



PROGRAMA DE ESTUDIOS GENERALES

ASIGNATURA:

FUNDAMENTOS DE CIENCIA POLÍTICA

GLOBALIZACIÓN / ANTIGLOBALIZACIÓN

Sobre la reconstrucción del orden mundial

Introducción. Capítulo 1: Para comprender la globalización. pp. 13-20. Capítulo 2: ¿Una recomposición del poder político? pp.21-36. Capítulo 9: La reconstrucción del orden mundial: Hacia una socialdemocracia cosmopolita. pp. 137-156.
(2003)

Autores: David Held y Anthony Mc Grew

Profesor Responsable:
Zamudio, Lourdes.

Este material de apoyo académico se hace para uso exclusivo de los alumnos de la Universidad de Lima y en concordancia con lo dispuesto por la legislación sobre los derechos de autor: Decreto Legislativo 822.

Enero 2008

PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

57. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*
58. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*
59. R. Heilbroner y W. Milberg, *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*
60. P. Kotler y otros, *El marketing de las naciones*
61. R. Jáuregui y otros, *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*
62. A. Gorz, *Miserias del presente, riqueza de lo posible*
63. Z. Brzezinski, *El gran tablero mundial*
64. M. Walzer, *Tratado sobre la tolerancia*
65. F. Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*
66. A. Etzioni, *La nueva regla de oro*
67. M. Nussbaum, *Los límites del patriotismo*
68. P. Pettit, *Republicanismo*
69. C. Mouffe, *El retorno de lo político*
70. D. Zolo, *Cosmópolis*
71. A. Touraine, *¿Cómo salir del liberalismo?*
72. S. Strange, *Dinero loco*
73. R. Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*
74. J. Gray, *Falso amanecer*
75. F. Reinares y P. Waldmann (comps.), *Sociedades en guerra civil*
76. N. García Canclini, *La globalización imaginada*
77. B. R. Barber, *Un lugar para todos*
78. O. Lafontaine, *El corazón late a la izquierda*
79. U. Beck, *Un nuevo mundo feliz*
80. A. Calsamiglia, *Cuestiones de lealtad*
81. H. Béjar, *El corazón de la república*
82. J.-M. Guéhenno, *El porvenir de la libertad*
83. J. Rifkin, *La era del acceso*
84. A. Gutmann, *La educación democrática*
85. S. D. Krasner, *Soberanía, hipocresía organizada*
86. J. Rawls, *El derecho de gentes y «Una revisión de la idea de razón pública»*
87. N. García Canclini, *Culturas híbridas.*
88. F. Attinà, *El sistema político global*
89. J. Gray, *Las dos caras del liberalismo*
90. G. A. Cohen, *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?*
91. R. Gargarella y F. Ovejero (comps.), *Razones para el socialismo*
92. M. Walzer, *Guerras justas e injustas*
93. N. Chomsky, *Estados canallas*
94. J. B. Thompson, *El escándalo político*
95. M. Hardt y A. Negri, *Imperio*
96. A. Touraine y F. Khosrokhavar, *A la búsqueda de sí mismo*
97. J. Rawls, *La justicia como equidad*
98. F. Ovejero, *La libertad inhóspita*
99. M. Caminal, *El federalismo pluralista*
100. U. Beck, *Liberdad o capitalismo*
101. C. R. Sunstein, *República.com*
102. J. Rifkin, *La economía del hidrógeno*
103. Ch. Arnsperger y Ph. Van Parijs, *Ética económica y social*
104. P. L. Berger y S. P. Huntington (comps.), *Globalizaciones múltiples*
105. N. García Canclini, *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*

David Held y Anthony McGrew

Globalización/ Antiglobalización

Sobre la reconstrucción
del orden mundial

 PAIDÓS

Título original: *Globalization/Anti-Globalization*
Originalmente publicado en inglés, en 2002, por Polity Press en asociación con
Blackwell Publishers Ltd., a Blackwell Publishing Company, Oxford, RU
Edición publicada con permiso de Polity Press en asociación con Blackwell
Publishing Ltd., Oxford

SUMARIO

Traducción de Andrés de Francisco

Cubierta de Mario Eskenazi

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© 2002 David Held and Anthony McGrew
© 2003 de la traducción, Andrés de Francisco
© 2003 de todas las ediciones en castellano,
Ediciones Paidós Ibérica, S.A.,
Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona
y Editorial Paidós, SAICF,
Defensa, 599 - Buenos Aires
<http://www.paidos.com>

ISBN: 84-493-1415-1
Depósito Legal: B. 16.092/2003

Impreso en Gràfiques 92, S.A.,
Avda. Can Sucarrats, 91 - 08191 Rubí (Barcelona)

Printed in Spain

Agradecimientos	9
Introducción	11
1. Para comprender la globalización	13
2. ¿Una recomposición del poder político?	21
3. El destino de la cultura nacional	37
4. ¿Una economía global?	51
5. ¿Un mundo (mal) gestionado?	73
6. Mundo dividido, naciones divididas	93
7. Órdenes mundiales, fundamentos éticos	105
8. La nueva política de la globalización: un mapa de los ideales y las teorías	115
9. La reconstrucción del orden mundial: hacia una socialdemocracia cosmopolita	137
Bibliografía	157
Lista de figuras y tablas	175
Índice analítico y de nombres	177

Profesor Robert Wade, por la figura 6.2, de «The rising inequality of world income distribution», © Robert Hunter Wade 2001, *Finance and Development*, diciembre de 2001.

No hemos ahorrado esfuerzos para ponernos en contacto con los propietarios de los derechos de reproducción, pero si se ha omitido a alguien, los editores tendremos mucho gusto en hacer las estipulaciones necesarias a la primera oportunidad.

INTRODUCCIÓN

Globalización/Antiglobalización explora uno de los debates más fundamentales de nuestro tiempo. Nos referimos al debate sobre el grado y la extensión en que el mundo en que vivimos está siendo remodelado por fuerzas y procesos globales, es decir, por lo que habitualmente llamamos «globalización».

En este libro distinguimos entre dos sentidos diferentes de los términos globalización y antiglobalización. En el primer caso, exploramos si de hecho está teniendo lugar la globalización. Exponemos el debate académico entre los que piensan que sí se está produciendo —los denominamos *globalizadores*— y los que piensan que toda la discusión sobre la globalización no es más que mucho ruido y pocas nueces. A este segundo grupo lo denominamos *antiglobalizadores* o, mejor aún, *escépticos*. También se examina en esta obra la política contemporánea de la globalización, exponiendo para ello las principales posiciones políticas a favor y en contra de la misma. Elaboramos un mapa de la compleja política que en torno a la globalización se pretende definir en Washington, Seattle, Génova, Porto Alegre y en otros lugares. Dicho mapa abarca los significados habituales del debate sobre globalización/antiglobalización, tal como suelen aparecer en los medios de comunicación.

El capítulo 1 está dedicado a aclarar el concepto de globalización, mientras que los capítulos 2 a 7 se dedican a examinar los argumentos a favor y en contra de la globalización en cada una de las áreas centrales que dominan el debate público y académico: el papel del Estado, el destino de la cultura nacional, el papel de la gobernanza* global, el grado de la desigualdad global y los fun-

* *Global governance. (N. del t.)*

damentos éticos de la comunidad política y el orden global. En el capítulo 8 exponemos el abanico de respuestas políticas a la globalización y explicamos lo que está en juego y por qué es importante. El capítulo final, el capítulo 9, ofrece una valoración tentativa de todos estos temas. En él evaluamos el debate entre globalizadores y escépticos y las cuestiones suscitadas por la política de la globalización. Esbozamos un camino por el que avanzar tanto en el plano teórico como en el político. Huelga decir que sería pretencioso por nuestra parte esperar que todas las partes de estas discusiones enormemente importantes vayan a estar de acuerdo con nosotros. Pero, cuanto menos, confiamos en mostrar que hay un modo convincente de ir más allá de la cuestión: ¿globalización o antiglobalización?

Este libro tiene a sus espaldas más de diez años en los que hemos venido pensando y escribiendo sobre la globalización, pero se trata de un ejercicio original para nosotros: un intento de exponer breve y sucintamente las cuestiones principales en este campo y el modo en que podrían abordarse. (Nuestros intentos previos suman muchos cientos de páginas: véanse *Global Transformations*, *The Global Transformations Reader* y *Governing Globalization*.) El libro comenzó como un ensayo, «The great globalization debate», publicado en el *Global Transformations Reader*. Lo hemos actualizado, ampliado y profundizado radicalmente para sentar las bases de esta obra. Quisiéramos dar las gracias a John Thompson por animarnos a desarrollar el presente texto; a Sue Pope y Avril Symonds por su gran apoyo en la preparación de la publicación, y a Gill Motley, Sandra Byatt, Ann Bone, Ali Wyke y Jenny Liddiard por su extraordinaria ayuda profesional en todas las fases de producción y comercialización.

Capítulo 1

PARA COMPRENDER LA GLOBALIZACIÓN

La globalización, dicho llanamente, designa la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social. La globalización remite a un cambio o transformación en la escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo. Pero no debemos pensar que la globalización prefigura el surgimiento de una sociedad mundial armoniosa o que es un proceso universal de integración global en el que se da una creciente convergencia de culturas y civilizaciones. Pues ocurre no sólo que la conciencia de una interconexión creciente crea nuevas animosidades y conflictos, sino que puede también alimentar políticas reaccionarias y una xenofobia de raíces profundas. Dado que una proporción sustancial de la población mundial está ampliamente excluida de los beneficios de la globalización, ésta resulta ser un proceso profundamente divisivo y, en consecuencia, vigorosamente disputado. La irregularidad de la globalización impide que sea un proceso universal que se experimenta de forma uniforme en todo el planeta.

Aunque el término «globalización» ha adquirido la condición de cliché popular, el concepto en sí mismo no es nuevo. Sus orígenes se remontan al trabajo de muchos intelectuales del siglo xix y principios del xx, desde Karl Marx y sociólogos como Saint-Simon hasta especialistas en geopolítica como MacKinder, los cuales reconocieron que la modernidad estaba integrando al mundo. Pero no fue hasta la década de 1960 y principios de los setenta cuando el término «globalización» alcanzó una difusión no sólo académica sino más amplia. Esta «edad de oro» de la interde-

pendencia política y económica en rápido crecimiento entre los Estados de Occidente ponía de manifiesto las deficiencias del pensamiento ortodoxo sobre política, economía y cultura que presumía una estricta separación entre asuntos internos y externos, entre las esferas doméstica e internacional, y entre el ámbito local y el global. En un mundo más interdependiente, los sucesos en el extranjero tenían impacto inmediato en casa, al tiempo que los desarrollos domésticos repercutían en el exterior. A partir del colapso del socialismo de Estado y la consolidación del capitalismo a escala mundial, la conciencia pública de la globalización se acentuó espectacularmente en los años noventa. Coincidiendo con la revolución de la información, esta sucesión de acontecimientos parecía confirmar la creencia de que el mundo se convertía a gran velocidad en un espacio social y económico compartido, al menos para sus habitantes más opulentos. Sin embargo, la idea de la globalización es fuente de enorme controversia: no sólo en la calle sino también en los círculos académicos. Dicho brevemente, se ha abierto el gran debate sobre la globalización.

No ha existido ninguna interpretación concreta de la globalización que haya alcanzado la condición de ortodoxia en los círculos académicos. Al contrario, hay teorías contrapuestas que pugnan por la supremacía. Tampoco las tradiciones políticas existentes del conservadurismo, el liberalismo y el socialismo ofrecen interpretaciones coherentes de la era de la globalización, ni adecuadas respuestas a ella. Si bien algunos conservadores y socialistas hacen causa común en desestimar la trascendencia de la globalización, muchos de sus colegas la consideran una gran amenaza para los valores y las tradiciones que les son caros. En verdad, la misma idea de la globalización parece trastocar los paradigmas y las ortodoxias políticas establecidas, creando nuevos alineamientos políticos.

