

V. Relaciones internacionales

EDUARDO PASTRANA*

Artículo recibido 15/02/2005
Evaluación par externo 04/04/2005
Evaluación par interno 01/03/2005

EXTINCIÓN O REINVENCIÓN DEL ESTADO-NACIÓN FRENTE A LOS DESAFÍOS GLOBALES

epastrana@javeriana.edu.co

Resumen

El artículo analiza la crisis que atraviesa el Estado-nación como producto de la agudización, profundización y aceleramiento de los procesos de globalización. En primer lugar, se abordan los cambios que se producen en su estructura, sus funciones y sus atribuciones soberanas de decisión, las cuales son sometidas a presiones en lo internacional y lo subnacional. Desde esta perspectiva, se hace énfasis en su lucha por sobrevivir a través de la diversificación de sus escenarios y de la cooperación con otros actores nacionales o internacionales. En consecuencia, el análisis nos conduce a constatar que el Estado-nación, en vez de desempeñar su papel jerárquico y autoritario tradicional, ha comenzado a jugar un rol negociador y de mediador entre los grandes problemas y los actores, o la combinación de actores, que más se adecuen a cada circunstancia. En este contexto, se evalúa la función integradora del Estado-nación, así como su capacidad para seguir siendo una pieza clave en un mundo globalizado y

* Profesor Investigador de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 266-282, semestre 1 de 2005

en momentos de fraccionamiento y pluralización de las sociedades actuales. Por último, se llega a la conclusión de que el Estado-nación, a pesar de su crisis, sigue siendo la institución más importante del control global.

Palabras clave

Proceso de globalización, crisis del Estado-nación, gobernabilidad democrática, supranacional, integración regional, homogeneización cultural, extinción o reinvencción del Estado-nación, descentralización, revalorización de lo local, gobernanza global, sociedad mundial del riesgo, sociedad civil internacional.

Abstract

This article analyses the crisis affecting the Nation-State, which is a product of the aggravation, profundization and acceleration of the processes of globalization. In the first place the article deals with the changes of its structure, its functions and its decision-making power, all submitted to new international and sub-national pressures. From this perspective, emphasis is being placed

on its struggle for survival through diversification of its scenarios and cooperation with other national and international actors. As a consequence, the analysis leads us to realize that the Nation-State, instead of being the hierarchical and authoritarian traditional entity, has started to play a new role as a negotiator and mediator of the big problems and their actors involved. In this context the integrating function of the Nation-State is being evaluated, as well as its capacity to stay a key player in a globalized world at times of the fragmentation and pluralization of modern societies. Finally the article concludes that the Nation-State, in spite of its current crisis, continues to be the most important institution of global control.

Key words

Globalization processes, Crisis of the Nation-State, Democratic governability, Supranational, Regional integration, Cultural homogenization, Extinction or reinvention of the Nation-State, Decentralization, Revalorization of the local, Global governance, Risk society, Civil society.

Introducción

Con el término globalización se intentan explicar los cambios vertiginosos que se han llevado a cabo en el escenario mundial en las últimas dos décadas. La globalización toma forma, especialmente, a través de la ampliación espacio-temporal de las prácticas sociales más allá de las fronteras del Estado-nación, del nacimiento de instituciones transnacionales y de la difusión de patrones culturales. Dicho fenómeno se hace más evidente a partir de los años noventa en los ámbitos de lo económico, de lo político, de lo social, de lo ambiental y de lo cultural (García Delgado, 2000, pp. 10-25; Baylis y Smith, 2002 pp. 14-19). Así mismo, no posee una lógica unitaria universal, sino que posee un carácter multicéntrico, multitemporal, multiforme y multicausal (Jessop, 2003, p. 32). De modo que la globalización tiene un rasgo multidimensional,¹ el cual se originó, especialmente, en cambios de orden tecnológico y eco-

nómico, cuyo resultado ha implicado que las nuevas formas de producción requieran, hoy en día, más información y menos contenido de energía, materiales y mano de obra. Uno de sus impulsores más importantes ha sido la nueva revolución tecnológica en la informática y su impacto en el desarrollo de las telecomunicaciones.² En su dimensión económica se manifiesta, especialmente, a través de la apertura de los sistemas económicos nacionales; la expansión de los mercados financieros, la búsqueda permanente de ventajas comparativas, la reorganización espacial de la producción y el aumento del comercio internacional. Pero la globalización no sólo toma forma en los mercados globales y en las redes computacionales, sino que también se materializa en el narcotráfico, en la nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados, en los flujos migratorios y en los problemas globales del medio ambiente, cuya posible solución supera las fronteras te-

¹ Ver, por ejemplo, P. J. Taylor y C. Flint (2002, pp. 2-3). Los autores identifican ocho dimensiones principales en la globalización: la financiera, la tecnológica, la económica, la cultural, la política, la ecológica, la geográfica y la sociológica; por su parte, J. S. Nye Jr. (2003, p. 133), señala cuatro: la económica, la social, la militar y la medioambiental.

² Véase detalladamente, M. Castells, (1999, pp. 93 y ss.). Ahora bien, es necesario destacar que el proceso de globalización está estrechamente vinculado con el surgimiento y aplicación de las nuevas tecnologías informáticas, basadas en las telecomunicaciones y los computadores que ha proporcionado el fundamento tecnológico real para la constitución de una economía mundial globalizada. Por eso se percibe la estrecha relación que existe entre globalización y conocimiento en la perspectiva de la llamada sociedad del conocimiento. En consecuencia, el fundamento tecnocientífico del nuevo paradigma tecnológico que sirve de base a la globalización lo constituye la microelectrónica y su aplicación a la informática y a la telemática.

ritoriales del Estado-nación. En lo que concierne a la cuestión medioambiental, vale la pena resaltar que se ha ido incorporado paulatinamente a la conciencia global, es decir, se ha convertido en un universal de la reivindicación política. Desde esta óptica, la sociedad actual se entiende como la sociedad del riesgo mundial, por lo que el proceso de modernización se vuelve reflexivo, es decir, se toma así mismo como tema y problema (Beck, 1998a, pp. 65-71; 1998b, pp. 25-89 y 2004, p. 123; Beck y Grande, 2004, pp. 296-305).

Ahora bien, la globalización es un conjunto de procesos en pleno desarrollo y no un estado final (Habermas, 1998, p. 101; Beck, 1998a, p. 30; Jessop, 2003, p. 32). Pero se diferencia de las demás formas convencionales

de la modernización por su profundidad, su densidad, su velocidad y su radio de acción (Rosenau, 2003, pp. 11-12; Müller, 2002, pp. 7-8). Desde esta perspectiva, la globalización es definida como todo "proceso a través del cual una determinada condición o entidad local amplía su ámbito a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las condiciones o entidades locales" (De Sousa Santos, 1998, pp. 56-57).³ Es decir, lo global es lo mundializado con éxito. Pero en el desarrollo de este proceso se reproducen la jerarquía del sistema mundial y las asimetrías entre las sociedades centrales, periféricas y semiperiféricas; y es definido como local todo cuanto se ve amenazado por él y trata de oponérsele (Pastrana, 2000, p. 28; Vallespin, 2000, p. 52; Held, 1997, pp. 107-108).⁴

³ Ahora bien, el autor identifica cuatro procesos de globalización: *el localismo globalizado*, *el globalismo localizado*, *el cosmopolitismo* y *la herencia común de la humanidad*. En primer lugar, *el globalismo localizado* consiste en el proceso por el cual un fenómeno local dado es globalizado con éxito. Éste es el caso de las operaciones mundiales de las empresas transnacionales (ETN) o de las leyes de propiedad intelectual norteamericanas sobre *software* para computadores. En segundo lugar, *el globalismo localizado* se refiere al impacto específico de las pláticas e imperativos transnacionales en las condiciones locales, que son así desestructuradas y reestructuradas con el fin de responder a dichos imperativos. Como globalismos localizados se pueden contar: los enclaves de libre comercio; la deforestación y deterioro masivo de los recursos naturales para pagar la deuda externa; y la conversión de la agricultura de subsistencia en agricultura orientada a la exportación, como parte del ajuste estructural. En el sistema internacional jerarquizado los países centrales se especializan en los localismos globalizados, mientras que a los países periféricos les es impuesta la alternativa de los globalismos localizados. En fin, la globalización constituye, en este contexto, una red de globalismos localizados y localismos globalizados

⁴ La jerarquía se observa en la estructura de la globalización política y económica, la cual sirve de fundamento para el dominio de una constelación de Estados-naciones concentrados en el Oeste y el Norte. La desigualdad se refiere a los efectos asimétricos de la globalización política y económica sobre las posibilidades de vida y el bienestar de los pueblos en el llamado Tercer Mundo (De Sousa Santos, 1998, p. 56). La globalización como conjunto de procesos es selectiva, dispar y cargada de tensiones y contradicciones, pero no tiene un carácter anárquico. Reproduce la jerarquía del sistema mundial y las asimetrías entre las sociedades centrales, periféricas y semiperiféricas. Lo anterior es una consecuencia de la manera como surgió y se desarrolló el sistema de Estados modernos, ya que este proceso estuvo marcado por la jerarquía y la desigualdad.

Éste es el caso de las operaciones mundiales de las empresas transnacionales, de transformación del inglés en *lingua franca*, o de la adopción mundial de las normas de propiedad intelectual norteamericanas sobre *software* (De Sousa Santos, 1998, p. 57). Por otra parte, los procesos de globalización han conducido a la intensificación y concentración de las interacciones transfronterizas, que envuelven a todos los Estados en una red de interdependencias, en la que los someten, con distintos grados de vulnerabilidad, a las nuevas tendencias internacionales de desarrollo. En consecuencia, todo lo que ocurra en cualquier lugar del planeta, independientemente de las distancias geográficas, tiene repercusiones, directas o indirectas, buscadas o no, sobre otros continentes, regiones o países (Beck, 1998a, pp. 29-31). De modo que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales (Held, 1997, p. 42; Vallespin, 2000, p. 31; García Delgado, 2000, p. 42). Por lo tanto, todo análisis que aspire abordar objetivamente la realidad contemporánea en los escenarios nacional o internacional debería tener como referente al llamado eje Local-global.

Globalización y crisis del Estado-nación

El Estado-nación sigue siendo un punto de referencia obligatorio de los procesos internacionales y continúa en su lucha por mantener su vitalidad. El crecimiento y la proliferación de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales y el surgimiento de movimientos sociales y grupos de presión especiales han alterado la forma y la dinámica tanto del Estado como de la sociedad. La intensificación de los procesos de interconexión regional y global de las últimas décadas, así como el aumento inflacionario de los acuerdos internacionales y las formas de cooperación interestatal para regular el crecimiento sin precedentes de estos fenómenos, erosionaron la distinción entre asuntos internos y externos, entre política internacional y nacional (Held, 1997, p. 118). En este contexto, cabe añadir que la globalización se evidencia, también, en la erosión de la soberanía interna de los Estados y en la consecuente reducción de los campos de acción de los respectivos gobiernos, (Nuscheler, 2000, p. 239).

Así pues, el Estado nación como actor soberano por excelencia de las relaciones internacionales de los últimos tres siglos ha entrado en crisis. Su estructura, sus

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 266-282, semestre I de 2005

funciones y sus atribuciones soberanas de decisión son sometidas a presiones en lo internacional y lo subnacional. Esto significa que el Estado-nación se ha vuelto “demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida” (Bell, 1987, p. 117). En el primer escenario, el Estado, para sobrevivir el embate de las fuerzas globales, crea organizaciones internacionales de distinto tipo y les transfiere competencias que antes constituían prerrogativas exclusivas de sus poderes soberanos. En el segundo, trata de legitimarse en el ámbito subnacional, como consecuencia de su incapacidad para garantizar el bienestar social, por medio del traspaso de atribuciones a los entes territoriales regionales, provinciales o locales (Trujillo Muñoz, 2001, p. 67).

Por consiguiente, los procesos de globalización impactan al Estado en tres dimensiones. La primera se refiere a la nueva conflictividad, que se evidencia en la crisis de representación en el sistema político, fragmentación y exclusión en el campo social, así como pérdida de sentido e identidad en el cultural. La segunda concierne al problema de la gobernabilidad democrática en circunstancias en que la política tiene menos poder, porque parece estar subordinada a los poderes económicos. La última de ellas está relacionada con los

cambios que se registran en los ámbitos central, subnacional y supranacional, lo que conduce a una revalorización del ámbito local y se configura el regional (García Delgado, 2000, pp. 10-11).

Debilitamiento de la capacidad integradora del Estado-nación

La capacidad integradora del Estado en lo social ha sido debilitada por la entrada en escena del capitalismo desregulado o desorganizado que favorece la concentración económica y el crecimiento de las desigualdades. Como consecuencia del doble movimiento que producen la crisis fiscal y el endeudamiento, el Estado se retira de lo social y de lo productivo y apura una reconversión tecnológica que flexibiliza y margina una parte significativa de la población por no tener las capacidades para insertarse, lo que trae, como consecuencia, que el empleo deje de ser el gran factor integrador de la sociedad. Por lo tanto, los fenómenos centrales que caracterizan la mundialización de la economía y la concentración del capital están rompiendo la cohesión interna de la mayoría de Estados (Genero, 1997, p. 20). La globaliza-

ción de la economía no involucra a uno u otro grupo social, sino que abarca de modo diferenciado al conjunto de la sociedad. Las estrategias de globalización ocasionan el deterioro paulatino de la cohesión interna, que se ve reflejado en el desempleo estructural, la precarización, exclusión e inseguridad urbana creciente (Lechner, 1995, pp. 158-159).

La cohesión social en una sociedad dividida en clases se identificaba, en la primera modernidad, como una de las funciones clásicas del Estado-nación (Beck, 2000, pp. 25-27). La formulación e instrumentación de políticas de pleno empleo y de redistribución fiscal tenían como propósito la integración social (De Sousa Santos, 2003, p. 131; Beck, 2000, p. 25). Mientras tanto, la sociedad actual —definida en el contexto de la segunda modernidad por las crisis ecológicas, el trabajo remunerado en retroceso, la individualización y la globalización— deja de ser una sociedad desigual para transformarse en una excluyente (De Sousa Santos, 2003, p. 142; Beck, 2000, p. 25). Encerrada en los límites del Estado-nación, la sociedad se erigía sobre la desigualdad, a través de lo cual constituía un sistema jerárquico de integración social, es decir, se estaba subordinado, pero se pertenecía a él. Pues bien, en la primera modernidad dicha integración se lograba mediante el trabajo, lo cual tenía como pro-

pósito la atenuación de las desigualdades más evidentes, cuyo origen se encontraba en las vulnerabilidades relacionadas con dicha actividad, tales como las enfermedades, los accidentes o la vejez. Sin embargo, somos testigos en la actualidad de un creciente desempleo estructural, porque el crecimiento económico no se traduce en un incremento del empleo. En consecuencia, al perder el trabajo su eficacia como mecanismo de integración en un sistema de desigualdad, el resultado es el surgimiento de un sistema de exclusión, el cual se mantiene como un sistema jerárquico, pero al cual se pertenece por la forma como se es excluido. Este nuevo escenario se caracteriza por la informalización, la segmentación y la flexibilización de las relaciones laborales, donde el trabajo deja de ser una garantía en contra de la invulnerabilidad social. Sobre todo, porque hasta ahora no se ha creado otro sustituto a la integración por el trabajo (De Sousa Santos, 2003, pp. 142-143).

El impacto cultural de la globalización se traduce en la reducción de la capacidad de identificación político-cultural del Estado-nación, porque se produce una menor influencia de lo estatal en la cultura, con una ampliación del espacio del mercado y de las industrias culturales. Se habla, entonces, del peligro de una homogeneización de las culturas o

de la estandarización y uniformación de muchas pautas culturales, que conllevaría a una pérdida de los propios valores e identidad nacional.

La homogeneización cultural, pretendida ya sea por medio de la asimilación o por medio del olvido de las diferencias inapropiables, no es llevada a cabo por el Estado, sino que surge como producto automático de procesos de hibridación cultural en curso en la aldea global. Mientras que las políticas culturales del Estado estaban al servicio de los proyectos nacionales, y, en ocasiones, nacionalistas, de la cohesión de la comunidad política de la nación, la política cultural de hoy —si de ella se puede hablar— no es más que un sumario automático de los procesos de globalización y de localización cultural que hacen parte de los procesos de valorización industrial-cultural. (De Sousa Santos, 2003, p. 151)

Las certezas conquistadas por la modernidad respecto a la ciudadanía en los modelos de Estado liberal y social se ven socavadas por las turbulencias de los cambios actuales. El aumento del

dinamismo del cambio económico-tecnológico y cultural provoca una crisis de los mapas cognitivos previos, y genera la disolución de la comunidad homogénea nacional.⁵ Dicho fenómeno cruza las fronteras culturales tradicionales, socavando las bases del Estado-nación al reducir el control del Estado en la formación de sus ciudadanos.

Así mismo, a pesar de que el mercado mundial no es un concepto cultural sino económico, es percibido como una norteamericanización cultural del resto del mundo, porque se considera que los productos y servicios norteamericanos están dominando los gustos y las preferencias de los consumidores en todos los continentes, lo que hace que éstos se homogeneicen bajo el patrón norteamericano (Breindenbach y Zukrigl, 2002; De la Dehesa, 2000, p. 197; Wagner, 2002, pp. 10-11; Burke, 2002, p. 26). En consecuencia, se evidencia un cambio de mentalidades, de costumbres y de ética tanto de las élites sociales como de las clases subalternas. Sin embargo, la “americanización no significa la asimilación efectiva de los gran-

⁵ En el ámbito cultural apreciamos dos tendencias de los procesos globalizadores, que conducen a una especie de norteamericanización. Por un lado, la influencia mundial creciente de los medios de comunicación norteamericanos, sobre todo en la televisión. Por el otro, el desarrollo de la red Internet que está siendo dominada por Estados Unidos, lo que implica la primacía del idioma inglés y que la mayoría de los portales y los buscadores sean norteamericanos. En consecuencia, en la industria de contenidos y en la de medios e instrumentos de comunicación han alcanzado el predominio las empresas estadounidenses (De la Dehesa, 2000, p. 191; García Delgado, 2000, p. 25).

des valores de la cultura occidental clásica por parte de las grandes masas de los pueblos desheredados” (Ghalioun, 1998, p. 113).

[La americanización] es, ante todo, alienación, deculturación y despersonalización. Porque en el nuevo orden cultural el riesgo no se reduce al dominio de una cultura por otra dominante, con el objetivo de que siga su estela y que produzca los valores y sentidos que le son propios. El peligro reside en la destrucción de la fábrica de las culturas marginalizadas en tanto que productoras de un sistema coherente de pensamiento, de signos, de representación y de identificación. (Ghalioun, 1998, pp. 113-114)

Como respuesta a la homogeneización cultural, se aprecia que algunas sociedades tienden al aislamiento y a refugiarse en una especie de conciencia sobredimensionada, con fundamento, a veces, en lo étnico, lo religioso o lo cultural. Es decir, el impacto cultural de la globalización pareciera encontrar su límite cuando comienzan a erosionar las identidades locales.⁶ En con-

secuencia, la globalización ha generado un efecto contrario, la exaltación de la propia cultura para diferenciarse de la dominante: “tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (De Sousa Santo, 2003, p. 164). En fin, las reacciones en contra de la homogeneización cultural han generado *la revitalización de las identidades locales y el fortalecimiento de las supranacionales*, es decir, la regionalización en sus dos vertientes: la subnacional y la supranacional (De la Dehesa, 2000, p. 198).

Problemas de la gobernabilidad

Los procesos de globalización han determinado que la tarea de gobernar se hace cada vez más difícil y compleja, porque plantean serias dificultades de conducción y coordinación, tanto por la creciente diferenciación de los subsistemas económico, político y sociocultural como por la agregación de demandas contradictorias externas e internas.

⁶ Se viene afirmando que el aumento de los conflictos de carácter étnico y religioso en Sri Lanka, Indonesia, África, el Caucaso y los Balcanes parecieran confirmar la tesis de Samuel P. Huntington que define a las diferencias culturales como la principal fuente de conflictos en el actual sistema internacional. Dicho escenario se ha convertido, desde el 11 de septiembre de 2001, en una verdadera amenaza para los Estados centrales de Occidente. A pesar de las críticas y del menosprecio que, por parte de los intelectuales, han recibido las simplistas imágenes de Huntington sobre la realidad internacional, se han publicado desde entonces nuevas ediciones de su obra. Véase Huntington (1993).

Los problemas de la gobernabilidad se agudizan por la interdependencia creciente entre las sociedades, y por la cual dichos gobiernos pueden ser impactados por sucesos muy distantes (Nuscheler, Krotz, Nusser y Rottländer, 1997, p. 7). Además, por la falta de compatibilidad entre demandas internas de los ciudadanos como empleo, salud, educación y justicia; y de las externas de los inversionistas que exigen confiabilidad, seguridad jurídica, flexibilización, disciplina fiscal, etc. En efecto, la función del Estado como instrumento de gestión de los intereses generales por encima de los diferentes intereses particulares es el aspecto más amenazado. Los peligros provienen de la lenta pero constante disipación de sus fronteras, de su propio fraccionamiento identitario interno, del constante movimiento hacia lo local y de la quiebra del principio solidario que sostenía la cohesión social (Vallespin, 2000, p. 141).

A lo anterior, le podemos sumar la vulnerabilidad del sector externo que está vinculada a una extrema dependencia económica de un recurso o de las exportaciones a un solo país y al creciente endeudamiento para equilibrar las cuentas fiscales. La economía globalizada le plantea problemas de gobernabilidad a los Estados porque limita o desvirtúa sus decisiones y sus acciones, sobre todo, la formu-

lación y aplicación de políticas económicas nacionales, lo que trae consigo una cierta pérdida de su capacidad de regulación sobre la política económica nacional, es decir, se lleva a cabo una especie de desnacionalización del Estado (De Sousa Santos, 2003, p. 133). El gran problema radica en que al mismo tiempo que la globalización crea problemas sociales-económicos, ecológicos, cuya solución es reclamada por los ciudadanos al Estado-nación, ella socava las bases del mismo, incapacitándolo para resolver tales problemas. En suma, la gobernabilidad está cuestionada por la dilución paulatina de las fronteras entre política nacional e internacional, por la fragilidad y mediatez de los consensos nacionales y por el poder creciente de las fuerzas transnacionales y del mercado (Vallespin, 2000, pp. 123-129; García Delgado, 2000, pp. 258-259).

Extinción o reinvencción del Estado-nación

El abismo entre la globalización de los problemas y la capacidad de los Estados-naciones para hacerles frente, a través de los instrumentos y procedimientos tradicionales, basados en el poder y los intereses políticos nacionales se amplía cada vez más.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 266-282, semestre 1 de 2005

La imagen de una época ligada a lo territorial, que inspiró durante los dos últimos siglos la imaginación política, social y científica, se desvanece (Beck, 1998c, p. 17). Sin embargo, la crisis del Estado-nación no significa inexorablemente su extinción, sino que ofrece también la posibilidad para su reinención. “De esta manera es posible bosquejar o figurarse la imagen de un Estado que —como una serpiente— está mudando la vieja piel de sus tareas clásicas y desarrollando una nueva piel de tareas globales” (Beck, 1993, p. 214). No se trata, pues, de considerar al Estado-nación como una institución anacrónica en un mundo único, sino de ver cuáles son las nuevas tareas y rasgos que adopta.

Metamorfosis interna del Estado-nación

La revalorización de lo local se evidencia en el avance de los procesos de descentralización en todo el orbe. Los nuevos escenarios locales muestran municipios con mayores competencias y orientaciones al desarrollo local. Este proceso abre espacios novedosos de gestión y participación ciudadana. Las políticas de descentralización han significado la cesión de competencia a entes territoriales regionales y locales en el área de la política social. Si bien este proceso aparece como una tendencia mundial

que encuentra fundamentos en la revolución científica tecnológica, en las demandas de la sociedad civil y en las orientaciones privatizadoras, en América Latina ha estado básicamente ligada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste estructural y a la atención de los problemas sociales desde realidades más cercanas. La descentralización supone mayores competencias, lo que significa mayor presión para el ámbito local, porque a la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación y la asistencia a grupos de riesgo. Los anteriores desafíos generan la necesidad de contar con mayor capacidad de gestión por parte de instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes, que actúen según normas claras en sus relaciones con los actores privados. Por lo tanto, se requiere un proyecto de ciudad o de región, que garantice la gobernabilidad del territorio, basándose en la cohesión social y la participación cívica (Borja y Castells, 1998, p. 183).

Metamorfosis externa del Estado

Las regiones comienzan a conformarse tanto en el plano subnacional como en el supranacional. Este tipo de organización espacial comienza a desarrollarse en el contexto de la globalización.

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 266-282, semestre I de 2005

Los procesos de integración regionales (Unión Europea, comunidad Andina [CAN], Tratado de Libre Comercio de América del Norte [NAFTA, por su nombre en inglés], Mercado Común del Sur [Mercosur], etc.) han sido la respuesta de los Estados-naciones a la amenaza de pérdida de su capacidad de gobierno para enfrentar su inserción internacional y los nuevos retos económicos, culturales, ambientales y sociales que ello implica. Cosa análoga puede decirse de la conformación de alianzas militares transnacionales y regímenes de regulación internacional. De esta forma, los procesos de globalización exigen el fomento de las relaciones de cooperación regional, que amplíen los mercados, para hacer frente en forma más eficaz a las tendencias de economías abiertas. Pero, además, la construcción de la región a través de la consolidación de las organizaciones de integración plantea un problema de poder y soberanía a escala regional, que se refiere al tipo de órganos (de decisión, de representación y de solución de controversias) a crear y de las competencias que posean frente a sus Estados miembros. En este contexto, se trata también de crear organizaciones supranacionales, de garantizar la armonización fiscal y macroeconómica, así como de permitir el libre tránsito de bienes, servicios, capitales y personas (Held, 1997, pp. 119-120; Vallespin, 2000, pp. 145-146). El logro de estas metas exige

una cooperación funcional entre los Estados miembros, para poder obtener, en conjunto, mayor capacidad de negociación, ampliar sus mercados, mejorar las escalas de sus economías, aumentar la capacidad científica y tecnológica, etc., y, de esa manera, estar en condiciones más aptas para dar respuestas más adecuadas a los viejos problemas y a los retos actuales.

Los procesos de integración regional, en principio, no se miran como una instancia hacia la disolución de los Estados-naciones, sino, por el contrario, se entienden como herramientas políticas auxiliares a disposición de los Estados miembros, para que puedan cumplir los fines que antes realizaban en forma individual. Ésta es quizá una de las pocas alternativas que les quedan, en el contexto de la globalización, con su impresionante complejidad temática, para preservar su existencia e incluso fortalecerse (Jessop, 2003, p. 46; Mariño Fages, 1999, p. 103).

Gobernanza global **-global governance**

“La globalización ha acarreado un creciente reconocimiento de campos donde los impactos son globales. En estos campos se requiere una acción colectiva global, y los sistemas de gobernanza global son esenciales” (Stiglitz,

2002, p. 278). Así pues, desde comienzos de los años noventa se introdujo, en las discusiones sobre un nuevo orden mundial y la gobernabilidad de la globalización, el concepto *Global Governance*. En este sentido, la *Commission on Global Governance* que dirigió el Primer Ministro Sueco Ingvar Carlsson, presentó, en 1995, su informe con el título sugestivo: *Our Global Neighbourhood*. El planteamiento más importante de dicho documento es el siguiente: los Estados están obligados a recurrir a un mayor multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, porque, por su carácter transfronterizo, el instrumento más idóneo para abordarlos lo constituye la cooperación internacional. Lo anterior hace necesario la transferencia de competencias de regulación a instituciones supranacionales o a través de la construcción de una red de regímenes internacionales, que impongan deberes específicos en los respectivos ámbitos a los Estados. El concepto de soberanía absoluta es considerado anacrónico como consecuencia de la densidad de las interacciones internacionales y las interdependencias. De modo que ha sido definida como una facultad dividida entre múltiples agencias —nacionales e internacionales— y limitada por la naturaleza misma de esta pluralidad (Held, 1997, p. 169).

Por otra parte, los Estados-naciones tienen la necesidad de co-

operar con los actores no estatales. A decir verdad, se mantienen como los actores más importantes de la política internacional, pero ya no son los *global players* omnipotentes. La *Comisión on Global Governance* fue enfática en señalar que el eje central del concepto sobre *global governance*, como un proceso político clave, lo constituye la cooperación entre los actores estatales y no estatales en todos los ámbitos de gestión (Nuscheler, Krotz, Nusser y Rottländer, 1997, pp. 8-9).

Con relación a lo anterior, los Estados se ven en la necesidad de cooperar con una ilimitada y heterogénea cantidad de agentes globales, en los que se destacan los miembros de la denominada sociedad civil internacional, es decir, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) internacionales —por ejemplo: Green Peace y Amnistía Internacional—, las empresas transnacionales y los medios de comunicación. Por lo tanto, todo intento de redefinición de la política estatal no puede desconocer el papel relevante que desempeñan los actores de la llamada sociedad civil global, en el juego mundial del poder y del contrapoder, cuando se trata de la defensa de valores globales y de la aplicación de normas internacionales, como en la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente (Beck, 2002, p. 29; De Sousa Santos, 2003, p. 213;

Klein, 2002, pp. 3-5; Baylis y Smith, 2001, pp. 370-374)

En suma, *global governance* no significa ni gobierno global, ni el final de los Estados-naciones, sino, por el contrario, que ellos recuperen, mediante la cooperación, su capacidad de gestión para afrontar los problemas globales con una nueva sensibilidad selectiva. Se trata, más bien, de la construcción de un conjunto de redes de control que se entrecrucen, de instituciones públicas globales que ayuden a establecer las reglas, pero que coexistan con un mundo dividido formalmente en Estados soberanos (Habermas, 2004, pp. 174-175). Por ende, la mayoría de los Estados, incluido Estados Unidos, aceptan que tienen que cooperar, ya que una conducta unilateral, como en el actual periodo presidencial, sencillamente no puede producir resultados correctos en asuntos que son inherentemente multilaterales (Nye Jr., 2002, p. 148). De modo que la diversidad de problemas que le dan contornos a la denominada sociedad mundial del riesgo, sobre los que tienen que actuar los Estados en el marco de la *global governance*, se derivan de la aparición de nuevos bienes públicos globales como: el cambio climático global, la destrucción de la capa de ozono, la conservación de las especies en peligro de extinción o los derivados de las amenazas potenciales a la paz mundial, es

decir, aquellos que no pueden ser satisfechos por cada Estado en forma individual, sino que exigen la cooperación entre ellos (Stiglitz, 2002, p. 280; Vallespin, 2000, p. 147; Rosenau, 2003, p. 13; Beck, 2004, p. 123; Beck y Grande, 2004, pp. 303-305).

Conclusiones

Acosado por las fuerzas de la globalización, el Estado-nación, en su lucha para sobrevivir, ha multiplicado sus escenarios y ha comenzado a cooperar con otros actores, tales como las instituciones económicas, científicas y ciudadanas. En vez del papel jerárquico y autoritario, el Estado-nación ha comenzado a desempeñar un papel de negociador y de mediador entre los grandes problemas y los actores, o la combinación de actores, que más se adecuen a cada circunstancia.

La capacidad unificadora del Estado seguirá haciendo de él una pieza clave en un mundo globalizado y en momentos de fraccionamiento y pluralización de las sociedades actuales. El Estado-nación continúa constituyendo un importante poder intermedio que es capaz de hacer frente hacia arriba, sea esto por sí mismo o en cooperación con otros Estados, a la virulencia de los embates de los procesos de globalización; pero, también, hacia abajo, a la dis-

persión de una sociedad que tiende cada vez más al fraccionamiento (Vallespin, 2000, p. 154).

A pesar de que las funciones del Estado-nación se hayan erosionado y hayan perdido en muchos casos eficiencia y capacidad de respuesta, por las fuerzas incontroladas de los procesos de globalización, no existe todavía otra unidad política real capaz de sustituirlo. Es por eso que no serían posibles las organizaciones internacionales multilaterales o las regionales de integración, sin el papel crucial que los Estados-naciones desempeñan en su creación y funcionamiento.

La institución fundamental del control global va a seguir siendo el Estado-nación. Él podrá crear instituciones públicas globales, e integrarse a redes verticales u horizontales y estar sometido a regímenes internacionales o a la jurisdicción de tribunales internacionales en su intento de controlar la globalización, pero seguirá siendo, por mucho tiempo, algo más que un *primus inter pares*.

Bibliografía

- Baylis, John y Steve Smith, (2002) *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Beck, Ulrich, (2002), *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*, Frankfurt am Main, Shurkamp.
- Beck, Ulrich, (2004), *Der Kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt am Main, Shurkamp.
- _____, (2000), *Un nuevo mundo feliz, la precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós.
- _____, (1998a), *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós.
- _____, (1998b), *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós.
- _____, (1998c), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt am Main, Shurkamp.
- _____, (1993), *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt am Main, Shurkamp.
- _____ y Edgar Grande, (2004), *Das Kosmopolitische Europa*, Frankfurt am Main, Shurkamp.
- Bell, Daniel, (1997), "The World and United States in 2013, Dædalus 116", en: Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, (1998), *Local y global*, Madrid, Taurus.
- Breindenbach, Joana e Ina Zukrigl, (2002), "Wiederprüche der kulturellen Globalisierung: Strategien und Praktiken", en: *aus Politik und Zeitgeschichte*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Burke, Peter, (2002), "Globale Identitäten aus Sicht eines Historikers", en: *aus Politik und Zeit-*

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 266-282, semestre I de 2005

- gesichte*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Castells, Manuel, (1999), *La era de la información*, vol. I, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- De la Dehesa, Guillermo, (2000), *Comprender la globalización*, Madrid, Alianza.
- De Sousa Santos, Boaventura, (2003), *La caída del Angelus Novus*, Bogotá, Ilsa.
- _____, (1998), *La globalización del derecho*, Bogotá, Ilsa.
- Flint, Colin y Peter Taylor, (2002), *Geografía política*, Madrid, Trama.
- García Delgado, Daniel, (2000), *Estado nación y globalización*, Buenos Aires, Ariel.
- Genero, Tarso, (1997), "El mundo globalizado y el Estado necesario", en: *Abra, El Estado en la aldea global*, Buenos Aires.
- Ghalioun, Burhan, (1998), Globalización, deculturación y crisis de identidad; en: *Revista Cidob D, Afers Internacionals*, Barcelona, No. 43-44.
- Habermas, Jürgen, (2004), *Der gespaltene Westen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- _____, (1998), *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Held, David, (1997), *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós.
- Huntington, Hun S. P, (1993), "The Clash of Civilizations", en: *Foreign Affairs*, vol. 72, s. I., No. 3.
- Jessop, Boob, (2003), "The Future of the State in an Era of Globalización", en: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Klein, Ansgar, (2002), "Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung", en: *aus Politik und Zeitgeschichte*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Lechner, Norbert, (1995), "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", *Perfiles Latinoamericanos*, México, No. 7, FLACSO.
- Mariño Fages, Jorge R. J., (1999), *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Mave.
- Müller, Klaus, (2002), *Globalisierung*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nuscheler, Franz, (2000), *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.
- _____, Stefan Krotz, Karl-Heinz Nusser, Peter Rottländer, (1997), *Globale Solidarität*, Stuttgart, Kohlhammer.
- Omahe, