios del siglo XXI, Estados Unidos, Rusia y China en particular han aumentado de nuevo sus presupuestos de defensa y su actividad militar. En el caso estadounidense este incremento se produce tras una serie de atentados –en especial el ataque del 11 de septiembre– que marcan el auge del terrorismo internacional de corte islamista, y tiene como consecuencia inmediata las intervenciones americanas en Afganistán y la ocupación de Irak; Rusia, durante los gobiernos de Vladimir Putin, y dados sus nuevos ingresos derivados de la exportación de petróleo y gas, ha intentado recuperar parte de su antiguo poderío militar y diplomático con una agresiva política exterior, en especial en su tradicional zona de influencia de Europa oriental y Asia central. Por último, China, potencia económica emergente –o ya consolidada, para algunos–, ha incrementado sus presupuestos militares en la misma medida que su papel como potencia militar y diplomática en la zona de Asia-Pacífico. Por otro lado, la instrumentalización de los conflictos regionales por parte de las grandes potencias –en el Cáucaso, en África subsahariana, en Oriente Medio–, ya no es un factor de tanta importancia a la hora de explicar las causas de los mismos, ni su intensidad, al tiempo que han aparecido nuevas fuentes de conflicto potencial, como la lucha por los recursos naturales, los grandes movimientos migratorios, o el integrismo islamista.

Éste es el contexto en el que los acuerdos institucionales de seguridad de la Guerra y la Postguerra Fría –caracterizados por la existencia de dos bloques antagónicos con influencia global– están evolucionando hacia la llamada *defensa cooperativa* y los acuerdos multilaterales de seguridad, que intentan responder a la regionalización de los conflictos y al cambio en el tipo de amenazas –del riesgo de una confrontación nuclear a los retos que acabamos de mencionar. En este sentido, debemos tener en cuenta **cuatro observaciones**, dado que todas ellas restringen la capacidad de los estados para actuar de forma autónoma en el ámbito de la seguridad:

1) El enorme **coste** que implica el mantenimiento de una política nacional de defensa ha reforzado las instituciones multilaterales de seguridad existentes –como la OTAN, que sigue acogiendo a nuevos miembros y ha ampliado su mandato geográfico– y ha provocado la aparición –de momento en un estadio inicial– de otras nuevas, como el Foro Regional de la ASEAN, en Asia-Pacífico, u otras instituciones emergentes en Latinoamérica.

2) La creciente **intensidad de los flujos económicos, políticos y humanos**, con el consiguiente estrechamiento de los vínculos en todos estos ámbitos, tiene como consecuencia que los estados se vuelvan más vulnerables a crisis regionales que anteriormente tenían una influencia mucho menor fuera de su área geográfica.

3) Las **amenazas** que soportan los estados ya no poseen un carácter exclusivamente militar. La proliferación militar, el contrabando de armas, los problemas medioambientales, el terrorismo, los grandes movimientos de población, la llamada *globalización de las redes criminales*... no son problemas que puedan ser definidos ni combatidos desde perspectivas meramente militares y/o nacionales, lo cual refuerza la necesidad de contar con las instituciones de cooperación multilateral adecuadas.

4) La seguridad global posee un acusado **carácter sistémico**, dado que las posiciones y las acciones de cada uno de los estados –en especial las grandes potencias– influyen en las posiciones relativas y las reacciones del resto.

3.2. Un mercado global

Incluso teniendo en cuenta la interconexión comercial anterior a la Primera Guerra Mundial descrita por Keynes, el actual nivel del comercio global es históricamente inédito, tanto en términos absolutos como relativos. Hoy en día se intercambia más de una quinta parte de la producción económica internacional, y una proporción mucho mayor de la actividad económica de cada país está sujeta a la influencia de la competencia global. Además de conectar a oferentes y demandantes de bienes y servicios y de facilitar la transferencia de tecnología, el comercio vincula los mercados nacionales con el mercado mundial, somete a un gran número de sectores económicos a las fuerzas de la competencia global y es un factor de primer orden en la transformación económica y social de los estados.

La transformación del comercio mundial ha tenido un fuerte impacto en la capacidad de gestión estatal de la economía. Podemos identificar cambios en **cuatro áreas distintas (Held y otros, 1999, págs. 182 y sig.)**:

1) **Impactos decisionales.** La mayor integración comercial provoca que las fluctuaciones macroeconómicas de las diversas economías estén más correlacionadas y que la principal tarea de los gobiernos en el campo económico sea contrarrestar tales fluctuaciones. Asimismo, cuanto más abiertas son las economías o, dicho de otro modo, cuanto más se insertan en el flujo global de bienes y servicios, sus políticas económicas pierden la efectividad que poseen en economías con un mayor porcentaje de sectores e industrias no afectadas por la competencia internacional, a la vez que se pueden encontrar bajo la influencia de las medidas macroeconómicas adoptadas por otros estados. El

Lectura recomendada

El politólogo Michael Ignatieff realiza un magnífico análisis de las transformaciones contemporáneas en el ámbito de la seguridad colectiva:

Michael Ignatieff (2003). *Guerra virtual. Más allá de Kosovo*. Barcelona: Paidós.

Lectura complementaria

David Held y otros (1999). *Global transformations. Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press.

siguiente extracto de un artículo de prensa sobre la actual crisis económica internacional revela como las circunstancias económicas de cada país están relacionadas con las del resto:

"Pero lo importante del momento actual en torno a la crisis financiera es que su impacto inicial se ve ahora ampliado por los efectos del deterioro en el ciclo económico a nivel mundial. Las perspectivas económicas globales se han debilitado como consecuencia, entre otros factores, de la propia crisis financiera. El crecimiento en los países avanzados ha sido revisado a la baja y, según las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), este año y el próximo será del 1,3%, o sea, menos de la mitad que el estimado para 2007. Esta situación se ve complicada por las presiones inflacionistas derivadas del rápido aumento de los precios del petróleo, de otras materias primas y de los alimentos. Estas presiones inflacionistas son más intensas en los países emergentes, pero los llamados riesgos de segunda vuelta también existen en economías avanzadas como la zona euro y pueden limitar las opciones de política económica, al menos por el momento". (Jaime Caruana, "Dónde estamos en la crisis financiera" (*El País*, 04/05/2008).

2) Impactos institucionales. Se ha apuntado a que la integración económica internacional socava las políticas de bienestar, porque los elevados impuestos que se necesitan para financiarlas suponen supuestamente una carga para la competitividad de las economías. Más bien, el efecto de la integración en las economías desarrolladas consiste en la eliminación de puestos de trabajo poco cualificados, trabajos que, por el contrario, se generan en los países en desarrollo. Dado que los estados que se abren al comercio internacional crecen más y, por tanto, aumentan su riqueza, siempre pueden establecer una política por la que sus sectores económicos "ganadores" –empresas exportadoras, multinacionales, trabajadores cualificados...– pueden compensar a los "perdedores" –regiones en crisis que dependían mucho de industrias manufactureras ahora desaparecidas, trabajadores poco cualificados que pierden su empleo y/o necesitan reciclarse, por ejemplo– a través del sistema fiscal y del gasto público, manteniendo e incluso mejorando las prestaciones del estado de bienestar. De hecho, son las economías más abiertas –como las del norte de Europa– las que poseen unos sistemas de bienestar más desarrollados. Por tanto, y a pesar del impacto real de la integración económica, los estados retienen un gran margen para la discrecionalidad en cuanto al diseño de sus instituciones sociales.

3) Impactos distributivos. Se suele pensar que la competencia económica y el comercio reducen los niveles salariales y los estándares sociales y medioambientales, en especial en los países en desarrollo. Aunque es cierto que ambas cosas poseen consecuencias para el empleo, éstas consisten más en una disminución relativa de los salarios de los trabajadores poco cualificados en los países desarrollados y un paralelo aumento de este tipo de salarios en los países en los que el trabajo poco cualificado es abundante. En este caso, el estado –tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo– puede jugar un importante papel a través de (a) las políticas educativas, y (b) la creación de un entorno favorable a la mejora tecnológica, que dirija la economía hacia la producción de bienes y servicios de mayor valor añadido. En la actualidad, estas políticas han cobrado mucha importancia a la hora de mantener o de aumentar la renta nacional.

4) Impactos estructurales. La intensificación del comercio provoca cambios estructurales en las economías. A medida que éstas maduran y adquieren nuevas tecnologías, se modifican sus posiciones relativas en la escena económica global. No obstante, la desindustrialización observada en las economías desarrolladas –pérdida de puestos de trabajo en el sector manufacturero– sólo se debe en parte a la deslocalización industrial y al trasvase de actividad hacia países en desarrollo. Es este desarrollo el que hace que disminuya el empleo industrial, dado que a mayor nivel tecnológico –provocado por un empleo más intenso de capital que eleva la productividad de la economía–, menor es la necesidad de trabajo para producir una misma unidad de producto. En este caso, los estados deben optar bien por favorecer los cambios en sus estructuras económicas, bien por contrarrestarlos, bien por una u otra cosa según el sector económico. No obstante, el mantenimiento de industrias improductivas no suele resultar más que en el retraso de la adaptación estructural a los cambios en la división internacional del trabajo.

3.3. Un cambio de escala en las políticas medioambientales

El marco de las políticas que intentan paliar los actuales procesos de degradación ambiental –por locales que sean sus efectos– no sólo ha dejado de ser nacional, sino que, dada su naturaleza causal, no puede ser otra cosa que global, y estas políticas constituyen el ejemplo perfecto de intento de actuación coordinada global. En este sentido, podríamos destacar el **Protocolo de Kyoto** para la reducción de los gases de efecto invernadero¹, que entró en vigor en 2005, y su revisión posterior de 2007², como políticas medioambientales globales y a gran escala cuya importancia y ambición precede a cualquier política nacional en este terreno. Estos tratados internacionales fijan límites a la emisión de CO₂ y otros gases a la atmósfera para cada uno de los países firmantes, pero su cumplimiento hasta la fecha ha dejado mucho que desear.

⁽¹⁾En gran parte causantes del cambio climático y la destrucción de la capa de ozono.

⁽²⁾La llamada *Declaración de Washington*.

España, por ejemplo, es el país de la Unión Europea que más se aleja de los objetivos acordados en el Protocolo de Kyoto, ya que en 2007 sus emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron un 1,8 por cien y desde 2004 han subido diez puntos: "Espinosa señala «la mejora» en cambio climático pese al aumento de emisiones" (*El País*, 11/06/2008).

Esta transformación en la escala y forma de abordar los problemas medioambientales colectivos –siendo este adjetivo, en cierto modo, redundante–, al igual que sucede en el terreno económico, tiene **consecuencias** decisionales, institucionales, distributivas y estructurales que influyen en gran parte de la actividad estatal, y desbordan el ámbito de lo ecológico.

1) Impactos decisionales e institucionales. Por un lado, el aumento de la importancia del debate global sobre el medio ambiente hace muy difícil excluir esta cuestión de las agendas públicas nacionales. Los gobiernos ya no controlan la agenda pública en este terreno y, en consecuencia, se ven obligados a mantener una postura activa y a ofrecer intentos de solución en forma de políticas públicas y planes de actuación. Por otro lado, puesto que el calentamiento global es un fenómeno físico cuyas causas están interconectadas y,

como sugiere cada vez más la evidencia científica, es muy probable que, cuando menos, esté siendo agravado por la actividad económica humana en su conjunto, políticas que solían tener un carácter meramente doméstico, como la política de transportes, la política agrícola, la forestal o la energética, están siendo determinadas y restringidas de forma creciente por acuerdos internacionales en cada uno de estos campos.

2) Impactos distributivos y estructurales. Los aspectos en los que es más difícil llegar a un acuerdo en la lucha global contra el cambio climático son aquellos que tienen consecuencias distributivas o estructurales, dados los gigantescos costes de la transformación económica que esta lucha implica en sectores como el energético, el agrícola o el del transporte, y lo complejo de las negociaciones tanto internacionales como domésticas a la hora de atribuir las pérdidas y las ganancias de dicha transformación. Estados distintos, y sectores distintos dentro de esos estados, poseen intereses divergentes, por lo que el reto fundamental de estas políticas públicas es dotar de legitimidad y de capacidad ejecutiva a las instituciones internacionales encargadas de ponerlas en práctica. Frente a ellas, y en ausencia de un sistema efectivo de sanciones, los estados retienen el poder de incumplir la línea marcada por los acuerdos, si así lo desean, como ha ocurrido, en el caso del Protocolo de Kyoto, con España y otros países firmantes, o bien Estados Unidos, China o India, entre otros países que ni siquiera lo suscribieron.

3.4. La intensificación de los procesos migratorios

Los seres humanos siempre se han desplazado buscando seguridad, prosperidad, conquistas territoriales, trabajo, y por muchos otros motivos. Lo específico del fenómeno migratorio contemporáneo tiene que ver con su extensión –abarca el conjunto del planeta–, su intensidad –mientras que las migraciones anteriores sólo tenían un carácter masivo en momentos puntuales de crisis económicas graves, hambrunas o persecución política, el actual flujo migratorio es constante–, la extrema rapidez de los desplazamientos, y el gran impacto que causa en estados y sociedades tanto de partida como de acogida.

Los **flujos migratorios** tienen consecuencias nada desdeñables para la autonomía y la soberanía de los estados.

En **primer lugar**, el volumen de inmigrantes ilegales e indocumentados deja en evidencia la capacidad que poseen los estados para asegurar sus propias fronteras.

En **segundo lugar**, y estrechamente relacionado con este hecho, aquellos estados que han intensificado la vigilancia y han aumentado los recursos que dedican al control de sus fronteras no han sido capaces de detener los flujos de inmigración ilegal.

En **tercer lugar**, los intentos de coordinar las políticas nacionales en materia de inmigración apuntan a un cambio de escala a la hora de encarar el fenómeno y, por tanto, a la internacionalización de las políticas migratorias (**Held y otros**, 1999, págs. 321–322).

En **cuarto lugar**, la inmigración ha tenido un fuerte impacto en las economías de los países receptores –creando nuevas jerarquías laborales, facilitando cambios estructurales en los mercados de trabajo, permitiendo un mayor crecimiento económico, etcétera– y en las de los países emisores –creciente importancia de las remesas en el sostenimiento de la renta local. Asimismo, existe un coste evidente en forma de desestructuración familiar en los países de los que ha emigrado un elevado porcentaje de la población, una *fuga* neta de capital humano en esas comunidades –los emigrantes suelen ser los individuos mejor formados en sus países de origen–, y el enorme reto que supone la integración de los emigrantes y sus familias en las sociedades de acogida, algo que transforma a esas propias sociedades y culturas mayoritarias y que obliga a los estados a poner en práctica políticas de integración que abarcan todos los campos posibles de la vida social de un país, desde el jurídico al educativo, desde el sanitario al cultural.

Por último, y como consecuencia de este reto que acabamos de mencionar, debemos señalar que:

"los conceptos de ciudadanía y de identidad nacional están siendo renegociados en respuesta a las pautas contemporáneas de migración global y de globalización cultural" (**Held y otros**, 1999, pág. 326).

Lectura recomendada

Samuel P. Huntington (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad cultural estadounidense*. Barcelona: Paidós, aborda numerosos aspectos del reto social, económico, político y cultural que supone para Estados Unidos la llegada masiva de inmigrantes latinoamericanos.

4. El régimen internacional de derechos humanos

A pesar de su importancia, sólo vamos a poder presentar de forma introductoria las líneas básicas de la cuestión de los derechos humanos y su impacto en la soberanía estatal.

La soberanía en sí ya no constituye automáticamente una fuente de legitimidad internacional para la actuación de un estado. Desde que entraron en vigor los primeros acuerdos que constituyen el llamado régimen internacional de derechos humanos, los estados no pueden tratar a sus ciudadanos como les plazca, amparándose en la soberanía estatal.

Comentario

Se trata de una serie de instituciones y convenios globales, regionales y nacionales basada en la Declaración Internacional de los Derechos del Hombre de 1948 y en las convenciones civiles, políticas, económicas y culturales de las décadas de 1960 y 1970.

A los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos subyace la idea de que un estado legítimo es aquel que observa unas ciertas reglas de funcionamiento y un determinado conjunto de valores que incluye la protección de estos derechos. Sin embargo, en nuestra primera aproximación al concepto de soberanía no aparece este requisito, con lo que podemos apreciar de inmediato el conflicto potencial que enfrenta a la soberanía estatal y a los derechos humanos. La existencia de un régimen internacional de derechos humanos supone una intromisión en los asuntos internos de los estados, pero esos mismos estados que se llaman a sí mismos soberanos –no está de más recordar que ello equivale a ser la máxima autoridad en sus respectivos territorios– aceptan la intervención de organismos externos en sus asuntos domésticos.

La organización *Amnistía Internacional* enumera del siguiente modo los que considera sus logros hasta la fecha en el terreno internacional en materia de derechos humanos:

"Hemos trabajado con éxito en más de 50.000 casos de presos de conciencia en todo el mundo. En 1996 iniciamos una campaña a favor de la Corte Penal Internacional, hoy reconocida por 105 estados, contribuyendo al retroceso de la impunidad. Tribunales internacionales han actuado contra Charles Taylor, ex presidente de Liberia (2006), y contra reclutadores de niños soldados en Uganda y República Democrática del Congo por crímenes atroces contra la Humanidad (2005 y 2006). Durante años, luchamos para que Pinochet fuera juzgado. Hoy el mundo es un poco menos seguro para los gobernantes que violan los derechos humanos. Nuestra primera campaña a favor de la erradicación de la tortura comenzó en 1972. En 1984 entra en vigor la Convención contra la Tortura de la ONU. Amnistía Internacional fue la primera voz en el mundo que pidió el cierre del centro de detención de Guantánamo en 2002. Hemos contribuido a desvelar los vuelos secretos de la CIA que trasladan "detenidos fantasma" a Guantánamo y a otros centros de detención secretos por el mundo. Gracias a nuestro trabajo, algunos presos de Guantánamo han podido tener juicios justos o ser liberados sin cargos. Amnistía Internacional presenta en 1979 un primer informe con 2.665 casos de personas desaparecidas en Argentina durante la dictadura del general Videla. En 2006 la ONU aprueba la Convención Internacional sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, que se convierte así en crimen internacional. Tras décadas de campaña contra la pena de

muerte, 133 países han abolido la pena capital y se ha reducido el número de menores ejecutados. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba una resolución histórica para la suspensión mundial de las ejecuciones en noviembre de 2007. Hemos paralizado en los últimos años varias lapidaciones de mujeres en Irán, y hemos investigado la violencia contra ellas en otros muchos países del mundo. Tras la presión ejercida junto a otras organizaciones, se puso en marcha en 2003 el Proceso Kimberley de la ONU, un sistema de certificación dirigido a impedir el comercio de "diamantes ensangrentados" de zonas en conflicto. Hemos contribuido a que se reconozca el derecho a la tierra de comunidades indígenas, como en Brasil, y que no sufran desalojos forzados. Logramos, junto a otras organizaciones, que 153 estados votaran en 2007 a favor del establecimiento de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas" (*Amnistía Internacional*, 2008. En línea en www.es.amnesty.org).

Esta concepción contemporánea de la legitimidad estatal, que incluye el respaldo a unos valores democráticos comunes y, sobre todo, el respeto a un conjunto básico de derechos humanos, ha provocado que nos estemos alejando del mundo *westfaliano* vigente hasta la mitad del siglo XX, en cuyo ordenamiento jurídico internacional era una pieza clave la soberanía estatal irrestricta e incondicional. En la actualidad se va abriendo camino un verdadero derecho de injerencia por medio del cual la comunidad internacional puede intervenir –contra la voluntad de los respectivos gobiernos, si es preciso– en aquellos estados en los que se están violando grave o masivamente los derechos básicos de su población. Dicho de otro modo, el régimen internacional de derechos humanos está logrando situarse, en el campo del derecho internacional, *por encima* del principio esencial en el que se ha basado este mismo derecho internacional desde el siglo XVII, la soberanía estatal. Los ejemplos de este fenómeno abundan en los últimos tiempos:

En 1991, Naciones Unidas estableció unas zonas de exclusión aérea en el norte de Iraq para la aviación iraquí para proteger a los kurdos de la represión de Saddam Hussein. El ejército iraquí había estado bombardeando desde el aire a los propios ciudadanos kurdo-iraquíes que se habían rebelado contra Saddam y lo que hacía la comunidad internacional era prohibir al ejército iraquí desplazarse por el territorio de su propio estado.

O bien, el controvertido bombardeo de Serbia en 1999 –no fue autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la amenaza de veto de Rusia, tradicional aliado de Serbia, por lo que fue una acción ilegal desde el punto de vista del derecho internacional– por parte de la OTAN para detener el genocidio de los kosovares de etnia albanesa perpetrado por el ejército y los paramilitares serbios, y la más controvertida aún invasión de Iraq en 2003 por parte de los ejércitos estadounidense y británico.

Por otra parte, la comunidad internacional también se ha mostrado lenta a la hora de reaccionar y de aplicar este nuevo *derecho de injerencia* en otros casos de violación flagrante y masiva de los derechos humanos, como ante los episodios de limpieza étnica durante la guerra de Bosnia (1992-1995) y, sobre todo, al cruzarse de brazos frente al conflicto que enfrentó a hutus y tutsis en Ruanda en 1994, que se saldó con el asesinato de un millón de personas.

Tratado de Westfalia de 1648

El *Tratado de Westfalia* de 1648, firmado por el Sacro Imperio Romano, Francia y Suecia, enfrentados hasta esa fecha, consagró, entre otros, los principios de soberanía territorial y de no injerencia en los asuntos internos de cada estado.

5. Estado y soberanía

Como hemos visto, el estrechamiento de los lazos globales en todos los campos de la actividad humana no constituye un mero matiz a la descripción del sistema internacional en el que operan los estados, sino que ha cambiado ese mismo sistema de una forma sustancial. Ahora estamos en condiciones de establecer en qué medida afectan estas transformaciones al rasgo esencial de los estados: **el ejercicio de su soberanía**. Para ello distinguiremos entre los aspectos económicos y los políticos.

1) **Soberanía económica.** Tradicionalmente, los estados han protegido de la competencia sus mercados internos para aumentar las rentas de sus ciudadanos y promover el desarrollo de la industria doméstica. En la actualidad, las políticas proteccionistas –aranceles, cuotas de importación, políticas de apoyo a las industrias nacionales, regulación estatal de la competencia, etcétera– se encuentran cada vez más vigiladas y reguladas por unos organismos económicos internacionales que intentan impedir que se constituyan en trabas al comercio global. Además, las políticas de protección de los mercados internos –como las aplicadas en Asia–, o las calificadas como de *sustitución de importaciones* –características de muchos regímenes latinoamericanos hasta la década de 1980–, han perdido todo prestigio como opción viable para el desarrollo, dado su ambiguo balance de resultados. En Europa, los países que forman la Unión Económica y Monetaria (UEM) o *zona euro*, han renunciado, además de a las políticas mencionadas, a todos los instrumentos nacionales de gestión monetaria en favor del Banco Central Europeo (BCE).

Todo esto implica que el estado actual ha perdido algunas de sus herramientas tradicionales de gestión económica –o bien ha renunciado a ellas dada su ineffectividad en un nuevo contexto global interrelacionado– en favor de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Europea (UE), el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA, en inglés) y otros, que son ahora los encargados de diseñar y dirigir mecanismos de gestión económica que anteriormente poseían un ámbito esencialmente doméstico. Sin embargo, la realidad es que la mayor parte de la actividad económica se lleva a cabo en el interior de las fronteras estatales –y no a través de las mismas– y que aunque los estados:

"posean una capacidad más reducida para determinar la prosperidad nacional y los niveles de empleo doméstico, también están crecientemente obligados a desarrollar estrategias para, entre otras cosas, atraer inversiones externas y reforzar la educación y el aprendizaje para mantener la competitividad internacional" (Heywood, 2004, pág. 109).

2) **Soberanía política.** Desde 1789, el mundo se ha organizado de acuerdo con el principio de que el estado-nación constituye la única unidad legítima de gobierno sobre un territorio dado. Sobre el papel, los estados encarnan la independencia y el autogobierno. Sin embargo, hemos visto cómo la globalización está provocando que los estados hayan perdido la capacidad de regular aspectos importantes en la vida de sus ciudadanos, y que en otros casos tengan que compartir su poder –que anteriormente era exclusivo– con organismos supranacionales. Si recordamos la lista de funciones estatales con la que abríamos este módulo, vemos que todas ellas se caracterizaban por contar con un centro último de decisión en el propio territorio nacional. Según nuestra presentación, los que diseñaban y ejecutaban las políticas públicas no debían rendir cuentas a ningún organismo externo al estado en cuestión. En la actualidad, existen muy pocas políticas públicas que, de una u otra forma, no deban incorporar consideraciones, decisiones o regulaciones procedentes de instituciones u órganos situados más allá de las fronteras del estado.

Cuando nos fijamos en los llamados *estados fallidos*, cuyos gobiernos carecen de los instrumentos mínimos para proteger a sus ciudadanos, mantener el monopolio de la violencia en su territorio y hacer cumplir las leyes, la desaparición de la soberanía como característica principal del estado parece hacerse aún más evidente. Para ilustrar este último punto, podemos fijarnos en la descripción que efectúa el politólogo Michael Ignatieff de las dificultades que atraviesa en la actualidad el gobierno de un país nominalmente independiente como Afganistán, pero dependiente *de hecho* de organismos internacionales externos para llevar a cabo sus funciones básicas:

"Existe una furia creciente [...], hacia el contraste entre la retórica internacional sobre la creación de capacidades y la confiscación de capacidades que se da en la vida real. ¿Cómo va Afganistán a construir su propia administración civil si el gobierno sólo puede pagar a sus funcionarios superiores ciento cincuenta dólares al mes, mientras que cualquier ONG o medio de comunicación internacional puede pagar a sus chóferes mil dólares mensuales? ¿Cómo va a coordinar el gobierno afgano la reconstrucción cuando cada día llegan las ONG, se despliegan por el campo y encuentran un colegio que reconstruir, un orfanato que fundar o un centro ortopédico que reparar, y todo sin comunicarse para nada con el gobierno de Kabul?" (Ignatieff, 2003, pág. 88).

Sin embargo, al igual que sosteníamos al hablar de la soberanía económica, debemos señalar que el estado sigue siendo la institución política, cultural, etcétera, más importante en las vidas de la mayor parte de los individuos, y no es tanto que la globalización haya acabado con el estado como entidad soberana y encarnación del autogobierno, sino que le ha otorgado nuevas funciones y objetivos. Además de los aspectos económicos mencionados, el papel del estado como garante de la libertad, la seguridad y los derechos humanos de sus ciudadanos y residentes frente a los riesgos e incertidumbres de un mundo globalizado ha cobrado una mayor importancia. En otro trabajo, el autor anterior describe así la paradoja que supone el mantenimiento del estado como institución clave en un mundo cada vez más cosmopolita e interconectado:

Reflexión

En estas circunstancias, ¿podemos seguir afirmando que la soberanía es el rasgo esencial de los estados? ¿Están en lo cierto aquellos que hablan de la *decadencia del estado*?

"Es evidente que el cosmopolitismo es el privilegio de aquellos que pueden contar con un estado-nación seguro. [...] no vivimos en una época post-nacional, y no creo que lo hagamos nunca. El orden cosmopolita de las grandes ciudades –Londres, Los Angeles, Nueva York, París– depende por completo de la capacidad que los estados-nación poseen para hacer cumplir las leyes. [...] un espíritu cosmopolita y post-nacionalista siempre dependerá, en última instancia, de la capacidad de los estados-nación para proveer a sus ciudadanos de seguridad y civilidad" (Ignatieff, 1994, pág. 9).

6. ¿Vaciamiento del estado?

El fenómeno de la globalización –con las restricciones que implica y que han sido antes brevemente examinadas– pone en cuestión dos de los rasgos fundamentales con los que se ha resumido al principio de este módulo la privilegiada posición del estado en la organización de la política: por un lado, el monopolio de la coacción y de la legalidad y, por el otro lado, la universalidad de su poder.

Además de la situación de debilidad o de desintegración estatal existente en muchos países atrasados o azotados por la violencia, también en el mundo desarrollado se asiste, como mínimo, a un replanteamiento del estado, que para algunos autores podría significar su declive. La soberanía del estado –entendida en su forma clásica– queda relativizada cuando las restricciones económicas y políticas le impiden mantener la exclusividad de las relaciones políticas con los ciudadanos frente a otras entidades alternativas de ámbito territorial superior o inferior –dimensión vertical– y cuando se cuestiona, dentro de su territorio, la superioridad frente a otras fuerzas y relaciones sociales, especialmente el mercado –dimensión horizontal.

El estado ve así cómo estos desafíos transforman su estructura y funcionamiento clásicos aunque está por demostrar que esos procesos de cambio impliquen realmente el ocaso de su tradicional centralidad en la vida política. El interrogante radica, pues, en saber hasta qué punto el estado se está vaciando de sus funciones –bien hacia entidades supra o infraestatales, bien hacia instituciones privadas– o, por el contrario, es capaz de transformarse para adaptarse y perdurar en su dominación política secular.

6.1. La dimensión vertical

El vaciamiento, o supuesto vaciamiento, del estado en la dimensión vertical opera en los dos vértices: hacia abajo, promoviendo más poder a los ámbitos de gobierno regional y local; y hacia arriba fomentando la transferencia de poder a organismos internacionales. La tendencia es visible desde hace algo más de medio siglo tanto en lo relativo a la descentralización –cuando nacen, por ejemplo, las federaciones contemporáneas de Alemania o India– como en lo referente al auge de la cooperación entre estados que limitan su soberanía al crear el sistema de Naciones Unidas (1945), iniciar el proceso de integración europea (1950) o internacionalizar la seguridad a través de alianzas militares dentro de la dinámica de Guerra Fría (OTAN en 1949 y Pacto de Varsovia en 1955).

Sin embargo, no será hasta finales del siglo XX cuando ese doble proceso se acelera y extiende por todo el mundo. Los fenómenos de reforzamiento político de la periferia se multiplican, especialmente en Europa occidental. Igual ocurre con la supraestatalidad, tanto en el nivel general –con una economía global cada vez más gobernada por instituciones y pactos mundiales entre las que destacan el FMI, el Banco Mundial, la OMC, el G-8 o el Protocolo de Kyoto–, como en el nivel de regiones específicas del planeta donde se multiplican los bloques. Así, mientras el Mercado Común europeo se refunde en 1992 en una mucho más ambiciosa Unión Europea (UE), surgen variadísimas áreas de libre comercio o cooperación política: MERCOSUR y luego UNASUR (1991 y 2008) para América del Sur, ASEAN (1992) para el sudeste asiático, NAFTA (1994) para Norteamérica, la Unión Africana (2002) y otros muchos de menor efectividad o tamaño en la antigua Unión Soviética, el mundo árabe y, en general, todos los continentes.

Como resumiera de manera muy gráfica y célebre el sociólogo norteamericano **Daniel Bell** (1987, pág. 14), el estado se ha vuelto demasiado pequeño para los grandes problemas de un mundo cada vez más interconectado y demasiado grande para la diversidad de pequeños problemas que se presentan en el nivel local de la sociedad.

Desde el Tratado de Westfalia, el estado había conseguido irse consolidando como la forma de organización política paradigmática gracias a su escala idónea para los parámetros y problemas de la modernidad. Pues bien, en la segunda mitad del siglo XX –y coincidiendo paradójicamente con el éxito de su generalización mundial, al quedar todas las tierras emergidas menos la Antártida organizadas en estados como consecuencia de la descolonización– el estado ha de afrontar el desafío de ese cambio de escala. Añade Bell que, al cuestionarse la idoneidad del tamaño del estado y de su monopolio exclusivo sobre el gobierno y las leyes, ese cambio de escala se vuelve el principal problema de cada estado nación. En el terreno económico, y hasta cierto punto también en la esfera propiamente política, se asiste a esa multiplicación de organizaciones internacionales de ámbito regional o a esa eclosión de procesos descentralizadores hacia unidades más pequeñas que ganan autogestión.

6.1.1. Europeización y otros procesos de integración supraestatal

La europeización –el impacto de la integración europea sobre los estados que participan en el proceso– puede entenderse como un reflejo a escala regional e institucionalizada de las fuerzas de la globalización. Los miembros de la Unión Europea –conscientes de su incapacidad para gobernar en solitario la vida económica y proveer prosperidad a sus ciudadanos– deciden transferir, por medio de tratados internacionales, funciones antes desempeñadas exclusivamente por ellos hacia una red de instituciones supraestatales.

Esa red incluye:

a) La Comisión Europea: una alta autoridad ejecutiva en cuyo vértice se encuentra un órgano colegiado compuesto por una veintena larga de los llamados comisarios y en cuya base está la reducida aunque vigorosa burocracia de Bruselas que vela por el cumplimiento de los tratados y que inicia e implementa las decisiones de la UE.

b) El Consejo de Ministros: órgano intergubernamental de decisión final que legisla en muchos ámbitos por mayoría aunque suele operar por el consenso que intenta propiciar la Presidencia rotatoria.

c) El Consejo Europeo: foro que se reúne unas cuatro veces al año y en el que los jefes de estado o de gobierno discuten y acuerdan los grandes impulsos estratégicos.

d) El Parlamento Europeo: una asamblea colegisladora y de control democrático compuesta por 750 eurodiputados elegidos directamente cada cinco años en los veintisiete estados miembros

e) El Tribunal de Justicia: una auténtica y poderosa jurisdicción de alcance prácticamente federal que asegura la primacía y aplicación del derecho de la UE.

f) Una serie de órganos sectoriales entre los que destaca el **Banco Central Europeo**, responsable de la política monetaria de los estados que han adoptado el euro.

Aunque existe un cierto poso federalista e idealista en la idea de la integración europea –en donde destaca especialmente el deseo de lograr una paz definitiva y sincera entre Francia y Alemania, tres veces enfrentadas entre 1870 y 1939– lo cierto es que el auténtico origen del proceso radica en el convencimiento político de los desafíos funcionales que tenía Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial y la opción por el llamado método funcionalista de realizaciones concretas. Cuando los estados europeos constatan su pequeñez mundial e identifican el proteccionismo económico como causa de exacerbación de los nacionalismos que les habían llevado a varias guerras terribles y al consiguiente quebrantamiento económico, deciden poner bajo una autoridad común la gestión de la libre circulación de todos los factores productivos hasta conformar un auténtico mercado interior continental que trasciende el de los estados.

La integración europea comenzó con un mercado limitado a la producción del carbón y del acero pero pronto se amplió al resto de mercancías, servicios, trabajadores y capitales. Se dotó también de un arancel exterior común –lo que implicaba una única política comercial frente a terceros– y políticas de acompañamiento. En un principio esas políticas comunes eran sobre todo económicas: agricultura, transportes, infraestructuras, formación profesional,

defensa de la competencia y, finalmente, una Unión económica y monetaria (UEM). Sin embargo, más adelante, las instituciones europeas comenzaron a atender sectores más marcadamente políticos. Empezando por ámbitos relativamente vinculados al mercado –como, por ejemplo, el del medioambiente– se pasó luego a intervenir en inmigración, cooperación policial y judicial, política exterior y de seguridad e incluso existe ya un incipiente status de ciudadanía europea con Carta de Derechos Fundamentales.

Los avances de la integración europea han sido el producto de una combinación de factores estructurales genéricos con otros más concretos. El factor estructural clave es la **creciente interdependencia económica funcional** que hace imposible para los estados europeos mantener estrategias nacionales unilaterales, como le ocurrió al gobierno socialista francés en la década de los ochenta cuando fracasó en su apuesta de política keynesiana. Pero esa variable genérica de fondo se concreta en dos elementos específicos que cristalizan en Europa: por un lado, el acuerdo más o menos repetido de voluntades políticas entre los líderes europeos y, por el otro, la firme institucionalización tanto de un Tribunal de Justicia activista como de una autoridad burocrática –la Comisión– que formula iniciativas y vela por el cumplimiento de lo decidido.

Reflexión

Cómo afecta en concreto al poder y las funciones clásicas de un estado –que es el sistema constituyente– el impacto de su pertenencia a la UE –que es el sistema colectivo donde se integra el estado– es la pregunta que han tratado de contestar los estudios sobre europeización desde los años setenta (Lindberg y Scheingbold, 1971).

En un principio, la europeización se comenzó a estudiar sólo para medir el impacto que suponía la UE sobre las políticas nacionales concretas –básicamente las económicas– pero luego se extendió el interés al proceso político interno en su conjunto en el que interactúan instituciones estatales y otros actores. De hecho, el papel de los estados miembros y sus relaciones con las instituciones y con la elaboración de políticas en la Unión Europea representa la problemática intelectual más significativa de los estudios sobre la integración europea. Además, los debates políticos actuales sobre la futura forma institucional de la UE giran sobre el papel y los poderes relativos de las instituciones supranacionales y nacionales, y las relaciones entre los estados miembros y la Unión. El objetivo sería lograr el mejor modo de conciliar los intereses estatales con la eficacia y la legitimidad del nivel supranacional en un sistema de gobernanza virtuosa.

Gobernanza

La **gobernanza** hace referencia a una nueva manera de ejercer el poder público poniendo menos énfasis en la idea de autoridad exclusiva y más en los consensos con la ciudadanía o el mercado y con los múltiples niveles territoriales de gobierno de tamaño menor o mayor al del estado. La UE, además de constituir uno de esos niveles, aspira a ser un elemento de promoción de esa nueva forma menos intervencionista y jerárquica de entender los asuntos públicos. En el año 2000 se lanzó el libro blanco sobre la Gobernanza Europea para impulsar la implicación de la sociedad civil en la formulación de las políticas, aumentar la transparencia, clarificar prioridades y mejorar la coordinación en la gobernanza multi-nivel.

La **conclusión** a la que se suele llegar es que el impacto de la integración sobre los estados no es espectacular, ni unívoco, ni provoca fenómenos de convergencia entre los distintos miembros. No es, en primer lugar, espectacular porque en el seno de las instituciones las tradiciones estatales no han sufrido reorientaciones radicales ni cambios culturales. Sólo en aquellas instituciones que operan en sectores particularmente afectados por la integración –tales como los bancos centrales a consecuencia de la UEM o los departamentos ministeriales encargados de Agricultura o Medioambiente– puede apreciarse una europeización importante. Por lo demás, la mayor parte de las agencias gubernamentales, las burocracias, los parlamentos, los entes subestatales de los principales estados descentralizados y los veintisiete poderes judiciales han adaptado ligeramente su organización y funcionamiento interno para responder a la nueva situación, pero básicamente no se han alterado sus estructuras ni su cultura.

No es tampoco un impacto unívoco porque, dependiendo del estado miembro en cuestión, su funcionamiento responde a distintos modelos y tradiciones. No es en absoluto comparable la europeización reciente de una democracia como la británica o las escandinavas, donde el elemento supranacional se añade a un conjunto preexistente y muy consolidado de factores sociales e institucionales, con la europeización acompasada y gradual que tiene lugar en los seis estados fundadores o, finalmente, con la europeización acelerada y prácticamente simultánea a la misma creación de los estados democráticos que se observa en los países mediterráneos adheridos en los ochenta o a los países de Europa Central y del Este incorporados hace pocos años.

Puede señalarse, en fin, que si bien la integración europea ha vaciado de algunas funciones clásicas a los estados, en muchos casos ha contribuido a reforzar la capacidad institucional de estados previamente muy débiles.

En Irlanda, el sur de Europa o los nuevos miembros adheridos tras el fin de la Guerra fría, la europeización ha permitido no sólo la mejora de las infraestructuras sino la estabilidad y el crecimiento que supone pertenecer a un área económica y política de estas características con el consiguiente aumento de los ingresos del estado, la mejora general de su eficacia y el aumento de los ámbitos –por ejemplo, en medioambiente o defensa de la competencia– en los que ahora actúan los poderes públicos.

Por eso, la **conclusión** sobre el impacto de Europa sobre el estado depende del énfasis que se haga en la soberanía objetivamente perdida o en la visión de la UE como mecanismo que en el fondo está creado, y relativamente controlado, por los estados para reducir los costes de transacción en sus negociaciones intergubernamentales.

Es decir, una vez identificada la profunda interdependencia entre los estados del Viejo continente y los desafíos de la globalización, **la UE permite a los estados:**

a) **Evitar los costes económicos** que supondría la no existencia de Europa, en el caso de que los mercados estuviesen fragmentados y no se coordinasen las políticas monetarias y fiscales.

b) La existencia de una **arena permanente para resolver problemas de acción colectiva** –actuaciones conjuntas en asuntos que superan a los estados como son la inmigración, la protección medioambiental, justicia e interior, política exterior, etcétera– manteniendo los diversos equilibrios que asegura su complejo sistema institucional.

En ese sentido, pues, la UE no vendría a trascender al estado nación sino más bien a rescatarlo.

6.1.2. Descentralización regional y fortalecimiento local. La nueva gobernanza a múltiples niveles territoriales

En el módulo 3 se ha explicado en profundidad la distribución territorial del poder y, por tanto, no es ésta la sección más idónea para explicar la morfología y funcionamiento de los estados unitarios o federales. Sin embargo, sí conviene subrayar aquí **el auge de los fenómenos de descentralización regional y fortalecimiento local**. Por lo que respecta a Europa occidental, donde sólo Alemania, Austria y Suiza tenían una estructura federal del poder hace treinta años, destaca la instauración reciente de las comunidades autónomas en España, la federalización en Bélgica, la *devolution* británica o la regionalización de Italia e incluso de Francia. Por lo que respecta al nivel local, que siempre había existido en todos los estados como entidad administrativa o de prestación de servicios, ahora se asiste a un reforzamiento de su carácter político aprovechando la mayor proximidad física y la especial legitimidad democrática que goza frente al ciudadano en muchos ámbitos cotidianos.

Devolution

Devolution es, genéricamente, el nombre que recibe en inglés la transferencia a una entidad regional o local de competencias políticas ejercidas previamente por el gobierno central. Puede ser revocada posteriormente por lo que, a diferencia del modelo federal, no garantiza por completo el autogobierno de la periferia. Más específicamente, el término se refiere al proceso de descentralización territorial impulsado en el Reino Unido durante los años noventa que ha establecido la autonomía de Escocia, Gales e Irlanda del Norte –aunque no de Inglaterra– en ciertos asuntos.

En el resto del mundo, los **procesos de fortalecimiento del autogobierno territorial** son también abundantes.

Junto a los ya clásicos casos anglosajones y latinoamericanos, en los últimos años se han consolidado federaciones por todos los continentes –como, por ejemplo, Nigeria, Malasia o Micronesia– y novedosos ejemplos de autonomía regional en Bolivia o Sudáfrica. No obstante, el proceso no tiene una única tendencia clara y coexisten estados supuestamente federales en fase de re-centralización –como Venezuela o Rusia– junto a estados tradicionalmente unitarios que distribuyen el poder –como puede ser Chile o China.

Las **motivaciones** de esos procesos recientes de descentralización, regional o local son muy variadas:

1) **Fortalecimiento** de la libertad y de la calidad de la democracia considerando las exigencias más sofisticadas de la ciudadanía contemporánea. Ese fortalecimiento se conseguiría porque el estado territorialmente compuesto se dota de más contrapesos al poder, permite más participación y multiplica los niveles de gobierno, aumentando así la representación de los intereses o las sensibilidades de los ciudadanos.

2) **Acomodación** de comunidades con identidad política propia –incluso de tipo nacional– dentro de los estados heterogéneos, en el contexto de la creciente importancia del factor etnoterritorial. De esta forma, la autonomía reduce el conflicto y se gana en legitimidad e integración del estado.

3) **Fomento** de la eficacia de los poderes públicos en respuesta a los requerimientos de la nueva gestión pública. Se alcanzaría esa mejora de la gestión gracias a la cercanía en el ejercicio de las competencias, lo que permite innovar y adaptarse mejor a lo específico.

Aunque también es cierto que el **autogobierno territorial mal articulado** con el estado puede provocar:

1) **Problemas para la libertad y la democracia**; si, por ejemplo, se propicia la institucionalización de vetos contramayoritarios, si las relaciones intergubernamentales desplazan al Parlamento como centro de decisión, o si se dificulta para el ciudadano la clara atribución de responsabilidades en cada asunto entre los diferentes niveles.

2) **Tensiones** para la integración del estado; puesto que se refuerza el conflicto.

3) **Ineficacia**; por el riesgo de descoordinación o contradicciones entre niveles, la generación de desigualdades inter-territoriales o el riesgo de aumento del clientelismo.

Por ello, el reto que se plantea con la descentralización no consiste tanto en superar sin más el estado jerárquico y unitario sino conseguir una correcta atribución de funciones territoriales en los distintos niveles de gobierno de forma que la descentralización no consista sin más en una suma cero donde el poder que pierde el estado central lo ganan las regiones sino en sumas positivas.

Se trata, en definitiva, de **ampliar la idea de gobernanza** –equilibrio y proporcionalidad en el ejercicio del poder público, transparencia, coordinación antes que jerarquía, implicación en las decisiones de todos los intereses en juego...– a las relaciones entre niveles territoriales de gobierno. Es decir, saber gestionar la gobernanza multinivel.

Descentralización y desintegración del estado

Las fuerzas centrífugas inherentes a la descentralización derivan en algunos casos en tensiones independentistas, si bien los estados democráticos tienen una gran capacidad de gestionarlas y llegar a acuerdos de acomodación, de forma que en los últimos veinte años sólo se ha producido el desmembramiento estatal en regímenes autoritarios o en el momento de transición a la democracia de viejas dictaduras centralistas: Yugoslavia, Checoslovaquia, Unión Soviética, Etiopía y, hasta cierto punto, en Sudán.

Hablamos de multinivel porque el replanteamiento de la unicidad del estado, y de la clásica forma de gobierno centralizado, se combina tanto con el nivel infraestatal (regional y local) como con el supraestatal de la Unión Europea e incluso las instancias internacionales mundiales. La transformación del estado llevaría, en principio, a una segura pérdida de poder pero también hay que considerar el desgaste de legitimidad política y de eficacia en la gestión pública que supone la jerarquía tradicional y el funcionamiento centralizado. El estado que deja de ser unitario para adaptarse a los desafíos políticos de distinta escala –siguiendo la idea citada de Daniel Bell– en realidad gana la posibilidad de moldear el proceso, coordinando correctamente sus acciones con las de las regiones y las instituciones europeas. Por un lado, el estado integrado en organizaciones como la UE gana la capacidad de gobernar algo mejor los desafíos que trascienden sus fronteras y, por otro lado, el estado descentralizado gana en calidad democrática, dinamismo económico, y capacidad administrativa para adaptarse a lo específico o innovar.

Lectura recomendada

Para profundizar en el tema de la gobernanza es muy recomendable leer el trabajo de **Fritz W. Scharpf**, "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa" (coord. Cerrillo, 2005).

6.2. La dimensión horizontal

La transferencia de responsabilidades que en principio 'vacían' al estado de sus funciones clásicas puede no realizarse hacia niveles territoriales superiores o inferiores, sino hacia actores privados a través de políticas que podemos considerar genéricamente como liberalizadoras. El concepto de liberalización económica, tal y como aquí es utilizado, designa el fenómeno de replanteamiento del papel desempeñado por los poderes públicos en la producción de bienes o la prestación de servicios profesionales. Un proceso sumamente complejo que podría resumirse en el paso hacia un estado cada vez más acompasado o tendente al mercado en vez de distorsionador o proteccionista.

Las políticas de liberalización pusieron fin, a partir de la década de los ochenta, a varias décadas de intervencionismo estatal keynesiano. El nuevo contexto económico internacional de mayor movilidad de los factores productivos y de revolución tecnológica, unido a la coyuntura de la crisis energética y al fin de la estabilidad monetaria vinculada al dólar, provocaba que la respuesta estatista de posguerra sólo agravara el novedoso aumento simultáneo, y no en

relación de intercambio, de desempleo e inflación. Es decir, existe una razón económica de fondo que ha afectado a todos los estados capitalistas hasta producir un nuevo paradigma global de gobierno de la economía (Hall, 1993).

El cambio de paradigma coincidió con sendos triunfos electorales de la derecha liberal en Gran Bretaña y Estados Unidos hace treinta años. Los gobiernos de estos países decidieron responder a la segunda crisis de la década de los setenta con una cesión de funciones del sector público al privado. Este *retorno al mercado* fue luego progresivamente adoptado, con menor convicción ideológica y en algunos casos sólo al ritmo marcado desde Bruselas, por todos los gobiernos europeos occidentales. Al fin y al cabo, la liberalización era congruente, no sólo con el desmantelamiento de barreras internas en el mercado único europeo, sino también con la nueva prioridad otorgada a la lucha contra la inflación. Por eso, mientras ésta se mantuviera alta, resultaba lógico que se fuera abandonando la apuesta por las políticas públicas directas de impulso o desaceleración de la demanda de los productos –a través de transferencias a los ciudadanos para fomentar el consumo privado o por medio del gasto público directo– y se pasara a prestar atención preferente por la situación de quienes los ofrecían –es decir, mejorando la competitividad de las empresas, abaratando el acceso al crédito o fortaleciendo la cualificación del capital humano de un país.

La pretensión de mejorar la competitividad de las empresas significaba ante todo reducir la inflación y el déficit presupuestario. Eso obligaba a un control estricto de la oferta monetaria, a un cuestionamiento de todos los gastos públicos (en especial los no destinados a infraestructuras y servicios sociales) para disminuir el endeudamiento sin aumentar la imposición, y, en general, a la extensión del juego de la oferta y la demanda en ámbitos constreñidos hasta entonces por el monopolio público o la concesión administrativa. Para conseguirlo, el estado, que a mediados del siglo XX había lanzado a implicarse directa o indirectamente en la producción, debía transformar su política económica y reconocer la supuesta evidencia de que la lucha contra los precios o la innovación tecnológica de las empresas nacionales se conseguía con menor intervención y con un mercado más abierto a la competencia externa o interna. Sólo renunciando a la lucha contra el paro a corto plazo, argumentaban los nuevos economistas, podría conseguirse un eficaz mantenimiento a medio y largo plazo del empleo.

6.2.1. Liberalización: privatización y desregulación

La liberalización, consistente en privatizar y en desregular, se erige pronto en el complemento de las políticas monetarias restrictivas. Con la privatización no sólo se consigue reducir el déficit presupuestario, ya que o bien se ingresan grandes cantidades por la venta de activos públicos atractivos o bien se elimina la carga de las empresas con pérdidas, sino que también se crean las condiciones de una gestión más profesional si se evita el peligro cierto de que el proceso se desvíe hacia corruptas finalidades. Por su parte, con la desregu-

lación de sectores económicos donde se impedía la libre competencia, se promueve también la innovación y la reducción de la inflación. Esta rebaja de los precios es particularmente beneficiosa en el caso de que lo desregulado sea un monopolio que constituya a su vez un coste imprescindible para el resto de empresas, como ocurre con la telefonía, los transportes o la energía, pues así se produce un círculo virtuoso sobre la economía en general.

Desde luego, ambas plasmaciones de la liberalización están conectadas a una tendencia común que obliga a vincularlas y es que, mientras en el caso de la privatización el estado cede al mercado parcelas de producción directa, con la desregulación se pretende aumentar el número de concurrentes privados en un determinado ámbito. *A sensu contrario*, puede trazarse un paralelismo previo entre nacionalización y regulación ya que el *secuestro* de la gestión del sector público por los intereses políticos y sindicales es comparable a la *captura* o influencia ejercida por las empresas privadas reguladas en su propio beneficio sobre la regulación; la mentalidad burocrática de los gestores públicos que saben que sus empresas nunca quebrarán es parecida a la de las empresas protegidas; la carencia de efectivo control político sobre las empresas de titularidad pública es similar a la insuficiente responsabilidad de quienes se benefician de una regulación exhaustiva; y, en fin, las ayudas públicas a empresas con problemas, propias de los sistemas donde no rige un auténtico derecho de la competencia, no se distingue de las subvenciones que el Presupuesto recoge para el sector público deficitario (Majone, 1996).

¿Por qué se desarrolla en paralelo la privatización y la desregulación?

Situación de partida	Problemas comunes				Respuesta común
Propiedad pública	Secuestro de la gestión por intereses no empresariales	Burocratización al sentirse inmunes a la quiebra	Carencia de control efectivo ante los superiores	Subvenciones para las empresas con pérdidas	Privatización (ceder al mercado la producción directa de bienes y servicios)
Regulación excesiva	Captura del regulador	La protección desincentiva la competitividad	Carencia de control efectivo ante el mercado	Ayudas de estado a las empresas en riesgo	Desregulación (confiar al mercado la asignación de bienes y servicios)

En cualquier caso, nada de lo anterior implica que el sector privado, por el mero hecho de serlo, gestione de modo más virtuoso que el público. Al contrario, son perfectamente equiparables los perjuicios que actores privados y públicos ocasionan a la economía y al bienestar nacional cuando el marco institucional confunde los ámbitos de funcionamiento de cada uno. De hecho, las prácticas de empresas privadas privilegiadas por una regulación estanca resultan potencialmente más abusivas e ineficientes y, por tanto, es necesario alertar sobre la inexactitud de concluir simple y apresuradamente que la liberalización supone una reducción en la importancia de lo público. En realidad, lo que el proceso tiende idealmente a promover es una división más clara de funciones entre los empresarios y el estado de forma que los primeros se de-

diquen a emprender y competir al tiempo que el segundo se concentra en las funciones públicas. Entre éstas, financiadas por un sistema impositivo eficaz, progresivo y equitativo sobre personas físicas y jurídicas, se incluye la proporcionada vigilancia del funcionamiento de los mercados para que exista una auténtica competencia y cobertura universal en la provisión de ciertos bienes, como energía o comunicaciones, que deben alcanzar a toda la ciudadanía.

¿Des-regulación o re-regulación?

No parece del todo ajustado a la realidad hablar de desregulación, que da una imagen de pasividad legislativa, y tal vez sea preferible usar el término de re-regulación. Eso es precisamente lo que realizan los poderes públicos cuando permiten la liberalización de un antiguo monopolio o sector muy protegido pero tienen que asegurar la vigilancia no desproporcionada del nuevo sector económico liberalizado para que se asegure la competencia y se respeten los derechos de los ciudadanos (Majone, 1996).

En contrapartida, una vez liberalizado un sector, las empresas públicas que en él siguieran operando sólo serán legítimas si no aprovechan la privilegiada condición de su accionista en perjuicio de sus legítimos competidores privados, y sólo serían viables si actúan de forma estrictamente profesional, lo que obliga a que los cuadros directivos mantengan una independencia absoluta respecto del gobierno. Estas condiciones no parecen fáciles de cumplir, ya que ha sido éste quien los ha nombrado para el cargo, y, es más, en el caso de que se consiguieran dejaría precisamente de estar justificado el papel diferencial que lleva a la titularidad pública. De ahí que, al provocar la primera la conveniencia de la segunda y viceversa, desregulación y privatización sean dos procesos íntimamente ligados.

Tabla

Privatización y desregulación: España durante los años ochenta y noventa

Principales sectores desregulados	Principales empresas públicas privatizadas
1) Energía	
• Sector eléctrico	Endesa (1988–98), REE (2005)
• Hidrocarburos	Repsol (1989–97) Enagas (1994–98)
2) Servicios	
• Telecomunicaciones	Participación en Telefónica (1987–97)
• Transporte aéreo	Iberia (1999–2001),
• Transporte marítimo	Trasmediterránea (2002)
• Transporte por carretera	Enatcar (1999)
3) Industria (se elimina el arancel y se limitan las ayudas de estado)	

Principales sectores desregulados	Principales empresas públicas privatizadas
• Siderurgia	Sidenor (1995), Aceralia (1997)
• Construcción naval	Astican (1988), Izar (2006)
• Automoción	Seat (1986), Pegaso (1989)
• Papel	ENCE (1988–2001)
• Electrónica	Indra (1994–99)
• Aeronáutica	CASA (2000)
4) Venta de tabaco	Tabacalera (1998)
5) Sector financiero	Argentaria (1993– 98)

Aun así, mantener la titularidad pública de ciertas actividades empresariales puede seguir estando justificado en el caso de que el bien producido no sea estrictamente una mercancía y:

- 1) la introducción de competencia sea técnicamente muy difícil (agua, transporte urbano, gestión aeroportuaria)
- 2) , siendo incluso aconsejable (televisión, posta, ferrocarril), la necesidad de mantener un servicio universal obliga a que uno de los concurrentes sea público e incluso reciba compensaciones de los operadores privados que se concentran en las actividades rentables.
- 3) También se aducen motivos tácticos para el mantenimiento de empresas muy deficitarias (particularmente en las regiones donde se concentra un alto índice de paro) y
- 4) para la propiedad pública transitoria de otras potencial o efectivamente rentables en un mercado abierto (electricidad, gas, petróleo, avión, telefonía, tabaco) que se están preparando para competir tras su futura privatización.

Eso sí, no existe una respuesta científica sobre el alcance del proceso y todas las posibilidades mencionadas se someten en realidad al debate ideológico sobre las relaciones más convenientes entre estado y mercado. Los apóstoles más convencidos por las ventajas de alejar todo lo posible de la gestión directa al estado suelen contestar también estas cuatro justificaciones nacionalizadoras. En los dos primeros casos –competencia difícil o servicio de interés público– apelan a la posibilidad de concesión a una empresa privada en régimen de contrata o incluso venta acompañada de vigilancia; en el tercero –empresas

públicas con pérdidas en zonas de alto paro—, resaltan la injusticia e ineficiencia de que las demás empresas y todos los ciudadanos financien de forma indefinida a través de sus impuestos actividades económicas irreversiblemente deficitarias; y en el cuarto —preparación para la posterior venta—, señalan los peligros de que intereses políticos clientelares desplacen a los empresariales antes y después de la tutela pública que antecede a la venta: por el mantenimiento de vínculos entre gobierno y grandes empresas recién privatizadas o por el dirigismo proteccionista que subyace a la preferencia por compradores nacionales que, a cambio de privilegios en la compra, pierden autonomía en su gestión pues se comprometen a permanecer un largo tiempo como accionistas.

De todos modos, la dialéctica ideológica ha sido poco importante en muchos países donde el proceso ha estado más marcado por el prosaico aprendizaje incremental que se combina con necesidades coyunturales de ingresos públicos.

6.2.2. La nueva forma de gobernanza pública en relación con el mercado y la ciudadanía

Los **factores** que en los últimos años han presionado para que el estado se retire de muchas de sus funciones clásicas están interconectados pero pueden identificarse al menos seis (Müller y Wright, 1994, págs. 2–7):

1) **La presión ideológica.** Desde los años ochenta se asiste a una visible transformación del paradigma macroeconómico. Se abandona gradualmente el keynesianismo, propicio al intervencionismo y a las bondades equilibrantes del gasto público, que es reemplazado por el monetarismo, el neoliberalismo, el libre comercio y el equilibrio presupuestario. Las nuevas ideas dominantes entre los economistas —y difundidas desde el mundo académico, los centros de pensamiento o *think-tanks*, las organizaciones internacionales económicas e incluso algunos departamentos gubernamentales— suponen el cuestionamiento del papel soberano y universalista del estado y la preferencia por la elección libre individual y la iniciativa privada como alternativa al estado en muchos sectores (Hall, 1985). Si hasta ese momento el mercado se concebía como un sistema de asignación inherentemente menos eficiente e injusto que el estado, ahora se pasa a poner el énfasis en la supuesta burocratización, despilfarro e irracionalidad de lo público, que quedaría a menudo capturado por intereses sectoriales bien organizados.

2) **La presión de las elites políticas.** Por supuesto, el ardor ideológico neoliberal ha variado en estos años entre países de capitalismo más o menos estatista y dependiendo de las mayorías coyunturales de tipo socialdemócrata o conservador. La combinación fue especialmente propicia para las fuerzas pro-mercado en aquellos países de tradición no intervencionista que tuvieron gobiernos conservadores muy duraderos a partir de 1980 —señaladamente, Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Reino Unido— y diez años más tarde se unieron al entusiasmo privatizador muchos países postcomunistas de Europa central y

del este. El éxito económico aparente de las recetas liberalizadoras sirvió como demostración para otros casos menos propicios como Francia, Alemania, el sur de Europa y los países escandinavos. En estos estados, con un capitalismo históricamente más regulado y donde no es extraña la formación de gobiernos de izquierdas, el peso de las nuevas ideas ha terminado siendo también muy influyente, si bien a veces han estado escondidas bajo eufemismos como el de la modernización. La clave de esa progresiva penetración de las ideas liberales radica en la superior fortaleza organizativa e intelectual de la coalición de actores afines al mercado –empresarios, grupos financieros, y ministerios de Hacienda– sobre las redes tradicionales partidarias del estado –sindicatos, empresas públicas, y ministerios de Industria

3) La presión de los ciudadanos. Simultáneamente a esa transformación de la ideología dominante entre los economistas y ciertas elites políticas, también han ido cambiando las percepciones públicas sobre el papel adecuado del estado. Ese cambio de mentalidad explica que comiencen a ganarse elecciones prometiendo rebajas impositivas, austeridad fiscal, reducción de la burocracia, lucha contra la inflación y liberalización antes que ofreciendo una mayor expansión de los servicios públicos o las transferencias. Líderes políticos de izquierda moderada –desde luego en el mundo anglosajón, como Clinton o Blair, pero también en los países más dirigistas– van adaptando su discurso y su programa a esa nueva sensibilidad de los electores.

4) La presión de la internacionalización de los circuitos financieros e industriales. Los servicios financieros –primero en EEUU, luego en Reino Unido y Japón y finalmente en Europa continental– asistieron en los años ochenta a una revolución de sus estructuras regulatorias por la impotencia de los estados para controlar en solitario los flujos de capital y la aparición de una supervisión internacional a través de nuevos mecanismos formales pero sobre todo informales. En cuanto a la industria, la erosión del papel del estado ha sido también importante al multiplicarse las ventas o la inversión en el exterior, así como las fusiones y adquisiciones transnacionales aprovechando el abaratamiento de costes de transporte, telecomunicaciones o acceso al crédito. Todo eso ha llevado a cambios en la propiedad de las empresas públicas tradicionales y a problemas para garantizar la correcta regulación e imposición de las multinacionales.

5) La presión de la europeización. La pertenencia a la Unión Europea no sólo afecta al estado desde el punto de vista de transferencia vertical de competencias. A partir de la segunda mitad de los años ochenta, en Europa –y en el caso de países menos desarrollados, se puede asimilar este factor al de los compromisos adquiridos con organizaciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial– se impulsa un ambicioso acervo regulatorio de promoción de la competencia y de armonización normativa para garantizar la libre circulación de todos los factores productivos. Ese auténtico 'Mercado interior' europeo, que tiene además competencia exclusiva sobre la política comercial exterior, se completa luego con las exigencias de la 'Unión económica y mo-

netaria' entre las que se incluyen la estabilidad macroeconómica y el equilibrio presupuestario. El impacto de la nueva regulación supraestatal sobre los estados miembros es evidente aunque sus efectos son más complejos de lo que podría concluirse *a priori*. Y es que ahora los estados, si bien constreñidos por las normas internacionales o europeas, tienen también la excusa política perfecta para poder llevar a cabo reformas estructurales que previamente eran incapaces de impulsar por la oposición de determinadas redes de actores.

6) La presión tecnológica. La revolución tecnológica tiene mucho que ver con la redefinición de las funciones del estado ya que: (a) ahora resulta más complicado controlar los flujos de información; (b) ha contribuido a la apertura de los mercados financieros; (c) ha permitido la transformación de antiguos monopolios naturales, como eran la energía o las telecomunicaciones en sectores competitivos; y (d) ha transformado las jerarquías organizativas clásicas y los métodos de trabajo en la gestión del personal, los servicios públicos o los procesos administrativos.

El resultado de todos estos factores ha sido un **nuevo modelo de relaciones estado-mercado** donde, como se ha dicho, más que retirada del estado puede hablarse de redefinición de su papel para concentrarse en la regulación y en la provisión de servicios públicos. No obstante, el debate sobre el papel del estado llega también a plantear la gestión privada de los servicios propios del estado del Bienestar (sanidad, pensiones, educación) lo que presenta una problemática muy específica vinculada a cuestiones puramente ideológicas –el prejuicio anti-público o anti-privado– y a razones operativas sobre la eficiencia del modo concreto de prestación de servicios que, al menos en Europa occidental, se mantienen de titularidad pública.

Las implicaciones del debate sobre el papel del estado y la nueva gobernanza también afectan al papel clásico del estado frente al ciudadano a través de la administración pública. Se plantea, al hilo de este rediseño del estado frente al mercado y la sociedad civil, cómo mejorar la capacidad de vigilancia y rendición de cuentas de los burócratas, cómo mejorar la planificación estratégica y los procesos presupuestarios, cómo evaluar la prestación de servicios, qué técnicas son importables desde la gestión empresarial privada para transformar la cultura de los funcionarios y, en fin, cómo democratizar la administración sin que pierda su respeto por el procedimiento legal.

Lectura recomendada

Para saber más sobre este aspecto, es recomendable la lectura de: **Vincent Wright** (1997). "Redefiniendo el estado: las implicaciones para la administración pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 7-8, pág. 27-44).

Resumen

El paradigma clásico del estado lo caracteriza como una forma de organización política soberana. Es decir, su poder es superior al de cualquier otra asociación o grupo en su territorio y ha institucionalizado hasta tal punto su protagonismo en la toma de decisiones públicas que monopoliza la coacción sobre la población que está bajo su jurisdicción.

Sin embargo, esa pretendida hegemonía está amenazada por factores contemporáneos y, en particular, por el fenómeno de la globalización que profundiza y sobre todo acelera la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea. Las fronteras estatales, que delimitan la jurisdicción sobre la que el estado puede desarrollar sus políticas de forma exclusiva, quedan desdibujadas por importantes desafíos en el terreno de la seguridad, el gobierno de la economía, el bienestar, la inmigración o el medio ambiente que trascienden las capacidades del estado individual. Hasta tal punto se relativiza el principio de soberanía que incluso el principio de no injerencia exterior en los asuntos internos del estado queda cuestionado en caso de grave violación por éste de los derechos humanos.

La aparente inadecuación en la escala del estado provoca la asignación a instancias superiores –organizaciones o pactos internacionales e, incluso, como sucede con la Unión Europea, un nivel territorial de gobierno con auténticos poderes supraestatales– de funciones públicas derivadas de la soberanía. Se pretende así alcanzar la capacidad suficiente para responder a la altura que estos desafíos requieren.

Curiosamente, para muchos otros problemas públicos cercanos a la vida cotidiana del ciudadano el estado clásico resulta, en cambio, demasiado grande o lejano. Fomentado por el objetivo de mejorar la calidad democrática, acomodar las diferencias e innovar en la gestión pública se asiste también a una asignación hacia instancias inferiores –regiones y gobiernos locales– de otras funciones públicas.

La aparición de hasta cinco diferentes niveles de gobierno –internacional, europeo, estatal, regional, local– obliga a modificar el esquema unitario y jerárquico para acercarse a un modelo más flexible y legitimador de gobernanza a múltiples niveles.

Junto al desafío vertical o territorial, el estado también ha asistido en los últimos años a una erosión horizontal o funcional; es decir, a una reducción de su papel en la provisión directa de bienes y servicios. Esa retirada se correspondería con un aumento correlativo del protagonismo del mercado como asignador de recursos a través de los procesos de desregulación y privatización. En

esa transformación han influido un conjunto de factores –ideológicos, económicos, intelectuales, organizativos, etc.– que propician el cambio de paradigma aunque el modo particular en que esos factores se combinan en cada país explican el ritmo y la intensidad del fenómeno de liberalización. El resultado supone también el paso del gobierno único del estado a una gobernanza en la que, junto a los poderes públicos, participan el mercado y la ciudadanía.

Podría plantearse que esa transformación del antiguo estado soberano y unitario implican una erosión que acabarán vaciándolo por completo de contenido y que el futuro pertenece por tanto a formas post-estatales de dominación. Sin embargo, probablemente resulte más ajustado a la realidad hablar de metamorfosis del estado que de retirada. La transferencia de funciones a otros niveles territoriales está, de hecho, impulsada por el propio estado que mantiene, no obstante, la centralidad entre lo global y lo local gracias a elementos tan poderosos como la identificación nacional de sus ciudadanos. Lo que ocurre es que, ante la enorme heterogeneidad de los problemas contemporáneos, se pretende que cada asunto público tenga una respuesta a la escala apropiada. Si existe una buena coordinación en esa gobernanza a múltiples niveles, el estado gana incluso en capacidad. Así será si:

- Gracias a su pertenencia a organizaciones con suficiente dimensión como la UE, es capaz de moldear problemas que de otro modo se le escaparían completamente y ganar competitividad en el mundo globalizado.
- Gracias a la descentralización gana en agilidad y sobre todo en legitimidad, tanto frente a la ciudadanía en general –que encuentra el autogobierno el medio para conseguir un poder más repartido, próximo y eficaz– como frente a posibles identidades colectivas subestatales que consiguen así acomodarse.

Tampoco debilita necesariamente al estado el rediseño de funciones horizontales con relación al mercado. De hecho, si la liberalización se acompaña de un buen marco regulador que asegure la competencia entre las empresas y vele por la garantía de acceso a los bienes y servicios por parte de los ciudadanos, el estado habrá también ganado en capacidad. El estado se transforma, y en algunos ámbitos incluso se vacía, pero no parece que de ahí se derive necesariamente su ocaso como forma de dominación política. Ha dejado de ser la organización política soberana y exclusiva del modelo de Westfalia pero en gran medida ha sabido reinventarse para seguir siendo el actor principal y central en las relaciones políticas.

Actividades

1. Las inundaciones masivas en la primavera de 2008 en Birmania pusieron de manifiesto la negligencia de la Junta Militar que gobierna el país a la hora de socorrer a los birmanos. Semanas después de ocurrida una tragedia en la que se estima que se vieron afectadas un millón de personas, de las cuales murieron más de 100.000, el Gobierno seguía distribuyendo ayuda con cuentagotas y prohibiendo la entrada en el país de las agencias de cooperación internacional. Por otra parte, los generales han dado cumplidas muestras de la baja estima en que tienen los derechos humanos de sus compatriotas en numerosas ocasiones.

Teniendo en cuenta que la inviolabilidad de la soberanía estatal es el principio esencial del ordenamiento jurídico internacional, y después de leer el texto adjunto y lo que se dice en el módulo sobre el derecho de injerencia, razonad en qué medida está justificada una intervención de la comunidad internacional, incluso en contra de la voluntad del Gobierno birmano.

"¿Cómo proteger a los birmanos?"

"Si un puente marino de ayuda respaldado por los militares pudiera salir adelante, sería partidario de él. Pero no es así, de modo que habrá que usar otros medios. Este fin de semana, a no ser que los generales birmanos descubran de pronto en sus almas marchitas algún resto oculto de decencia humana, se producirá en el delta del Irrawaddy uno de los acontecimientos más grotescos de la historia política del mundo moderno. Mientras sigue habiendo niños muertos que yacen en el barro de las inundaciones tras el ciclón devastador, mientras los supervivientes enferman de diarrea mortal, mientras el régimen militar impide a los cooperantes internacionales que lleven los suministros que podrían salvarles, los ciudadanos birmanos tendrán que acudir como borregos a unos colegios electorales levantados sobre la marcha para aprobar en plebiscito una Constitución que pretende evitar que se respeten los resultados de una elección democrática celebrada hace 18 años. Los resultados del referéndum se falsearán, por supuesto, como ya ha ocurrido en otras partes del país: según se ha informado, ha dado el sí el 93% de los votantes, con una participación de más del 99%. En el delta del Irrawaddy no cabe la menor duda de que los muertos irán a votar pronto y a menudo. Todo esto es obra de una Junta que el año pasado aplastó brutalmente unas manifestaciones masivas –encabezadas por monjes budistas vestidos con sus túnicas de color rojo y azafrán– mucho más respetuosas del principio de la no violencia que las de Tíbet. Es obra de un régimen que, durante decenios, ha convertido un lugar que históricamente era uno de los más prósperos del sureste asiático en uno de los más pobres y oprimidos. Si alguna vez ha sido necesario un cambio de régimen en un país, es en Myanmar".

Timothy Garton Ash (2008). "¿Cómo proteger a los birmanos?". *El País* (25/05/2008).

2. Considerando lo que se dice en el módulo sobre la pérdida de instrumentos de gestión económica que ha sufrido el estado a manos de instituciones supranacionales, y después de leer el siguiente texto, comentad hasta qué punto la tendencia hacia una globalización de la regulación económica encuentra resistencias por parte de las sociedades y los estados afectados. Opina también sobre la irreversibilidad de este proceso de internacionalización.

"¿Vuelta a los aranceles?"

"La debilidad económica ha devuelto al primer plano una palabra que parecía desterrada: proteccionismo. "El aumento del nivel de comercio entre países y la apertura global para los trabajadores han facilitado un mayor ritmo de crecimiento. Si la economía se debilita existe un riesgo real de que el proteccionismo se convierta en un arma cada vez más popular, cercenando uno de los motores que ha sustentando el largo periodo de crecimiento y de baja inflación", advierten los analistas de Citigroup. Un ejemplo sintomático del nuevo clima conservador en torno al comercio lo ha ofrecido recientemente Corea del Sur. Miles de ciudadanos del país asiático se echaron a las calles para protestar contra las importaciones de carne procedente de Estados Unidos. "La liberalización del comercio ha sufrido un chirriante parón", señaló a Bloomberg Fred Bergsten, director del Instituto para la Economía Internacional con sede en Washington. "Llevará años restablecer los fundamentos del libre comercio". Los expertos identifican una serie de motivos para explicar la vuelta a posiciones proteccionistas. Entre estas razones se encuentran la defensa de la seguridad nacional, la preocupación por el abastecimiento de alimentos tras el gran repunte de los precios en los productos básicos y el deseo de proteger los trabajos locales y el medio ambiente. [...]El libre comercio no será el único modelo que se ponga a prueba con la crisis. Los expertos creen que también sufrirán presiones los bancos centrales para mantener su independencia con respecto a los intereses políticos. Los analistas de Citigroup recuerdan que durante los años ochenta del pasado siglo la política monetaria en

la mayor parte del mundo aún estaba controlada por los Gobiernos y que las decisiones sobre los tipos de interés se tomaban con un horizonte temporal a corto plazo, basándose más en razones políticas que económicas".

D. Fernández (2008). "¿Vuelta a los aranceles?". *El País Negocios* (22/06/2008)

3. Consultad la sección en la que se habla sobre la intensificación del fenómeno migratorio y, tras la lectura del siguiente artículo, enumerad el reto para el estado español que supone la llegada de inmigrantes sub-saharianos a nuestro territorio. ¿Tenía razón el Gobierno al considerar que el problema es de toda la Unión Europea, a pesar de que estos inmigrantes llegan en su mayor parte sólo a territorio español? ¿Puede la internacionalización del problema ser más efectiva a la hora de paliarlo que la puesta en marcha de medidas por parte de cada estado de forma independiente? Razonad vuestra respuesta.

"España pide ayuda a la Unión Europea para frenar la llegada masiva de pateras"

"El Gobierno pidió este viernes ayuda a la Unión Europea (UE) para frenar la avalancha de inmigrantes indocumentados procedentes del África sub-sahariana que cada día llegan a las costas de Canarias a bordo de cayucos. El Ejecutivo solicitó a la Agencia Europea para el Control de Fronteras Exteriores (FRONTEX) "apoyo logístico", el envío de expertos en inmigración y "que coordine el despliegue de medios marítimos y aéreos europeos" para controlar los flujos migratorios. La vicepresidenta primera del Gobierno confió, al término de la reunión del Consejo de Ministros, en que la UE atienda "de inmediato" esas demandas y colabore con España. María Teresa Fernández de la Vega subrayó que "quienes llegan a España llegan también a Europa", y la inmigración ilegal "es un problema de todos" los países socios de la UE. La próxima semana, la vicepresidenta viajará a Bruselas para entrevistarse con el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, y con varios comisarios de la UE al objeto de "acelerar todas las medidas" solicitadas. Desde hace unos años, el Gobierno pelea sin demasiado éxito con las instituciones europeas para impulsar una estrategia global y que el resto de países asuma el problema como propio".

"España pide ayuda a la Unión Europea para frenar la llegada masiva de pateras". *La Verdad de Murcia* (20/05/2006).

4. Considerando lo que se dice en el módulo sobre el impacto de la europeización sobre la soberanía de los estados miembros, y tras leer el siguiente texto, reflexionad sobre el fortalecimiento o el debilitamiento que ha supuesto para el estado la adhesión de España a la UE:

20 Años de España en la Unión Europea (1986–2006)

"Tras veinte años de integración, la España de 2006 poco tiene que ver con la de 1986. En este tiempo, España ha completado con éxito un proceso de modernización política, económica y social sin parangón en la historia gracias al cual ha pasado de la periferia menos desarrollada de Europa al centro más influyente de la política europea. De ser un país con una renta situada en el 71% de la media europea, España casi ha alcanzado la renta media comunitaria en la Unión ampliada a veinticinco miembros; de ser un país receptor de fondos europeos, España está ya cerca de ser un contribuyente neto; y de ser un país receptor de inversión extranjera directa, ha pasado a ser un país con una posición global muy prominente y grandes empresas multinacionales. Como resultado, tras haber prácticamente equiparado sus tasas de empleo, inflación, tipos de interés y deuda a las de sus socios europeos y haber saneado sus cuentas públicas, España es hoy la octava economía del mundo, además de una de las más abiertas y dinámicas de Europa y un miembro ejemplar de la zona euro. En el ámbito social y demográfico, España ha experimentado un proceso acelerado de modernización. El aumento sostenido del gasto social, así como de la inversión pública en salud y educación han consolidado el estado de Bienestar en unas cotas inéditas en la historia de España. Como resultado, los españoles y españolas disfrutan de una altísima calidad de vida, con una esperanza de vida que se sitúa entre las más altas del mundo. [...] Todo ello muestra y, a la vez apoya, un proceso mediante el cual España, tradicionalmente ausente del escenario internacional, ha logrado situarse en la primera fila de los países más comprometidos con el desarrollo, la paz y la seguridad internacionales."

Sonia Piedrafita; Federico Steinberg; José Ignacio Torreblanca (2006). "Extracto de la "Introducción." En: *20 Años de España en la Unión Europea (1986–2006)*. Madrid: Real Instituto Elcano.

5. A finales de la década de los ochenta, se forjó el llamado "consenso de Washington" que incluía un decálogo de reformas políticas aparentemente compartidas por los distintos actores del complejo político, financiero o intelectual de carácter nacional e internacional que tiene su sede en la capital norteamericana. Tras leer ese programa de diez medidas que pretendía reubicar el papel del estado frente al mercado, explica hasta qué punto crees que en los últimos veinte años se han aplicado esas recetas en el mundo u otras alternativas. Discute y motiva si, a tu juicio, se trata de un programa en efecto consensuado de medidas relativamente indiscutidas de política económica o de una propuesta más bien ideológica.

"What Washington Means by Policy Reform"

- Disciplina fiscal
- Reordenamiento de las prioridades del gasto público
- Reforma Impositiva
- Liberalización de las tasas de interés
- Una tasa de cambio competitiva
- Liberalización del comercio internacional (trade liberalization)
- Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
- Privatización
- Desregulación
- Derechos de propiedad"

John Williamson (1989). *What Washington Means by Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.

Ejercicios de autoevaluación

1. Si pensamos en la mayoría de los estados democráticos contemporáneos, ¿qué funciones llevan a cabo?
 - a) Sólo mantienen el orden público, imparten justicia y defienden a la población de las amenazas externas.
 - b) Se ocupan de todas las necesidades que puedan tener los ciudadanos, incluyendo la producción y la distribución de todos los bienes y servicios.
 - c) Diseñan instituciones y políticas públicas relativas a la seguridad de sus ciudadanos, a su bienestar social y a la gestión de la economía.
 - d) Dejan a la iniciativa privada todas las funciones mencionadas en las opciones anteriores.
2. Según los llamados *hiperglobalizadores*, ¿qué efectos provoca la globalización?
 - a) Impone las exigencias del mercado global a estados e instituciones.
 - b) Permite a estados e instituciones operar de forma totalmente independiente al mercado global.
 - c) Deja a los estados poner en práctica políticas públicas contrarias a la competencia internacional si sus objetivos son a largo plazo.
 - d) Permite compatibilizar sus efectos con la elección de cualquier modelo de sociedad por parte de los ciudadanos de un estado.
3. Ante la naturaleza de las amenazas que soportan los estados contemporáneos, ¿cuál de las siguientes afirmaciones es más acertada en relación con la política de seguridad estatal?
 - a) Es más efectiva si cada estado se ocupa en exclusiva de la defensa de su territorio.
 - b) Debe enfrentarse principalmente a la amenaza nuclear.
 - c) Está destinada a fracasar si depende de instituciones multilaterales.
 - d) No puede enmarcarse en una perspectiva puramente militar y/o nacional.
4. Si un país viola gravemente los derechos de sus ciudadanos, ¿cómo se entiende en la actualidad que ha de ser la reacción de la comunidad internacional?
 - a) Está obligada a intervenir.
 - b) Se rige por el principio de inviolabilidad de las fronteras de los estados, que impide toda intervención extranjera.
 - c) Puede intervenir bajo ciertos supuestos y ante hechos de extrema gravedad.
 - d) Puede intervenir únicamente si lo autoriza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
5. ¿Cómo puede explicarse el avance de un proceso de integración supraestatal como el que representa la Unión Europea?
 - a) Al coincidir la voluntad política de los gobernantes –animada tanto por cierta idea de superación de los nacionalismos como por exigencias funcionales de la interdependencia– con un firme soporte institucional, administrativo y judicial.
 - b) Depende exclusivamente de los acuerdos intergubernamentales a los que llegan los representantes de los estados miembros en la defensa de sus intereses nacionales respectivos.

c) Por el triunfo de la ideología política federalista que propugna la superación de los estados-nación y su sustitución por estructuras supranacionales.

d) Por el desbordamiento de la cooperación funcional en cuestiones técnicas que, llegado un umbral, automáticamente generan integración política.

6. ¿A qué se debe el auge de los procesos de descentralización política territorial que han tenido lugar, sobre todo en los estados democráticos occidentales, durante los últimos años?

a) A la necesidad de evitar el éxito de movimientos independentistas en ciertas regiones que cuestionan el estado al que pertenecen.

b) A la combinación de una motivación democratizadora, de acomodación de la diferencia y de fomento de una gestión más flexible e innovadora con respecto al estado centralizado.

c) Al deseo de impedir el clientelismo que se puede generar cuando se centralizan los poderes en un solo nivel de gobierno.

d) No existe ninguna pauta contemporánea de fomento de la descentralización política pues siempre ha existido un nivel local y las instancias regionales son, en realidad, previas al estado-nación; de ahí que se hable de *devolution*.

7. Los efectos previsibles de las políticas de liberalización económica (privatización y desregulación) sobre las relaciones estado-mercado...

a) suponen el relativo vaciamiento del estado con respecto al mercado; al quedar comprobado que el sector privado gestiona de modo más virtuoso que el público.

b) no afectan a la importancia del peso del estado en la economía pues, pese a las privatizaciones, se ha demostrado la dificultad de que se reduzca el porcentaje del sector público sobre el PIB

c) provocan un fortalecimiento de las empresas privadas al verse éstas privilegiadas por un tipo de regulación que les protege de la competencia.

d) significan, más que una reducción en la importancia de lo público, una división más clara de funciones entre los empresarios y el estado.

8. ¿Cómo se explica el ritmo con el que el estado va reduciendo el dirigismo que había practicado sobre la economía desde la Segunda Guerra Mundial?

a) Por razones de tipo económico –aumento de la interdependencia– y tecnológico –innovaciones– que aconsejan o permiten la retirada del estado de muchos ámbitos.

b) Dependiendo del momento en el que la fortaleza organizativa e intelectual de la coalición de actores afines al mercado superaba al de las redes tradicionales partidarias del intervencionismo.

c) Por el convencimiento unánime entre los economistas de la superioridad del paradigma neoliberal sobre las ideas keynesianas.

d) Mientras los países de tradición de libre mercado son los que abordan la reforma, en los países con trayectoria estatista o de capitalismo más regulado esta reducción del dirigismo del estado no resulta nada influyente.

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. Respuesta correcta: c.
2. Respuesta correcta: a.
3. Respuesta correcta: d.
4. Respuesta correcta: c.
5. Respuesta correcta: a.
6. Respuesta correcta: b.
7. Respuesta correcta: d.
8. Respuesta correcta: b.

Glosario

comercio internacional *m* Interconexión mundial de los mercados nacionales que vincula a oferentes y demandantes de bienes y servicios de todo el globo. Es un factor de primer orden en la transferencia de tecnología, además de exponer a las economías nacionales a la competencia global e influir en la transformación económica y social de los estados.

deslocalización industrial *f* Traslado de la actividad manufacturera de los países desarrollados a los países en desarrollo que reduce en nivel de empleo en el sector en los primeros y lo aumenta en los segundos.

desregulación *f* Eliminación de monopolios públicos –y en general, reducción del dirigismo del estado– en la asignación de ciertos recursos que se acompaña de la promoción de mecanismos propios del mercado. Dado que hay que diseñar una compleja normativa para hacer efectiva la competencia y garantizar la provisión de servicios básicos, se trata más bien de un proceso de re-regulación.

estado de bienestar *m* Estructura de políticas públicas nacionales, regionales y/o locales que tienen por objeto asegurar a los ciudadanos de un estado el acceso a un conjunto determinado de bienes y de servicios independientemente de su nivel de renta.

funcionalismo *m* En integración europea, el funcionalismo –y su versión más avanzada neofuncionalista– constituye un enfoque que explica el proceso no como el mero producto de la voluntad política de los estados –sea ésta federal o simplemente intergubernamental– sino como el efecto de necesidades y problemas técnicos de alcance transnacional que los estados en solitario no pueden resolver. El método funcionalista propugna cooperar primero en las cuestiones técnicas hasta que éstas desborden hacia la unión política.

globalización *f* Ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea.

gobernanza *f* Este neologismo hace referencia a una nueva manera –ya sea real o en el sentido de deseable para el futuro– de ejercer el gobierno poniendo menos énfasis en la idea de jerarquía y autoridad exclusiva del estado y más en la implicación de la sociedad civil y el mercado.

gobernanza multinivel *f* Aplicación de la idea de gobernanza –en el sentido de reducción del papel jerárquico y exclusivo del estado en los asuntos públicos– a la relación entre distintos niveles territoriales de gobierno: local, regional, estatal y supraestatal.

integración regional *f* Proceso de creación de áreas de libre comercio e incluso bloques con ambiciones más políticas que integra en una organización internacional a estados de una misma región continental. Destaca la Unión Europea que ha servido, a menudo, de modelo para otras iniciativas.

neoliberalismo *m* Variante de la ideología liberal que surge a finales del siglo XX para defender que el intervencionismo público debería limitarse a la defensa de la vida, la libertad y la propiedad individuales. Propugna, en consecuencia, un estado mínimo y favorecer el mercado.

Pacto de Westfalia *m* Tratado internacional firmado en 1648 entre varias potencias europeas que consagra los principios de soberanía territorial, no injerencia en los asuntos internos e igualdad entre los estados, y que ha sido uno de los pilares del ordenamiento jurídico internacional hasta nuestros días.

privatización *f* Transferencia de activos de propiedad pública al sector privado que supone una reducción de la intervención directa del estado en la economía. El término también incluye la subcontratación a empresas de la provisión efectiva de servicios de titularidad pública.

Sistema de Naciones Unidas *m* Conjunto de convenios internacionales en el que destacan la Declaración Internacional de los Derechos del Hombre de 1948 y las convenciones civiles, políticas, económicas y culturales de las décadas de 1960 y 1970. Es la base del llamado Régimen Internacional de Derechos Humanos.

soberanía estatal *f* Implica que un estado ostenta la máxima autoridad jurídica sobre su territorio y su población, y que no comparte esta autoridad con ninguna otra institución interna o externa. Es la característica definitoria de un estado.

Bibliografía

Bell, Daniel (1988). "The World and the United States in 2013". *Dædalus* (núm. 116-3, 1987).

Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (tres volúmenes) . Madrid: Alianza, varias ediciones.

Cerrillo, Agustí (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich, y Skopcol Theda (eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

George, Susan (2002). *Pongamos a la OMC en su sitio*. Barcelona: Icaria.

George, Susan y Wolf, Martin (2003). *La globalización liberal. A favor y en contra*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Goetz, Klaus y Hix, Simon (eds.) (2001). *Europeanised Politics?: European Integration and National Political Systems*. Londres: Frank Cass.

Hall, Peter (ed.) (1985). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Held, David y otros (1999). *Global transformations. Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press.

Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

Held, David (1996). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.

Held, David (2005). *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid: Taurus.

Heywood, Andrew (2004). *Political theory. An introduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Ignatieff, Michael (1994). *Blood and belonging. Journeys into the new nationalism*. Londres: Vintage.

Ignatieff, Michael (2003). *El nuevo imperio americano. La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós.

Ignatieff, Michael (2001). *The rights revolution*. Toronto: House of Anansi Press.

Keynes, John Maynard (1971) *The Economic Consequences of the Peace*. Londres: Macmillan Press.

Lindberg, Leon y Scheingold, Stuart (1971). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press.

Loughlin, John (2004). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.

Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. Londres: Routledge.

Morata, Francesc, ed. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Olsen, Johan (1995). "European Challenges of the Nation State". *Arena Working Paper 14/95*. Oslo: ARENA.

Poggi, Gianfranco (1990). *The State: Its Nature, Development, and Prospects*. Cambridge: Polity Press.

Rhodes, Rod (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.

Soros, George (2002). *On globalization*. Nueva York: Public Affairs.

Strange, Susan (2001). *La retirada del estado*. Barcelona: Icaria.

Suleiman, Ezra y Waterbury, John (eds.) (1992). *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder: Westview Press.

Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform". En: John Williamson (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Wolf, Martin (2005). *Why globalization works. The case for the global market economy*. New Haven: Yale University Press.

Wright, Vincent y Müller, Wolfgang (eds.) (1994). *The State in Western Europe: Retreat or Redefinition?* Londres: Frank Cass.