A través de toda esta complejidad, es sin embargo factible identificar una amalgama de argumentos en torno a la emergente fisura que se abre entre los que consideran que la globalización contemporánea es un proceso real y profundamente transformador —los globalistas— y los que consideran que este diagnóstico es enormemente exagerado y nos impide hacer frente a las verda-

deras fuerzas que están modelando las sociedades y configuran do las opciones políticas de hoy —los escépticos—. Por supuesto, éste es un dualismo bastante burdo pues pretende extraer dos interpretaciones contrapuestas de entre los diversos argumentos y opiniones. Pero, tal como se utilizan aquí, las etiquetas —globalistas y escépticos— son construcciones de tipos ideales. Los tipos ideales son herramientas heurísticas que ordenan un campo de investigación e identifican las principales áreas de consenso así como de disputa. Ayudan a poner en claro las líneas maestras de argumentación y, de este modo, a establecer los puntos fundamentales de desacuerdo. Los tipos ideales abren una vía de acceso en la *melé* de voces, voces que prenden en la bibliografía sobre globalización pero que por definición no corresponden a ninguna obra, autor o posición ideológica en particular. En esencia, son puntos de partida, más que puntos de llegada, para comprender el gran debate sobre la globalización.

EL MITO DE LA GLOBALIZACIÓN

Para los escépticos, el concepto mismo de globalización es bastante insatisfactorio. ¿Qué hay de «global» —se preguntan— en la globalización (Hirst, 1997)? Si lo global no puede interpretarse literalmente, como un fenómeno universal, entonces el concepto de globalización parece no ser apenas más que un sinónimo de occidentalización o americanización.

Al analizar el concepto de globalización, los escépticos pretenden por lo general establecer una prueba empírica concluyente de la tesis de la globalización. Esto supone evaluar las tendencias contemporáneas en comparación con lo que diversos historiadores económicos han considerado que fue la *belle époque* de la interdependencia internacional, a saber, el período que va de 1890 a 1914 (Gordon, 1988; Jones, 1995; Hirst, 1997). Estos análisis revelan que, más que globalización, las tendencias presentes reflejan un proceso de «internacionalización» —es decir, crecientes vínculos entre economías o sociedades nacionales esencialmente distintas— y de «regionalización» o «triadización», esto es, agru-

pamiento geográfico de intercambios económicos y sociales transfronterizos (Ruirok y Tulder, 1995; G. Thompson, 1998a; Weiss, 1998; Hirst y Thompson, 1999; Rugman, 2001). Algunos estudios dan un paso más y argumentan que, en comparación con la *belle époque*, el mundo ha «implosionado» económica, política y culturalmente conforme los imperios globales han dado paso a los Estados-nación, mientras que la mayoría de la población mundial queda excluida de los beneficios del desarrollo económico (Hoogvelt, 2001). Es éste un argumento en favor de la primacía continuada del territorio, de las fronteras, del lugar y de los gobiernos nacionales de cara a la distribución y localización del poder, la producción y la riqueza en el orden mundial contemporáneo. Hay una clara dislocación entre el discurso generalizado sobre la globalización y un mundo en el que, en su mayor parte, las rutinas de la vida cotidiana están dominadas por las circunstancias nacionales y locales.

En lugar de facilitar nuestra comprensión de las fuerzas que modelan el orden mundial contemporáneo, la idea de la globalización —sostienen muchos escépticos— cumple una función hasta diferente. En esencia, el discurso de la globalización contribuye a justificar y legitimar el proyecto global neoliberal, esto es, la creación de un mercado libre global y la consolidación del capitalismo anglo-americano en las principales regiones económicas del mundo (Callinicos y otros, 1994; Gordon, 1988; Hirst, 1997; Hoogvelt, 1997). En este sentido, la ideología de la globalización funciona como un «mito necesario», a través del cual los políticos y los gobiernos disciplinan a sus ciudadanos para satisfacer las exigencias del mercado global. No es pues sorprendente que el debate sobre la globalización se haya extendido al tiempo que el proyecto neoliberal —el consenso de Washington sobre desregulación, privatización, programas de ajuste estructural (PAE) y gobierno limitado— ha ido consolidando su hegemonía en las principales capitales occidentales y en instituciones globales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Adornando este argumento escéptico, el análisis marxista ortodoxo afirma que el capitalismo, en cuanto que orden social, tiene una lógica expansionista patológica, ya que para mantener los

beneficios el capital tiene que explotar constantemente nuevos mercados. Para sobrevivir, el capitalismo nacional debe expandir continuamente el alcance geográfico de las relaciones sociales capitalistas. La historia del mundo moderno es la historia de cómo las potencias capitalistas occidentales han dividido y vuelto a dividir el mundo en zonas económicas exclusivas. Hoy, se arguye, el imperialismo ha adquirido una nueva forma en la medida en que los imperios formales han sido sustituidos por nuevos mecanismos de control y vigilancia multilaterales, como el grupo G7 de las grandes potencias industriales (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos) y el Banco Mundial. Como tal, la presente época es descrita por muchos marxistas no en el lenguaje de la globalización, sino como un nuevo modo de imperialismo occidental dominado por las necesidades y las exigencias del capital financiero de los principales Estados capitalistas del mundo (Petras y Veltmeyer, 2001).

Para muchos de los escépticos, también la geopolítica es importante. Ello es debido a que el orden internacional existente está constituido por y a través de las acciones de los grandes Estados económica y militarmente poderosos (y de sus agentes). De ahí que digan que la internacionalización de las relaciones económicas o políticas depende de las actuaciones y las preferencias de las grandes potencias del momento, pues sólo ellas tienen la suficiente musculatura militar y económica para crear y mantener las condiciones necesarias de un orden internacional (liberal) abierto (Waltz, 1979). Sin el ejercicio de la hegemonía norteamericana, según sugiere esta argumentación, el presente orden mundial liberal, sostén de la reciente intensificación de la interdependencia internacional, no podría mantenerse (Gilpin, 1987). A este respecto, la globalización se entiende como poco más que americanización.

LA RESPUESTA GLOBALISTA

Los globalistas rechazan la afirmación según la cual la globalización es sinónimo de americanización o de imperialismo occiden-

tal. Aunque no niegan que el discurso de la globalización bien puede servir a los intereses de poderosas fuerzas económicas y sociales en Occidente, la interpretación globalista hace hincapié en el hecho de que la globalización es expresión de cambios estructurales más profundos en la escala de la organización social moderna. Esos cambios se ponen de manifiesto, entre otras cosas, en el crecimiento de las corporaciones multinacionales (CMN), de los mercados financieros mundiales, de la difusión de la cultura popular y de la importancia de la degradación medioambiental global.

Para la concepción globalista es crucial poner el acento en los atributos espaciales de la globalización. Al intentar diferenciar las redes y los sistemas globales de aquellos que operan en otras escalas espaciales, como la local o la nacional, el análisis globalista identifica la globalización básicamente con las actividades y relaciones que cristalizan a escala interregional o intercontinental (Geyer y Bright, 1995; Castells, 1996; Dicken, 1998). Esto permite establecer distinciones analíticas más precisas entre procesos de globalización y procesos de regionalización o localización, esto es, la trama de relaciones entre Estados geográficamente contiguos y el agrupamiento de relaciones sociales dentro de los Estados, respectivamente (Dicken, 1998). En este sentido, la relación entre globalización y esas otras escalas de organización social no suele concebirse en términos jerárquicos o mutuamente excluyentes. Por el contrario, las interrelaciones entre estas diferentes escalas se consideran a la vez fluidas y dinámicas.

El intento de definir de un modo más sistemático el concepto de globalización se encuentra además complementado por la importancia atribuida a la historia. Ello supone ubicar la globalización contemporánea en lo que el historiador francés, Braudel, considera la perspectiva de la *longue durée*, es decir, los patrones de muy largo alcance de cambio histórico secular (Helleiner, 1997). Según confirma la existencia de religiones mundiales premodernas, la globalización no es sólo un fenómeno de la era moderna. Para comprender la globalización contemporánea es preciso ubicarla en el contexto de las tendencias seculares del desarrollo histórico mundial (Modelska, 1972; Hodgson, 1993; Mazlish y Buultjens, 1993; Bentley, 1996; Frank y Gills, 1996; R.

P. Clark, 1997; Frank, 1998). Ese desarrollo, tal como reconoce también la interpretación globalista, está marcado por distintas fases —desde la época del descubrimiento del nuevo mundo hasta la *belle époque* o el período de entreguerras— en las que la velocidad de la globalización parece intensificarse o, por el contrario, a veces reducirse o invertirse (Fernández-Armesto, 1995; Geyer y Bright, 1995). Para entender la globalización contemporánea hay que apoyarse en el conocimiento de lo que diferencia a esas fases, lo que incluye el modo en que esos sistemas y patrones de interconexión global se organizan y reproducen, sus diferentes geografías y la cambiante configuración de las relaciones de poder. Por todo ello, la interpretación globalista ensancha el concepto de globalización para que dé cabida a la idea de sus formas históricas distintivas. Esto requiere el análisis de cómo han variado los patrones de la globalización a lo largo del tiempo para poder así establecer lo que es propio de la fase actual.

Para esta interpretación globalista es fundamental concebir el cambio global como un proceso que implica una transformación significativa de los principios organizadores de la vida social y del orden mundial. En este sentido, suelen identificarse tres aspectos en la literatura globalista, a saber: la transformación de los patrones tradicionales de la organización socioeconómica, del principio territorial y del poder. Al erosionar las restricciones de espacio y tiempo sobre los patrones de interacción social, la globalización crea la posibilidad de nuevos modos de organización social transnacional, por ejemplo, redes globales de producción, redes terroristas y regímenes reguladores. Simultáneamente, hace vulnerables a las comunidades en escenarios particulares a las condiciones o los desarrollos globales, como demuestran los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y sus secuelas.

Al transformar tanto el contexto como las condiciones de la interacción y la organización social, la globalización también acarrea un reordenamiento de la relación entre territorio y espacio socioeconómico y político. Dicho llanamente, conforme las actividades económicas, sociales y políticas trascienden cada vez más las regiones y las fronteras nacionales, se plantea un desafío directo al principio territorial que está en la base del Estado mo-

derno. Ese principio presupone una correspondencia directa entre sociedad, economía y Estado dentro de un territorio nacional exclusivo y circunscrito. Pero la globalización trastoca esa correspondencia en la medida en que la actividad social, económica y política ya no puede entenderse como algo que se ciñe a los límites territoriales nacionales. Esto no quiere decir que el territorio y el lugar estén dejando de ser relevantes, sino más bien que, bajo las condiciones de la globalización contemporánea, son reinventados y reconfigurados conforme emergen nuevas regiones globales y nuevas ciudades globales (Castells, 1996; Dicken, 1998).

En el núcleo de la interpretación globalista hay una preocupación por el poder: su instrumentación, su configuración y distribución, y su impacto. Por globalización se entiende la escala en expansión en que se organiza y ejerce el poder. En este sentido, implica la reordenación de las relaciones de poder entre, y a través de, las regiones del mundo, de tal modo que los focos principales del poder y las regiones a ellos sometidas a menudo están separados por distancias oceánicas. Parafraseando a Jameson, bajo las condiciones de la globalización contemporánea la verdad del poder ya no reside en los escenarios en los que se experimenta de forma inmediata (Jameson, 1991). Las relaciones de poder se inscriben en lo más hondo de la dinámica de la globalización, lo cual se confirma en la discusión sobre sus implicaciones para la política y el Estado-nación.

Capítulo 2

¿UNA RECOMPOSICIÓN DEL PODER POLÍTICO?

La vida social contemporánea está asociada al Estado moderno, el cual determina la forma apropiada de casi todos los tipos de actividad humana. El Estado parece ser omnipresente, regulando las condiciones de la vida desde la partida de nacimiento hasta la certificación de la defunción. Desde la supervisión de las actividades cotidianas hasta la provisión de educación y la promoción de la asistencia sanitaria, la expansión constante del poder estatal parece más allá de toda duda. En términos cuantitativos, el crecimiento del Estado, desde el tamaño de su presupuesto hasta el alcance de su jurisdicción, es uno de los pocos hechos realmente incontestados del pasado siglo. Aplicando diversas medidas básicas del poder político (por ejemplo, la capacidad de elevar los impuestos y los ingresos, la capacidad de producir armas de destrucción masiva), los Estados son, al menos en la mayor parte de los países de la OCDE (los Estados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), tan poderosos, si no más, que sus predecesores (Mann, 1997). Los escépticos le sacan mucho provecho a esto, al igual que sacan provecho al auge y dominio del Estado moderno en general. Será útil dar cuenta de esta posición, especialmente por sus múltiples implicaciones sobre la forma y la organización del poder político, antes de examinar la interpretación globalista alternativa.

LA FORMACIÓN Y EL GOBIERNO DEL ESTADO MODERNO

La pretensión del Estado moderno de desempeñar un papel omnipresente es relativamente nueva en la historia de la humanidad, incluso en el lugar que le vio nacer: Europa occidental. Ha-

ce mil años, por ejemplo, los habitantes de una aldea inglesa sabían poco de la vida más allá de ella; la aldea era el principio y prácticamente el final de su mundo. Los aldeanos podían visitar el mercado urbano más cercano pero rara vez se habrían aventurado a ir más lejos. Probablemente reconocerían el nombre del rey, aunque rara vez le habrían visto, y seguro que habrían tenido más contacto con los representantes de la iglesia que con cualquier líder «político» o militar (Lacey y Danziger, 1999). Y a pesar de que quinientos años después estaban empezando a cristalizar en el continente europeo dos nuevas formas de régimen político —monarquías absolutas y constitucionales—, Europa se asemejaba más a un mosaico de poderes, con pretensiones políticas y jurisdicciones que se solapaban (Tilly, 1975; Poggi, 1978). Ningún gobernante o Estado era todavía soberano en el sentido de tener la capacidad de reclamar la supremacía sobre un territorio y una población delimitados.

Los Estados modernos emergieron en Europa occidental y en sus territorios coloniales en los siglos xviii y xix, si bien sus orígenes se remontan a las postimerías del siglo xvi (Skinner, 1978; Held, 1995, caps. 2-3). Inicialmente se distinguían de otras formas anteriores de dominación política reclamando una simetría y una correspondencia distintivas entre soberanía, territorio y legitimidad. La destilación del concepto de soberanía era crucial para este desarrollo, pues incorporaba ya una pretensión especial del legítimo derecho del poder político sobre un dominio circunscrito, es decir, un derecho a la dominación exclusiva en un territorio delimitado (véase Skinner, 1978). Los Estados modernos se desarrollaron como Estados-nación —cuerpos políticos separados tanto del gobernante como del gobernado, con suprema jurisdicción sobre un área territorial demarcada, respaldados por el derecho al monopolio del poder coercitivo, y con la legitimidad que les otorga la lealtad o el consentimiento de sus ciudadanos—. Las principales innovaciones del Estado-nación moderno —territorialidad que fija fronteras precisas, control monopolístico de la violencia, estructura impersonal del poder político y reclamación de legitimidad sobre la base de la representación— marcaron sus (a veces frágiles) propiedades definitorias. El poder regulador de

estos Estados se expandió durante todo el período moderno, creando (aunque con significativas diferencias nacionales) sistemas de poder unificado en territorios delimitados, una administración centralizada, mecanismos concentrados de administración fiscal y distribución de recursos, nuevos tipos de legislación y de ejecución de la ley, ejércitos profesionales permanentes, una capacidad bélica concentrada y, de forma concomitante, complicadas relaciones formales entre Estados mediante el desarrollo de la diplomacia y de instituciones diplomáticas (P. Anderson, 1974; Giddens, 1985).

La consolidación del poder de los Estados-nación europeos más avanzados fue parte de un proceso en el que se creó la sociedad internacional de Estados, primero en la propia Europa, y luego, conforme Europa se expandía por el globo, en diversas regiones dependiendo de que las exigencias europeas sobre sus colonias fueran aceptadas o rechazadas (Ferro, 1997). Esta «sociedad de Estados» estableció las reglas formales que todo Estado soberano y autónomo tendría que adoptar, en principio, si quería convertirse en miembro pleno e igual del orden internacional de Estados. Los orígenes de este orden a menudo se fechan en la Paz de Westfalia de 1648, esto es, los tratados con los que concluyó la Guerra de los Treinta Años (véase Falk, 1969; Krasner, 1995; Keohane, 1995). Pero el sistema de poder codificado en Westfalia se considera más bien como un sistema que crea una *trayectoria normativa* en el derecho internacional, el cual no consigue su más plena articulación hasta finales del siglo xviii y principios del xix. Fue durante este espacio de tiempo cuando la soberanía territorial, la igualdad formal entre Estados y el consentimiento estatal como piedra angular del acuerdo legal internacional se convirtieron en los principios centrales del orden internacional moderno (véase Crawford y Marks, 1998). Es evidente que la consolidación de este orden a lo largo y ancho del mundo tendría que esperar, paradójicamente, hasta la decadencia de sus primeros protagonistas —las potencias europeas— y al proceso formal de descolonización tras la Segunda Guerra Mundial. Pero quizás sea justo decir que no fue hasta finales del siglo xx cuando el moderno orden internacional de Estados se hizo verdaderamente global; pues fue sólo con el fi-

nal de todos los grandes imperios —europeo, americano y finalmente soviético— que muchos pueblos pudieron unirse finalmente a la sociedad de Estados como comunidades políticas independientes. El número de Estados internacionalmente reconocidos se ha doblado con creces entre 1945 y finales de la década de 1990, hasta sumar más de ciento noventa hoy en día (<www.state.gov>, consulta en mayo de 2002). El punto álgido del moderno sistema de Estados-nación se alcanzó a finales del siglo xx, y fue reforzado y apoyado por la expansión de nuevas formas multilaterales de coordinación y cooperación internacionales, expansión que se concretaba en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (NU) y en nuevos mecanismos reguladores internacionales, tales como el régimen universal de derechos humanos.

No sólo se ha convertido el moderno Estado-nación en el principal tipo de poder político en todo el planeta, sino que también ha asumido crecientemente, desde la descolonización y el colapso del imperio soviético, una forma política particular; esto es, ha cristalizado como democracia representativa o liberal (Potter y otros, 1997). Diversas olas distintivas de democratización han arrastrado a países de Europa, tales como Portugal y España, al bando democrático, y acercado a otros muchos a la democracia en América Latina, Asia, África y Europa del este. Ni que decir tiene que no hay una senda evolucionista necesaria hacia la democracia liberal consolidada; la senda es frágil y está salpicada de obstáculos: el anclaje de la democracia liberal en diversas comunidades políticas es todavía inseguro y está abierto a serios desafíos.

Si examinamos la escena política a comienzos del siglo xxi, hay buenas razones, sostienen los escépticos, para pensar que este período es la era del Estado moderno. Ocurre, en efecto, que en muchos lugares los Estados han venido reclamando de forma creciente el monopolio del uso legítimo de la fuerza y de la regulación judicial, han establecido fuerzas militares permanentes como símbolo de estatalidad a la vez que como medios para garantizar la seguridad nacional, han consolidado mecanismos de tributación y redistribución, han establecido infraestructuras de comunicación de ámbito nacional, han querido sistematizar una lengua nacional u oficial, han elevado los niveles de alfabetización y han creado un

sistema de educación nacional, han promulgado una identidad nacional y han construido una serie diversa de instituciones políticas, económicas y culturales. Además, muchos Estados, de Occidente y de Oriente, han intentado crear complicadas instituciones asistenciales, en parte como medio para promover y reforzar la solidaridad nacional, instituciones que incluyen la sanidad pública y la seguridad social (Ashford, 1986). Por otro lado, los Estados de la OCDE han diseñado estrategias de gestión macroeconómica, que han ido desde la gestión keynesiana de la demanda entre los años cincuenta y setenta hasta el extenso uso de medidas por el lado de la oferta desde principios de los años ochenta, a fin de contribuir al desarrollo económico sostenido y al empleo generalizado. A menudo el éxito en estos ámbitos se ha mostrado elusivo, pero las estrategias y políticas económicas de los Estados-nación occidentales han sido emuladas en muchas regiones del mundo.

Ciertamente se puede decir que gran parte de esta «emulación» ha sido más el resultado de la necesidad que de la elección. Es claro que la descolonización no creó un mundo de Estados igualmente libres. La influencia del comercio, la industria y la organización política de Occidente sobrevivió al gobierno directo. Con frecuencia los poderosos intereses económicos nacionales se las han arreglado para mantener posiciones hegemónicas sobre los antiguos territorios coloniales mediante la sustitución de «una presencia visible de gobierno» por el «gobierno invisible» de las corporaciones, los bancos y las organizaciones internacionales (el FMI y el Banco Mundial, por ejemplo) (Ferro, 1997, págs. 349-350). Más aún, entreverado con todo esto, hemos visto cómo los intereses sedimentados y las maquinaciones de las grandes potencias han pugnado por conseguir posiciones de ventaja, cuando no se han disputado la hegemonía (Bull, 1977; Buzan, Little y Jones, 1993). Pueden haber cambiado los papeles geopolíticos de los Estados individuales (por ejemplo, los cambios en la posición relativa del Reino Unido y de Francia durante el siglo xx, de imperios globales a potencias de rango medio), pero esos cambios se han acomodado a las estructuras prevalecientes del orden mundial —el moderno sistema estatal y las relaciones económicas capitalistas— que han gobernado las elecciones estratégicas.

gicas planteadas a las comunidades políticas. La naturaleza restringida de esas elecciones ha quedado más clara con el colapso del comunismo soviético y la división bipolar del mundo establecida durante la guerra fría. En consecuencia, los programas de desarrollo de los Estados en el África subsahariana, en Asia y América latina han tendido a adquirir una configuración uniforme —liberalización de mercados, recortes asistenciales, mínima regulación de los flujos privados de capital, desregulación de los mercados laborales— y a ser gobernados por la necesidad política y económica más que por el diseño público.

Con todo, por limitado que sea el control real que la mayoría de los Estados poseen sobre sus territorios, por lo general han defendido con uñas y dientes su soberanía —su derecho al poder— y su autonomía —su capacidad de elegir las formas apropiadas de desarrollo político, económico y social—. Los característicos «acuerdos» que los gobiernos establecen con sus ciudadanos siguen siendo fundamentales para su legitimidad. Las decisiones efectivas de los Estados varían enormemente según su ubicación en la jerarquía de Estados, pero, en la era de los Estados-nación, la independencia que otorga la soberanía, en principio, sigue siendo de gran importancia para todos los Estados. Los Estados modernos son comunidades políticas que crean las condiciones para establecer comunidades nacionales de destino; y muy pocas, si es que hay alguna, están dispuestas a renunciar a ello. Aunque las decisiones políticas nacionales están constreñidas, siguen contando y siguen siendo el centro de intensos debates y deliberaciones públicas. Según los escépticos, las tradiciones políticas nacionales aún están vivas, todavía se pueden lograr acuerdos entre los gobiernos y los electorados, y los Estados continúan, dada la voluntad política, gobernando. El negocio de la política nacional es tan importante o más de lo que lo fue durante el período en el que se formaron los primeros Estados modernos. La competencia con la que este negocio se lleva a cabo es de suma importancia para todos aquellos que viven en una comunidad delimitada. Construir fuertes poderes estatales en los países desarrollados, y nutrir esos poderes allí donde son frágiles o inexistentes en muchos países en vías de desarrollo, es el principal desafío estatal de

la política contemporánea si se quiere ser competente —en la ejecución de políticas económicas, sociales y asistenciales— y si se quiere cumplir con los objetivos nacionales (véase el capítulo 8, págs. 127-129).

Dentro de la teoría de las relaciones internacionales, ha sido el «realismo» el que más sistemáticamente ha explorado las implicaciones que para los asuntos internacionales tiene que concebir el Estado como el principal elemento de la política (véase Morgenthau, 1948; Wight, 1986; S. Smith, 1987). En el contexto de un sistema global de Estados, el realismo concibe al Estado como una entidad unificada cuyo principal empeño es promover y defender su interés nacional. En su forma más simple, la posición realista considera al Estado como un vehículo para garantizar el orden nacional e internacional mediante el ejercicio del poder nacional. A fin de sobrevivir y desarrollarse, los Estados deben perseguir sus objetivos en un entorno político altamente incierto y competitivo. En consecuencia, el realismo plantea que el sistema de Estados soberanos es de naturaleza inexorablemente anárquica, y que esta anarquía fuerza a todos los Estados, ante la inevitable ausencia de un árbitro supremo que obligue al comportamiento moral y a respetar los códigos internacionales acordados, a ejercer una política de poder a fin de ver cumplidos sus vitales intereses.

Esta concepción de *realpolitik* de los Estados ha tenido una significativa influencia tanto en el análisis como en la práctica de las relaciones internacionales en tiempos recientes, pues ofrece una clara explicación *prima facie* del caos y el desorden de los asuntos interestatales, particularmente en el siglo XX. Desde esta perspectiva, el moderno sistema de Estados es un «fuerza limitadora» que siempre desbaratará cualquier intento de dirigir las relaciones internacionales de un modo que trascienda la política del Estado soberano. En este sentido, la reafirmación del poder del ejército americano tras los ataques del 11 de septiembre es el resultado inevitable tanto de la provocación que representa el ataque a Estados Unidos como de la lógica de poder de los asuntos internacionales, lógica que requiere que dicho asalto sea respondido con una represalia clara y, si es posible, decisiva. Un Estado poderoso, en este caso una potencia hege-

mónica, debe actuar para mantener su posición y defender su interés nacional.

El realismo cuestiona la idea de que la construcción o el mantenimiento del orden internacional pueda trascender la lógica de la política de poder. El orden internacional es el orden producido por los Estados más poderosos. Esta concepción refuerza la actitud escéptica hacia la posibilidad de que alguna vez exista una cooperación global genuina y se logren acuerdos internacionales robustos en un sistema de Estados soberanos. Este escepticismo encuentra apoyo en la concepción estatocéntrica del orden como un orden interestatal: los Estados son los principales actores en los asuntos internacionales. En la medida en que los demás actores tienen influencia en las condiciones políticas y económicas globales, ello ocurrirá dentro del marco constituido y dominado por los Estados (Waltz, 1979, pág. 94; Gilpin, 1981, pág. 18). Por lo demás, las instituciones internacionales se consideran bien como inefectivas bien como en gran parte epifénoménicas, es decir, carentes de poder causal autónomo (Strange, 1983; Mearsheimer, 1994). Los Estados están por encima de cualesquiera otras entidades políticas y el orden mundial está modelado de forma decisiva por los Estados más poderosos. A fecha de hoy, la continuidad de estas estructuras es mucho más importante que cualquier otro desarrollo político.

HACIA UNA POLÍTICA GLOBAL

Los globalistas por lo general pondrían en cuestión muchos aspectos del análisis anterior. Su argumentación discurre del modo siguiente. La concepción tradicional del Estado, en la que éste representa la unidad fundamental del orden mundial, presupone su homogeneidad relativa, es decir, que es un fenómeno unitario con un conjunto de propósitos singulares (Young, 1972, pág. 36). Pero el crecimiento de las organizaciones y colectivos internacionales y transnacionales, desde las Naciones Unidas y sus organismos especializados hasta los grupos internacionales de presión y los movimientos sociales, ha alterado la forma y la dinámica tanto

del Estado como de la sociedad civil. El Estado se ha convertido en un campo de batalla fragmentado de ejecución de políticas, penetrado por redes transnacionales (gubernamentales y no gubernamentales) así como por instituciones y fuerzas nacionales. Del mismo modo, la amplia penetración en la sociedad civil de fuerzas transnacionales ha alterado su forma y su dinámica.

Se ha producido una transformación de la naturaleza y la forma de la vida política. En el período contemporáneo esta transformación ha adoptado la forma característica de una emergente «política global», esto es, la extensión cada vez mayor de las redes políticas, de la interacción y de la actividad en el ámbito político. Las decisiones y acciones políticas en una parte del mundo pueden tener rápidamente ramificaciones a escala mundial. Los focos de acción y/o toma de decisiones políticas pueden quedar enlazados mediante rápidas comunicaciones en complejas redes de interacción política. Acompañando a este «estiramiento» de la política está la intensificación o profundización de procesos globales hasta tal punto que la «acción a distancia» penetra en las condiciones sociales y los mundos cognitivos de lugares o comunidades específicos (Giddens, 1990, cap. 2). Como consecuencia, los acontecimientos del ámbito global —ya sean de índole económica, social o medioambiental— pueden tener casi instantáneamente consecuencias locales, y viceversa.

La idea de la política global supone un desafío para las distinciones tradicionales como nacional/internacional, territorial/no territorial, dentro/fuera, tal como han sido asumidas en las concepciones convencionales de la política interestatal y de «lo político» (véase Held y otros, 1999, caps. 1, 2 y 9). También pone de relieve la riqueza y complejidad de las interconexiones que trascienden los Estados y las sociedades en el orden global. Por otro lado, la política global en la actualidad —sostienen los globalistas— afecta no sólo a las cuestiones tradicionales de geopolítica sino también a una amplia gama de cuestiones económicas, sociales y ecológicas. La contaminación, las drogas, los derechos humanos y el terrorismo engrosan las filas crecientemente numerosas de temas de política transnacional que no saben de jurisdicciones territoriales ni respetan los alineamientos políticos

existentes, y que requieren de la cooperación internacional para su efectiva resolución.

Las naciones, los pueblos y las organizaciones están enlazados, además, por muchas formas nuevas de comunicación que trascienden las fronteras. La revolución digital en microelectrónica, en tecnología de la información y en ordenadores ha establecido vínculos a escala mundial virtualmente simultáneos que, en combinación con las tecnologías de la telefonía, la televisión, el cable, el satélite y el transporte aéreo, han alterado profundamente la naturaleza de la comunicación política. Se ha quebrado la íntima conexión entre «emplazamiento físico», «situación social» y política que distingüía a la mayoría de las asociaciones desde los tiempos premodernos a los modernos. La velocidad a la que los sucesos del 11 de septiembre de 2001 se difundieron por todo el mundo y convirtieron el terrorismo de masas en un asunto global es un doloroso ejemplo.

El desarrollo de los nuevos sistemas de comunicación genera un mundo en el que las particularidades de lugar y la individualidad son constantemente representadas y reinterpretadas por las redes de comunicación regionales y globales. Mas la relevancia de estos sistemas llega mucho más lejos, pues resultan ser fundamentales para la posibilidad de organizar la acción política y ejercer el poder político a través de vastas distancias (véase Deibert, 1997). Por ejemplo, la expansión de las organizaciones internacionales y transnacionales, la extensión de las normas y los mecanismos legales internacionales —su construcción y control— han recibido un impulso por parte de estos nuevos sistemas de comunicación y dependen de ellos como medio para alcanzar sus metas. La presente era de la política global señala un cambio hacia un sistema de gobierno regional y global en múltiples niveles (véase el capítulo 5).

Esto puede ilustrarse mediante una serie de desarrollos que incluyen, de forma más evidente, el rápido surgimiento de organismos y organizaciones multilaterales. Se han creado nuevas formas de política multilateral y global que implican a los gobiernos, a las organizaciones intergubernamentales (OIG) y a una amplia gama de grupos transnacionales de presión y de organizaciones

no gubernamentales internacionales (ONGI). A principios del siglo xx sólo había 37 OIG y 176 ONGI, mientras que en 2000 había 6.743 OIG y 47.098 ONGI (Union of International Associations, 2001).¹ Además, ha habido un desarrollo muy importante en el número de tratados internacionales en vigor, así como en el número de regímenes internacionales, que ha alterado el contexto situacional de los Estados (Held y otros, 1999, caps. 1-2). Según Ku (2001, pág. 23), en el período comprendido entre 1648 y 1750 hubo ochenta y seis tratados multilaterales, mientras que entre los años 1976 y 1995 hubo más de mil seiscientos tratados, de los cuales cien crearon organizaciones internacionales.

A este patrón de amplia interconexión política puede añadirse la densa red de actividad de los principales foros internacionales de acción política, lo que incluye las cumbres de las NNU, el G7, el FMI, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Europea (UE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el MERCOSUR (el Mercado Común del Sur, en América latina), y muchos otros encuentros oficiales o extraoficiales. A mediados del siglo xix había dos o tres conferencias o congresos interestatales al año; hoy el número asciende a más de cuatro mil anualmente. El gobierno nacional está cada vez más trabado en una amalgama de sistemas de gobernanza globales, regionales y de múltiples niveles. Tanto que apenas puede controlarlo todo, no digamos ya permanecer al mando. La política exterior y la política interior se han llegado a entreverar con tal fuerza que la coordinación nacional y el control de la política del gobierno son cada vez más problemáticos.

En el ámbito regional, la Unión Europea, en un tiempo notablemente escaso, ha llevado a Europa desde la confusión reinante en la Segunda Guerra Mundial a un mundo en el que la soberanía se funde en un número creciente de áreas de interés común.

1. Una organización es intergubernamental si se crea mediante la firma de un acuerdo entre (al menos tres) gobiernos que engendra obligaciones mutuas. La cifra de OIG y ONGI del año 2000 ha de tomarse con alguna precaución porque incluye organizaciones inactivas o desaparecidas. Véase Union of International Associations, 2001, apéndice 3.

Juzgada en el contexto de su historia estatal, es, pese a todas sus carencias, una notable formación política. Además, ha habido una significativa aceleración en las relaciones regionales más allá de Europa: en las Américas, en el Pacífico asiático y, en menor grado, en África. Aunque la forma adoptada por este tipo de regionalismo es muy diferente de la del modelo de la Unión Europea, ha tenido sin embargo consecuencias importantes para el poder político, particularmente en el Pacífico asiático, que ha visto la formación de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la APEC, el Foro Regional de la ASEAN (ARF), el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), y muchos otros agrupamientos. Además, conforme ha ido avanzando el regionalismo, la diplomacia interregional se ha intensificado, dado que los viejos y nuevos grupos regionales intentan consolidar sus relaciones mutuas. En este sentido, el regionalismo no ha sido una barrera para la globalización política sino que, por el contrario, ha sido uno de sus pilares (véase Hettne, 1998).

Se ha producido además un importante cambio en el alcance y el contenido del derecho internacional. Las formas del derecho internacional del siglo XX —desde las leyes que regulan la guerra hasta las concernientes a los crímenes contra la humanidad, las cuestiones medioambientales y los derechos humanos— han creado componentes de los que puede decirse que forman un marco emergente de «derecho cosmopolita», derecho que circunscribe y delimita el poder político de los Estados individuales (Held, 2002). En principio, los Estados ya no pueden tratar a sus ciudadanos del modo en que consideren más adecuado. Aunque, en la práctica, muchos Estados violan estas normas, casi todos aceptan ahora deberes generales de protección y provisión en sus prácticas y procedimientos (Beetham, 1998).

Otra tendencia notable es el creciente entrecruzamiento de instituciones públicas y privadas a la hora de dictar reglas, fijar códigos y establecer criterios. Han surgido muchos nuevos centros de decisión legislativa y normativa, creándose multitud de «procesos descentralizados de toma de decisiones legales» en varios sectores del orden global (Teubner, 1997, pág. xiii). Muchos de ellos han nacido mediante procesos de autovalidación en rela-

ción con la estandarización técnica, la producción de reglas profesionales y la regulación transnacional de las corporaciones multinacionales, y mediante la contratación empresarial, el arbitraje y otros elementos de la *lex mercatoria* (el marco global del derecho comercial) (véase Teubner, 1997). Las redes globales de acción política pública que implican a actores públicos y privados están remodelando las bases sobre las que se confeccionan las reglas nacionales e internacionales y operan los sistemas reguladores; y los resultados no encajan fácilmente en la distinción tradicional entre derecho nacional e internacional (Jayasuriya, 1999; Reinicke, 1999; Slaughter, 2000). Ya no hay una separación estricta entre procedimientos y mecanismos legales públicos y privados, domésticos e internacionales; los modelos de decisión y ejecución legislativa ya no encajan con claridad en la lógica del sistema de Estados.

Entrelazados con estas transformaciones políticas y legales están los cambios en el orden militar mundial. Pocos Estados, excepto quizás Estados Unidos y China, pueden hoy contemplar en solitario el unilateralismo o la neutralidad como estrategias creíbles de defensa. Las instituciones de seguridad global y regional han cobrado mayor protagonismo conforme ha ido desarrollándose una colectivización de la seguridad nacional (Clark, 2001). Pero no sólo se han hecho multinacionales las instituciones de defensa. También ha cambiado el modo de fabricación del armamento. La era de los «campeones nacionales» ha dado paso a un fuerte incremento en las concesiones, los acuerdos de coproducción, las operaciones conjuntas, las alianzas corporativas y la subcontratación (Held y otros, 1999, cap. 2). Esto significa que son muy pocos los países —ni siquiera Estados Unidos— que pueden decir, en términos globalistas, que tienen una capacidad de producción militar completamente autónoma. Lo mismo puede señalarse en relación con las tecnologías civiles claves, como la electrónica, que son vitales para los sistemas avanzados de armamento y que son a su vez producto de industrias altamente globalizadas.

La paradoja y la novedad de la globalización de la violencia organizada es que la seguridad nacional hoy se está convirtiendo

en un asunto colectivo o multilateral. Además, los Estados ya no tienen un monopolio de la fuerza, como demuestran el crecimiento del terrorismo transnacional y los sucesos del 11 de septiembre. Los ejércitos privados y la provisión privada de seguridad desempeñan un papel significativo en muchas regiones del mundo. Por primera vez en la historia, aquello que más hizo por dotar a los modernos Estados-nación de un foco y un propósito, esto es, la seguridad nacional, y que ha estado en el corazón mismo de la moderna estatalidad tal como se ha entendido desde Hobbes, ahora sólo puede lograrse de forma efectiva si los Estados-nación se unen y agrupan recursos, tecnología, inteligencia, poder y autoridad.

Incluso en la esfera de la defensa y la producción y fabricación de armas, se torna problemática la noción de una comunidad política singular, distinta y delimitada. Esto plantea muchas cuestiones fundamentales sobre cómo considerar la comunidad y la gobernanza políticas en nuestra era crecientemente global. Por ejemplo, en el contexto de la proliferación de armas de destrucción masiva, la distinción entre «aliados» y «enemigos» se hace difusa. Esta distinción tenía mucho sentido en el período de las batallas concentradas, cuando el mismo campo de batalla estaba relativamente delimitado. Pero bajo las condiciones de la guerra tecnológica moderna, el impacto de una guerra puede ser tan devastador para un «amigo» como lo puede ser para un «enemigo».

Con el incremento de la interconexión global, tiende a decrecer el alcance de las decisiones políticas estratégicas que los gobiernos individuales tienen a su disposición y la efectividad de muchos instrumentos tradicionales de acción política (véase Keohane y Nye, 1972, págs. 392-395; Cooper, 1986, págs. 1-22). Esta tendencia se debe, en primer lugar, a la creciente irrelevancia de muchos controles fronterizos —ya sean formales o informales— que tradicionalmente servían para restringir las transacciones de bienes y servicios, de factores de producción y tecnología, de ideas y contenidos culturales (véase Morse, 1976, caps. 2-3). El resultado es un cambio en los costes y beneficios relativos de optar por acciones políticas diferentes. Los Estados sufren una disminución adicional de poder porque la expansión de las fuerzas transnacio-

nales reduce el control que pueden ejercer los gobiernos individuales sobre las actividades de sus ciudadanos y otras gentes. Por ejemplo, la mayor movilidad del capital, provocada por el desarrollo de los mercados financieros globales, transforma el equilibrio de poder entre mercados y Estados y genera una poderosa presión sobre los Estados para que desplieguen políticas favorables a los mercados, lo que incluye restringir los déficits públicos y poner freno al gasto público, especialmente en bienes sociales; reducir los niveles de tributación directa hasta hacerlos internacionalmente competitivos, y también incluye privatizaciones y la desregulación de los mercados laborales. Las decisiones de los inversores privados de mover su capital sin tener en cuenta las fronteras puede amenazar los presupuestos asistenciales, los niveles de tributación y otras políticas gubernamentales. En verdad, la autonomía de los Estados está comprometida: los gobiernos cada vez encuentran más dificultades para llevar a cabo sus agendas nacionales sin cooperar con otras instituciones, políticas o económicas, que están por encima y más allá del Estado.

En este contexto, muchos de los dominios tradicionales de actividad y responsabilidad estatal (defensa, gestión económica, sanidad, ley y orden) ya no pueden ser garantizados sin institucionalizar formas multilaterales de colaboración. A medida que han ido aumentando las demandas sobre el Estado en los años de posguerra, éste se ha visto enfrentado a toda una serie de problemas de acción política que no pueden resolverse adecuadamente sin cooperar con otros Estados y actores no estatales (Keohane, 1984; McGrew, 1992). En consecuencia, los Estados individuales no pueden ya por sí solos resolver los problemas decisivos de acción política o realizar de forma efectiva un amplio abanico de funciones públicas.

Estos argumentos sugieren que el Estado moderno está cada vez más sumido en redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales, y que es incapaz de determinar su propio futuro. Estos desarrollos —se dice también— desafían tanto a la soberanía como a la legitimidad de los Estados. Desafían a la soberanía porque la autoridad política de los Estados se ve desplazada y

comprometida por los sistemas regionales y globales de poder, ya sean políticos, económicos o culturales. Desafían a la legitimidad del Estado porque, con la mayor interdependencia regional y global, los Estados no pueden suministrar bienes y servicios fundamentales a sus ciudadanos sin la cooperación internacional, y aun esta última puede resultar bastante inadecuada frente a problemas globales —desde el calentamiento global hasta los volátiles movimientos de los mercados financieros— que pueden escapar a la regulación política. En la medida en que la legitimidad política depende de la competencia y la capacidad para «suministrar bienes» a los ciudadanos, está sometida a creciente presión. La globalización —concluyen los globalistas— está erosionando la capacidad de los Estados-nación de actuar independientemente en la articulación y consecución de objetivos políticos nacionales e internacionales: el poder y el papel del Estado-nación territorial está siendo transformado. Pese a lo que afirman los escépticos, el poder político se está recomponiendo.

Capítulo 3

EL DESTINO DE LA CULTURA NACIONAL

Durante largos períodos de la historia de la humanidad la mayoría de la gente vivía dentro de una red de culturas locales. Mientras la formación y expansión de las grandes religiones mundiales y de los imperios premodernos portaban ideas y creencias a través de las fronteras con decisivos impactos sociales, el vehículo más importante de este fenómeno, en ausencia de una intervención militar y política directa, era el desarrollo de redes de cultura de clase dominante (Mann, 1986). Hubo momentos en que estas redes arraigaron profundamente en el mosaico fragmentado de culturas locales, pero para la mayoría de la gente, la mayor parte del tiempo, sus vidas y sus rutinas cotidianas permanecieron prácticamente inalteradas. Antes del surgimiento de las naciones y los Estados-nación, la mayor parte de la comunicación y la interacción cultural tenía lugar bien entre élites o bien en ámbitos muy locales y restringidos. Era escasa la interacción que se producía entre la corte y la aldea. No fue hasta el siglo XVIII cuando surgió entre estos dos extremos una nueva forma fusionada de identidad cultural.

LA HISTORIA DE LA CULTURA NACIONAL: EL RECURSO DE LOS ESCÉPTICOS

El auge del moderno Estado-nación y de los movimientos nacionalistas alteró el paisaje de la identidad política. Las condiciones implicadas en la creación del Estado moderno a menudo fueron también las condiciones que generaron un sentido de nacionalidad. Al tiempo que los hacedores del Estado ansiaban centralizar y reordenar el poder político en territorios circunscritos y asegurar y fortalecer su base de poder, se hacían dependientes de for-

Capítulo 9

LA RECONSTRUCCIÓN DEL ORDEN MUNDIAL: HACIA UNA SOCIALDEMOCRACIA COSMOPOLITA

El «gran debate sobre la globalización» comprende algunos de los temas fundamentales de nuestro tiempo. Plantea cuestiones decisivas sobre la organización de los asuntos humanos y sobre la trayectoria del cambio social global. También plantea problemas que apuntan al centro de la discusión política, iluminando las opciones estratégicas que las sociedades tienen enfrente y las constricciones que definen las posibilidades de la acción política efectiva.

¿Están las principales interpretaciones de la globalización aquí expuestas fundamentalmente enfrentadas y son contradictorias en todos los aspectos, o es posible una síntesis productiva? Con objeto de abordar esta cuestión, es importante dejar a un lado el choque de visiones entre globalistas y escépticos (explorado en los capítulos 2-7) y entre las principales posiciones con respecto a la política de la globalización (examinadas en el capítulo 8). Aunque los temas planteados en el debate entre globalizadores y antiglobalizadores se desarrollan tanto en el plano analítico como en el político, es importante separarlos a efectos de evaluación inicial. No es el propósito de este breve volumen abordar estos temas en profundidad, cosa que en realidad ya hemos hecho en otro lugar (véase Held y otros, 1999; Held y McGrew, 2000, 2002). Pero merece la pena subrayar algunas cuestiones a modo de conclusión, empezando por el intercambio entre globalizadores y escépticos. Quedará así patente que se pueden decir más cosas sobre la globalización y sus límites de lo que se ha dicho hasta ahora en el debate.

En primer lugar, el debate entre globalizadores y escépticos plantea profundas cuestiones de interpretación. Demuestra que los hechos no hablan por sí mismos y que su significado depende

de complejos marcos interpretativos. Existen conflictos que afectan a la conceptualización e interpretación de parte de la evidencia más crucial. Sin embargo, sería equivocado concluir de ello que reunir la evidencia es de importancia secundaria; a menudo el tipo de evidencia aportada por ambos lados difiere notoriamente. Por ejemplo, los escépticos hacen especial hincapié en la organización de la producción y el comercio (subrayando la rai-gambre geográfica de las CMN y los cambios marginales en las ratios del comercio-PIB a lo largo del siglo xx), mientras que los globalistas tienden a centrarse en la desregulación financiera y el crecimiento explosivo de los mercados financieros globales durante los últimos veinticinco años. Los escépticos ponen el acento en la primacía continua del interés nacional y las tradiciones culturales de las comunidades nacionales, mientras que los globalistas señalan la creciente relevancia de los problemas políticos transnacionales —tales como la contaminación a escala mundial, el calentamiento del planeta y las crisis financieras— que crean un sentido creciente del destino común de la humanidad. Una respuesta ponderada al debate debe sopesar todas estas consideraciones antes de fijar una posición determinada.

En segundo lugar, el debate demuestra que hay algo que aprender de ambos lados, no es plausible mantener que cualquiera de ambos lados no produce más que retórica e ideología. La postura escéptica tiene mucha profundidad histórica y tiene que ser cuidadosamente diseccionada si los globalistas quieren defender apropiadamente su posición. Muchas de las afirmaciones empíricas incluidas en los argumentos escépticos; por ejemplo, sobre la importancia histórica de los flujos de comercio e inversión directa contemporáneos, precisa de un detallado examen. Pero dicho esto, la interpretación globalista, en sus diversas formas, arroja verdadera luz sobre importantes transformaciones que están teniendo lugar en la organización espacial del poder —la cambiante naturaleza de la comunicación, la difusión y aceleración del cambio técnico, la expansión del desarrollo económico capitalista, la extensión de las instituciones de la gobernanza global— aun cuando su interpretación de estos fenómenos a veces exagera su magnitud e impacto.

En tercer lugar, cada posición tiene puntos fuertes y débiles distintos. Las principales afirmaciones de los globalistas tienen más fuerza cuando se refieren al cambio institucional y de procesos en el campo de la economía (el establecimiento de un sistema de comercio global, la integración de los mercados financieros y la expansión de los sistemas transnacionales de producción), la política (el desarrollo de procesos políticos globales y la consolidación de niveles de gobernanza que trascienden los lindes políticos) y el medio ambiente (la degradación medioambiental, que afecta particularmente a las tierras comunales globales y a la biodiversidad). Pero son más vulnerables cuando consideran los movimientos de las personas, sus lealtades y sus identidades culturales y morales. En efecto, la evidencia disponible sugiere que la migración apenas está hoy alcanzando los niveles que alcanzó a finales del siglo xix (medidos según criterios de extensión e intensidad), que el papel de las culturas nacionales (y locales) sigue siendo fundamental para la vida pública en casi todas las comunidades políticas y que los productos extranjeros importados son interpretados y reinterpretados constantemente de formas nuevas por las audiencias nacionales, es decir, que se vuelven rápidamente productos indígenas (Miller, 1992; Liebes y Katz, 1993; J. B. Thompson, 1995). Dadas las profundas raíces de las culturas y etnohistorias nacionales y las muchas maneras en que a menudo son remodeladas, apenas puede sorprender el hecho de que no haya una forma común global de pensar (véase el capítulo 3). Pese a los vastos flujos de información, imágenes y personas en todo el mundo, sólo hay unas pocas señales, en el mejor de los casos, de que se esté formando una historia universal o global, y pocas señales de un declive de la importancia del nacionalismo.

Ha habido un cambio, según dicen los globalistas, del gobierno convencional a la gobernanza global, del Estado moderno al sistema de múltiples niveles de poder y autoridad, de los sistemas de comunicación y económicos nacionales relativamente aislados a sistemas más compleja y variadamente entrelazados en el ámbito regional y en el global (véanse los capítulos 2 y 5; Held y otros, 1999, caps. 2-3). Por otro lado, no hay muchas razones para pensar que está produciéndose una pluralización ge-

neralizada concomitante de las identidades políticas. Una excepción a esto puede encontrarse en las élites del orden global —las redes de expertos y especialistas, el alto personal administrativo y los ejecutivos de las empresas transnacionales— y los que les siguen la pista y combaten sus actividades, la laxa constelación de movimientos sociales, sindicalistas y (algunos) políticos e intelectuales. Sin embargo, incluso estos últimos grupos tienen intereses y objetivos marcadamente diversos, diversidad que se manifiesta en el amplio abanico de intereses de los que formaron parte de las protestas «antiglobalización» de Seattle, Génova o de cualquier otro lugar. El acento que ponen los globalistas en la transformación de las identidades políticas es exagerado. Lo que alguien observó sobre la Unión Europea puede adaptarse y aplicarse, en muchos sentidos, al resto del mundo: la principal paradoja es que la gobernanza se está convirtiendo cada vez más en una actividad de múltiples niveles, intrincadamente institucionalizada y espacialmente dispersa, al tiempo que la representación, la lealtad y la identidad siguen estando tenacemente arraigadas a las comunidades étnicas, regionales y nacionales (Wallace, 1999, pág. 21).

Hay que añadir una precisión importante al argumento anterior, una precisión que tiene que ver con el cambio generacional. Aunque los que se inclinan de algún modo a favor del orden global como un todo y de las instituciones de la gobernanza global constituyen una minoría diferenciada, es evidente que hay una brecha generacional. Comparados con las generaciones que crecieron en los años anteriores a 1939, los nacidos después de la Segunda Guerra Mundial son más tendentes a considerarse internacionalistas, a apoyar el sistema de Naciones Unidas y a favorecer el libre movimiento de inmigrantes y de bienes comerciales. Examinando los datos del Eurobarómetro y las conclusiones del World Values Survey (que incluye a más de setenta países), un observador concluye que «el análisis de cohortes sugiere que la opinión pública se mueve a largo plazo en una dirección más internacional» (Norris, 2000, pág. 175). Las generaciones que han crecido con Yahoo, la MTV y la CNN confirman esta tendencia y son más proclives a tener algún sentido de identificación global,

aunque queda por ver si esta tendencia cristaliza en una posición mayoritaria y si genera una orientación política claramente fijada.

En cuarto lugar, aunque hay diferencias significativas entre los globalistas y los escépticos, es importante hacer notar que hay un cierto suelo común. El debate no sólo se compone de elementos extraños entre sí. En realidad, ambos lados aceptarían que:

1. Ha habido un notable crecimiento en décadas recientes de la interconexión económica dentro de las regiones y entre ellas, aunque con consecuencias multilaterales y desiguales en las diferentes comunidades.
2. La competencia (política, económica y global) interregional y global desafía a las viejas jerarquías y genera nuevas desigualdades de riqueza, poder, privilegio y conocimiento.
3. Los problemas transnacionales y transfronterizos, tales como la extensión de alimentos genéticamente modificados, el blanqueo de dinero y el terrorismo global, han cobrado creciente protagonismo; poniendo en cuestión diversos aspectos del papel, las funciones y las instituciones tradicionales de la rendición de cuentas del gobierno nacional.
4. Ha habido una expansión de la gobernanza internacional en los ámbitos regional y global —desde la Unión Europea hasta la OMC— que plantea importantes cuestiones normativas sobre la clase de orden mundial que se está construyendo y sobre cuáles son los intereses a los que sirve.
5. Estos desarrollos exigen nuevos modos de pensamiento acerca de la política, la economía y el cambio cultural. Exigen también respuestas imaginativas por parte de los políticos y los gestores sobre las futuras posibilidades y formas de regulación política efectiva y de control democrático.

Todos los bandos aceptarían que ha habido un cambio significativo en los vínculos y las relaciones entre las comunidades políticas. Esto quiere decir que ha habido un crecimiento de las conexiones de comunicación, económicas y políticas en y entre los Estados y las regiones; que los problemas transnacionales y transfronterizos se han vuelto apremiantes en todo el mundo; que ha

habido una expansión en el número y el papel de las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales internacionales y los movimientos sociales en los asuntos regionales y globales, y que los actuales mecanismos e instituciones políticas, ancladas en los Estados-nación, serán insuficientes en el futuro para hacer frente a los urgentes desafíos de los problemas regionales y globales centrados, por ejemplo, en las desigualdades globales y en la injusticia social. A fin de extraer el significado de estos puntos de acuerdo, es útil centrarse en los desafíos que plantea el cambio social, económico y político global a las concepciones tradicionales de la comunidad política.

EL NUEVO CONTEXTO DE LA COMUNIDAD POLÍTICA

Las comunidades políticas ya no pueden ser consideradas (si es que alguna vez pudieron serlo con alguna validez) como meros «mundos diversos» o como espacios políticos autocontenidos, pues están entreveradas en estructuras complejas de fuerzas, relaciones y redes entrecruzadas. Está claro que estas comunidades siguen atravesadas por la desigualdad y la jerarquía, según insisten los escépticos. Sin embargo, incluso las más poderosas de ellas —incluidos los Estados más poderosos— no quedan libres del alcance de las condiciones y los procesos cambiantes de raigambre regional y global. Hay algunos puntos en los que se puede insistir para clarificar aún más las cambiantes relaciones entre los modernos Estados-nación. Todos indican que hay un incremento en la extensión, la intensidad, la velocidad y el impacto de las relaciones internacionales y transnacionales, y todos sugieren importantes cuestiones sobre la evolución del carácter de la comunidad política.

Ya no puede darse por supuesto que el foco del poder político efectivo está simplemente en los gobiernos nacionales: el poder efectivo es compartido e intercambiado entre las diversas fuerzas e instituciones en los ámbitos nacional, regional e internacional. Todas las partes coinciden en esto. Por lo demás, la idea de una comunidad política de destino —de una colectividad autodeter-

minada— ya no tiene sentido ubicarla exclusivamente dentro de los límites de los Estados-nación. Algunos de los procesos y fuerzas fundamentales que determinan la naturaleza de las oportunidades de vida —desde la organización del comercio mundial hasta el calentamiento del planeta— están ahora fuera del alcance de los Estados-nación individuales, los cuales no pueden resolverlos por sí solos. El mundo político a comienzos del siglo XXI está marcado por una significativa serie de nuevos tipos de externalidades políticas o «problemas limítrofes». En el pasado, por supuesto, los Estados-nación resolvían principalmente sus diferencias sobre asuntos fronterizos apelando a «razones de Estado» apoyadas en iniciativas diplomáticas y, en última instancia, en medios coercitivos. Pero esta lógica de poder es particularmente inadecuada e inapropiada para resolver los muchos temas complejos, desde la regulación económica hasta el agotamiento de recursos y la degradación medioambiental, los cuales generan —a velocidades aparentemente mayores cada vez— un entrecruzamiento de los «destinos nacionales». En un mundo en el que los Estados poderosos toman decisiones no sólo para sus pueblos sino también para otros, y donde los actores y las fuerzas transnacionales atraviesan los lindes de las comunidades nacionales de diversas formas, las cuestiones sobre quién debería responder ante quién y sobre qué base, no son cuestiones que se resuelvan fácilmente por sí mismas. El espacio político para el desarrollo y consecución del gobierno efectivo y el control sobre el poder ya no se identifica con un territorio político delimitado. Las formas de organización política ahora implican una desterritorialización y una reterritorialización complejas de la autoridad política (véase el capítulo 2, págs. 29-36; Rosenau, 1997).

El cambio global contemporáneo va asociado a una transformación del poder del Estado a medida que los papeles y las funciones de los Estados se recomponen, reconstituyen y reintegran en la intersección de redes y sistemas que se regionalizan y globalizan. Las simples formulaciones de la pérdida, disminución o erosión del poder estatal pueden tergiversar este cambio. En realidad, semejante lenguaje supone la imposibilidad de conceptualizar adecuadamente la naturaleza del poder y sus complejas manifes-

taciones, pues representa una cruda concepción de suma cero del poder. Esta concepción es particularmente de poca ayuda para intentar entender la posición aparentemente contradictoria de los Estados en las condiciones contemporáneas. Pues aunque el cambio económico global está produciendo, por ejemplo, una recomposición de las relaciones Estado-mercado, los Estados y las autoridades públicas internacionales están profundamente implicadas en ese mismo proceso (por ejemplo, debilitando o eliminando los controles nacionales sobre el capital). El cambio económico global en absoluto se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado, sino que más bien está alterando las condiciones bajo las cuales puede ejercerse el poder del Estado. En otros campos, como el militar, los Estados han adoptado una postura activista mediante la creación de alianzas y coaliciones, mientras que en el ámbito político han desempeñado un papel fundamental en el crecimiento explosivo y la institucionalización de la gobernanza regional y global. Estos no son fenómenos que puedan explicarse convincentemente con el lenguaje del declive, la erosión o la pérdida del poder del Estado *per se*. Además, estas formulaciones presuponen erróneamente que el poder del Estado fue mucho mayor en épocas anteriores, y los Estados, especialmente en el mundo desarrollado, aplicando casi cualquier medida, son mucho más poderosos que sus predecesores (Mann, 1997). El debilitamiento y la expansión aparentemente simultáneos del poder del Estado son síntomas de una transformación estructural subyacente, de un cambio global en la organización del poder y la autoridad. En ningún aspecto es esto tan evidente como en la soberanía y la autonomía del Estado, las cuales constituyen el fundamento mismo del Estado moderno.

Hay muy buenas razones para dudar de la base teórica y empírica de la afirmación según la cual los Estados están siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización. La posición que nosotros queremos desarrollar es crítica con respecto a muchos de los argumentos tanto de globalistas como de escépticos. Aunque se están desarrollando y fortaleciendo redes de interacción regional y global, éstas tienen consecuencias va-

riables y múltiples según los diferentes países. Además, la soberanía nacional hoy, incluso en las regiones con estructuras de autoridad intensamente entrecruzadas y divididas, no ha sido plenamente subvertida. Lo que ocurre es que, en esas áreas y regiones, la soberanía se ha transformado. Ha sido desplazada como forma ilimitable, indivisible y exclusiva de poder público, encarnada en un Estado individual e insertada en un sistema de centros de poder múltiple, a menudo compartido, y de esferas solapadas de autoridad (véase Held, 2002). Ha habido, en otras palabras, una reconfiguración del poder político.

Nosotros no llamamos a esta interpretación de los cambios en las relaciones de poder ni globalista ni escéptica, sino transformacionalista. Aceptamos una versión modificada del argumento de la globalización, subrayando que aunque los patrones contemporáneos de los flujos políticos, económicos y de comunicación globales no tienen precedente histórico, la dirección de los mismos permanece incierta, pues la globalización es un proceso histórico contingente repleto de conflictos y tensiones. Lo que proponemos es una concepción dinámica y abierta de hacia dónde pudiera estar dirigiéndose la globalización y del tipo de orden mundial que pudiera prefigurar. En comparación con las interpretaciones escépticas y globalistas, la posición transformacionalista no afirma nada sobre la futura trayectoria de la globalización ni evalúa el presente tomando como referencia ningún tipo ideal fijo de «mundo globalizado» particular, ya sea un mercado global o una civilización global. Al contrario, la interpretación transformacionalista hace hincapié en que la globalización es un proceso histórico a largo plazo que está cargado de desafíos y que es modelado de forma significativa por factores coyunturales.

En el fondo de la posición transformacionalista está la creencia de que la globalización contemporánea está reconstituyendo o «recomponiendo» el poder, las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales. Aunque no niega que muchos Estados todavía retienen el derecho legal último de la supremacía efectiva sobre lo que ocurre dentro de sus propios territorios, la posición transformacionalista afirma que ese derecho debería yuxtaponese y entenderse en relación a la jurisdicción en expansión de las institu-

ciones de la gobernanza internacional y las restricciones del derecho internacional, así como las obligaciones que de él se derivan. Esto es especialmente evidente en el caso de la Unión Europea, donde el poder soberano está dividido entre las autoridades internacionales, nacionales y locales, pero es también evidente en el funcionamiento de OIG como la OMC (Goodman, 1997). Sin embargo, incluso allí donde la soberanía todavía parece intacta, los Estados ya no retienen, si es que alguna vez lo hicieron, el control absoluto sobre lo que sucede dentro de sus propios límites territoriales. Complejos sistemas globales, desde el financiero al ecológico, conectan el destino de comunidades de un lugar al destino de comunidades de regiones distantes del mundo. Además, las infraestructuras globales de la comunicación y el transporte soportan nuevas formas de organización económica y social que trascienden los límites nacionales. Los centros del poder y los súbditos del poder pueden estar literalmente, así como metafóricamente, a océanos de distancia. En estas circunstancias, la noción de Estado-nación como unidad autogobernada y autónoma parece pertenecer más a la categoría de ideales normativos que a la de afirmaciones empíricas. La moderna institución del gobierno soberano territorialmente circunscrito resulta ser algo anómala en yuxtaposición con la organización transnacional de muchos aspectos de la vida económica y social contemporánea (Sandel, 1996). La globalización, desde esta perspectiva, está asociada a la transformación o a una «relajación» de la relación entre soberanía, territorialidad y poder político (Ruggie, 1993a; Sassen, 1996).

Aunque para mucha gente —políticos, activistas políticos y académicos— la globalización contemporánea va asociada a nuevos límites a la política y a la erosión del poder del Estado, el argumento desarrollado aquí es crítico con semejante fatalismo político. De hecho, la globalización contemporánea no sólo ha disparado o reforzado la significativa politización de una serie creciente de áreas de decisión, sino que ha venido acompañada de un extraordinario crecimiento de ámbitos institucionalizados y de redes de movilización política, de vigilancia, toma de decisiones y actividad reguladora que trascienden de las jurisdicciones políticas nacionales. Esto ha extendido enormemente la ca-

pacidad y el alcance de la actividad política y el ejercicio de la autoridad política. En este sentido, la globalización no escapa a la regulación y el control. La globalización no augura el «fin de la política» como tampoco su continuación por otros medios. Con todo, esto no significa que se subestimen los profundos desafíos intelectuales, institucionales y normativos que plantea a la organización existente de las comunidades políticas, desafíos destacados en los capítulos precedentes.

En el corazón de estos desafíos está la expansión de cuestiones políticas transfronterizas que erosionan las distinciones tañantes entre asuntos internos y exteriores. En casi todas las grandes áreas de la política gubernamental, el entrelazamiento de las comunidades políticas nacionales con los procesos regionales y globales las involucra en delicados problemas de coordinación y control transfronterizos. Además, la extensión, la intensidad y el impacto de una amplia gama de procesos y asuntos (económicos, políticos y medioambientales) plantea cuestiones respecto de cuál es el mejor modo de abordar dichos asuntos. Si las fuerzas geopolíticas más poderosas no han de resolver muchos problemas urgentes simplemente de acuerdo con sus propios objetivos y en virtud de su poder, entonces tienen que volverse a considerar las estructuras y los mecanismos existentes de control. Los temas medioambientales son en este aspecto iluminadores.

Hasta principios y mediados del siglo XX la mayoría de las formas de daño ecológico —al menos las que podía ser detectadas— se concentraba en regiones y escenarios concretos. Desde entonces, la globalización de la degradación medioambiental se ha acelerado como resultado de una serie de factores decisivos: cincuenta años de crecimiento basado en el uso intensivo de recursos y en la elevada contaminación en los países de la OCDE, la industrialización de Rusia, Europa oriental y los Estados ex soviéticos, la rápida industrialización de muchas partes del sur y el masivo crecimiento de la población global. Además, ahora es posible entender el riesgo y el cambio ecológico con mucha mayor profundidad y precisión: por ejemplo, las consecuencias de la constante emisión de gases dañinos a la atmósfera terrestre (dióxido de carbono, metano, óxidos nitrosos y sulfurosos, CFC).

En respuesta a la intensificación y a la concienciación pública de los asuntos ecológicos, ha habido un proceso entrelazado de globalización cultural y política. Buen ejemplo de ello es la aparición de nuevas redes científicas e intelectuales, nuevos movimientos medioambientales con intereses transnacionales organizados transnacionalmente y nuevas instituciones, regímenes y convenciones internacionales como las acordadas en 1992 en la Cumbre de la Tierra en Brasil y en los subsiguientes encuentros que de allí salieron. Desgraciadamente, nada de lo anterior ha podido todavía lograr suficiente poder político, apoyo nacional o autoridad internacional como para no limitarse a amortiguar (en el mejor de los casos) los peores excesos de algunos de las peores amenazas ecológicas globales.

No todos los problemas medioambientales son, por supuesto, globales, semejante concepción sería profundamente engañosa. No obstante, ha habido un cambio sorprendente en las condiciones físicas y medioambientales —es decir, en la extensión, intensidad y rápida transmisión de los problemas medioambientales— que afectan a los asuntos humanos en general. Estos procesos han hecho que la política esté muy lejos de ser una actividad que cristaliza primero y principalmente en el Estado y en los asuntos interestatales. Nunca ha estado más claro que los destinos de las comunidades políticas y los pueblos ya no pueden entenderse en términos exclusivamente nacionales o territoriales. En un mundo en el que el calentamiento del planeta conecta el futuro lejano de muchas islas del Pacífico con las acciones de decenas de millones de conductores privados en todo el globo, la concepción territorial convencional de la comunidad política resulta profundamente inadecuada. La globalización entreteje, en sistemas altamente complejos y abstractos, los destinos de las familias, las comunidades y los pueblos en regiones distantes del globo (McGrew, 1997, pág. 237). Si bien sería un error concluir que las comunidades políticas ya no padecen divisiones o quiebras específicas en sus fronteras, están claramente modeladas por múltiples redes de interacción y sistemas de poder transfronterizos. Surgen así cuestiones tanto sobre el destino de la idea de comunidad política como sobre el ámbito apropiado de la gobernanza efectiva de los

asuntos humanos: el nacional, el regional o el global. Cuál sea el ámbito apropiado de la política y cuál el modo de articulación del interés público son ahora cuestiones desconcertantes.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE LA GLOBALIZACIÓN

La fase contemporánea de cambio global está transformando los fundamentos mismos del orden mundial a base de reconstituir las formas tradicionales de la estatalidad soberana, la comunidad política y la gobernanza internacional. Pero estos procesos ni son inevitables ni en ningún caso plenamente seguros. La globalización supone un cambio desde una política puramente centrada en el Estado a una nueva y más compleja política global de múltiples niveles. Ésta es la base sobre la cual se están componiendo y recomponiendo la autoridad política y los mecanismos de regulación. Como resultado de ello, consideramos más bien el orden mundial contemporáneo como un orden altamente complejo, interconectado y disputado, en el que el sistema interestatal está crecientemente integrado en un sistema en evolución de gobernanza regional y global de múltiples niveles. Hay en marcha múltiples procesos políticos entrecruzados en la presente coyuntura histórica.

A principios del siglo XXI hay buenas razones para creer que el orden internacional tradicional de Estados, en palabras de E. H. Carr, «no puede ser restaurado, y que es inevitable un cambio drástico de perspectiva» (1981, pág. 237). Estos cambios de perspectiva quedan claramente delineados en la contienda entre las que, en el capítulo 8, identificábamos como principales variantes o divisiones en la política de la globalización. Los polos extremos del espectro político son profundamente problemáticos. Mientras que el neoliberalismo no hace más que perpetuar los sistemas económicos y políticos existentes y no ofrece soluciones a los problemas de los fallos del mercado, la posición de los radicales parece exageradamente optimista respecto del potencial del localismo para resolver y comprometerse con la agenda de gobernanza generada por las fuerzas de la globalización. ¿Cómo puede se-

mejante política hacer frente a los desafíos planteados por las comunidades de destino entrecruzadas? Pero la discusión del capítulo 8 no sólo se limitó a poner de relieve estas dos posiciones, sino que también descubrió importantes puntos de solapamiento entre el pensamiento internacionalista liberal, el reformista institucional y el transformacionalista global.

A este espacio de solapamiento es al que queremos denominar socialdemocracia cosmopolita (véase la figura 8.1, pág. 116). Ello se debe a que pretende retomar algunos de los más importantes valores de la socialdemocracia —imperio de la ley, igualdad política, política democrática, justicia social, solidaridad social y eficiencia económica— aunque aplicándolos a la nueva constelación global de la economía y la política. En consecuencia, el proyecto de la socialdemocracia cosmopolita puede concebirse como una base común de acuerdo para la promoción de la administración imparcial de la ley en el ámbito internacional; mayor transparencia, control y democracia en la gobernanza global; un mayor compromiso con la justicia social en la búsqueda de una distribución más equitativa de los recursos mundiales y la seguridad humana; la protección y reinvenCIÓN de la comunidad en diversos ámbitos (desde el local al global), y la regulación de la economía global a través de la gestión pública de los flujos financieros y comerciales globales, la provisión de bienes públicos globales y la implicación de los principales grupos de interés en la gobernanza corporativa. Esta base común en la política global contiene claras posibilidades de diálogo y acomodación entre los diferentes segmentos del espectro político «globalización/antiglobalización». Además, algunas de las posiciones representadas por los estatalistas/protecciónistas (véase la columna 5 de la tabla 8.1) podrían formar parte del diálogo, pues ocurre que la «socialdemocracia cosmopolita» necesita claramente de una gobernanza competente fuerte en todos los ámbitos; local, nacional, regional y global. La tabla 9.1 resume el proyecto de la socialdemocracia cosmopolita. No representa una elección de todo o nada, sino que más bien expone una dirección del cambio con puntos claros de orientación, a corto y largo plazo.

El suelo común que representa la socialdemocracia cosmopolita proporciona una base para pensar con algo de optimismo que

TABLA 9.1

HACIA UNA SOCIALDEMOCRACIA COSMOPOLITA

Valores centrales y principios éticos rectores	Justicia social global, democracia, derechos humanos universales, seguridad humana, imperio de la ley, solidaridad transnacional.
Medidas a corto plazo	<p>Gobernanza</p> <ul style="list-style-type: none"> Reforma de la gobernanza global: Consejo de Seguridad representativo, creación de un Consejo de Seguridad Humana (para coordinar las políticas de desarrollo global), Foro Global de la Sociedad Civil, sistemas fortalecidos de control político global, fomento de infraestructuras y capacidades de gobernanza nacional y regional, escrutinio parlamentario ampliado.
	<p>Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> Regulación de los mercados globales: controles selectivos sobre el capital, regulación de los centros financieros en paraísos fiscales, códigos voluntarios de conducta para las CMN. Promoción del desarrollo: abolición de la deuda de los países pobres profundamente endeudados, lograr el objetivo de ayuda de la ONU del 0,7 % del PIB, reglas equitativas de comercio; eliminación de los subsidios de la UE y Estados Unidos a la agricultura y la industria textil.
	<p>Seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de las capacidades de protección humanitaria global, realización de los compromisos y políticas de reducción de la pobreza global existente y de desarrollo humano, fortalecimiento del control de armas y regulación del comercio armamentístico.

TABLA 9.1 (continuación)

Transformaciones a largo plazo	<i>Gobernanza</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Doble democratización (de la gobernanza nacional a la supraestatal), provisión ampliada de bienes públicos globales, ciudadanía global.
	<i>Economía</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Domar a los mercados globales: Autoridad Financiera Mundial, códigos obligatorios de conducta para las CMN, mecanismo tributario global, autoridad global sobre la competencia. • Corrección del mercado: criterios obligatorios globales laborales y medioambientales, códigos y criterios de inversión extranjera, medidas redistributivas y compensatorias, acuerdos sobre precios y oferta de mercancías. • Promoción del mercado: acceso privilegiado al mercado para los países en desarrollo, converción sobre movilidad laboral global.
	<i>Seguridad</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Carta social global, fuerzas de emergencia de paz y humanitarias permanentes, examen del impacto sobre la exclusión social y la equidad de todas las medidas de desarrollo global.
Condiciones políticoinstitucionales	Estados activistas, coalición progresista global (que comprometa a los principales Estados y fuerzas de la sociedad civil de los países occidentales y en vías de desarrollo), instituciones multilaterales fuertes, regionalismo abierto, sociedad civil global, regímenes redistributivos, regulación de los mercados globales, esfera pública transnacional.

La justicia social global no es simplemente un fin utópico. Además, puede concebirse como un proyecto que establece los fundamentos éticos e institucionales necesarios para un cambio progresivo en la dirección de un orden mundial más cosmopolita. En un mundo de comunidades y sistemas de poder entrecruzados, los asuntos globales son un elemento inevitable de la agenda de todos los Estados. La principal cuestión política de nuestro tiempo es la de cómo abordar y gobernar mejor esos asuntos y de qué modo podemos proporcionar mejor los bienes públicos globales. La socialdemocracia cosmopolita ofrece un marco de pensamiento y acción políticos sobre estas cuestiones, en un terreno de ideas que se solapan y que agrupa a todo un conjunto de opinión progresista.

El espacio político para el desarrollo de estas ideas tienen que construirlo, y lo están construyendo, las actividades de todas las fuerzas implicadas en la búsqueda del imperio de la ley en todos los ámbitos de la gobernanza, en una mayor coordinación y control de las principales fuerzas de la globalización, en la apertura de las OIG a los principales grupos de interés y participantes, en una mayor equidad en la distribución de los recursos mundiales, en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el desarrollo sostenible a través de las generaciones, y en la resolución pacífica de las disputas en los principales conflictos geopolíticos. No es éste un proyecto político que arranque de la nada. Está, en realidad, profundamente enraizado en el mundo político modelado y formado tras el Holocausto y la Segunda Guerra Mundial. Además, puede edificarse sobre la base de muchos de los logros del multilateralismo (desde la fundación de un sistema de Naciones Unidas hasta el desarrollo de la UE), del derecho internacional (desde el régimen derechos humanos hasta el establecimiento del Tribunal Penal Internacional) y del gobierno de múltiples niveles (desde el desarrollo de la gobernanza local en las ciudades y las regiones subnacionales hasta la densa red de foros internacionales de decisión política).

La historia de nuestro orden crecientemente global no es una historia singular. La globalización no es, ni ha sido nunca, un fenómeno unidimensional. Aunque ha habido una expansión masi-

va de los mercados globales que ha alterado el ámbito político, aumentando las opciones de salida de todo tipo de capitales y aumentando el poder relativo de los intereses corporativos (véase Held y otros, 1999, caps. 3-5; Held y McGrew, 2000, cap. 25), la historia de la globalización está muy lejos de ser puramente económica. Desde 1945 ha habido un importante afianzamiento de valores cosmopolitas en lo concerniente a la dignidad y valor iguales de todos los seres humanos en las normas y regulaciones internacionales; se han vuelto a unir derecho internacional y moralidad, dado que la soberanía ya no se entiende meramente como poder efectivo sino cada vez más como autoridad legítima definida en términos del mantenimiento de los derechos humanos y los valores democráticos; se han establecido sistemas complejos de gobernanza, regionales y globales, y se ha llegado a reconocer de modo creciente que el bien público —ya se conciba como estabilidad financiera, ya como protección medioambiental o como igualitarismo global— requiere de la acción multilateral coordinada si queremos alcanzarlo a largo plazo (véase Held, 2002). Sobre estas cosas es sobre las que se debe y se puede construir.

Podría darse una coalición de grupos políticos que diera nuevo impulso a estos logros, implicando a los países europeos con fuertes tradiciones liberales y socialdemócratas, a los grupos liberales del sistema de gobierno americano que apoyan el multilateralismo y el imperio de la ley en los asuntos internacionales, a los países en desarrollo que luchan por normas comerciales más libres y más equitativas en el orden económico mundial, a las organizaciones no gubernamentales, desde Amnistía Internacional hasta Oxfam, que hacen campaña por un orden mundial más justo, democrático y equitativo, a los movimientos sociales transnacionales que rechazan la naturaleza y la forma de la globalización contemporánea, y a aquellas fuerzas económicas que desean un orden económico global más estable y mejor gestionado.

Europa podría desempeñar un papel especial para impulsar la causa de la socialdemocracia cosmopolita (McGrew, 2001, 2002). Como cuna tanto de la socialdemocracia como de un experimento histórico de gobernanza más allá del Estado, Europa tiene experiencia directa a la hora de tomar en consideración los

diseños apropiados para una gobernanza supraestatal más eficaz y controlable. Ofrece nuevas formas de pensar sobre la gobernanza más allá del Estado que estimulan una visión (relativamente) más democrática —en vez de más neoliberal— de la gobernanza global. Además, Europa está en una posición estratégica (con fuertes vínculos con el oeste y el este, con el norte y el sur) para construir circunscripciones globales para la reforma de la arquitectura y el funcionamiento de la gobernanza global. A través del diálogo interregional, tiene el potencial para movilizar nuevas coaliciones transregionales que puedan contrarrestar la influencia de aquellas circunscripciones opuestas a la reforma, incluidas las fuerzas unilateralistas de Estados Unidos.

Evidentemente, esto no significa que la UE tenga que abandonar una cruda coalición antiestadounidense de fuerzas transnacionales e internacionales. Por el contrario, es crucial reconocer la complejidad de la política nacional norteamericana y la existencia de fuerzas sociales, políticas y económicas progresistas que intentan promover un tipo bastante diferente de orden mundial del que defiende la derecha republicana del espectro político (Nye, 2002). Pese a sus inclinaciones unilateralistas, merece la pena recordar que la opinión pública de Estados Unidos (especialmente la generación más joven) ha estado a favor, de modo bastante coherente, de las Naciones Unidas y del multilateralismo, y ligeramente más que la opinión pública europea (Norris, 2000). Cualquier estrategia política europea para promover una coalición de base amplia para un nuevo pacto global debe intentar conseguir el apoyo de esas fuerzas progresistas dentro del sistema de gobierno de Estados Unidos, al tiempo que debe resistir dentro de su propio campo los cantos de sirena que ahora claman con renovada energía por el resurgimiento exclusivo de las identidades nacionales, la pureza étnica y el proteccionismo.

Aunque algunos de los intereses de estos grupos que podrían cristalizar en un movimiento en favor de la socialdemocracia cosmopolita divergirían inevitablemente respecto de muchos temas, hay una esfera de intereses potencialmente entrecruzados desde la que podría fortalecerse el multilateralismo y construirse nuevas instituciones para suministrar bienes públicos globales, regu-

lar los mercados globales, profundizar en el control político, proteger el medio ambiente y mejorar urgentemente las injusticias sociales que matan a miles de hombres, mujeres y niños diariamente. Obviamente, queda por ver en qué medida podrán unirse en torno a estos intereses y en qué medida podrán superar la fiera oposición de los intereses geopolíticos y geoeconómicos bien arraigados. Es mucho lo que hay en juego, pero también son muchos los beneficios potenciales para la seguridad y el desarrollo humanos si llegan a realizarse las aspiraciones de la democracia global y la justicia social.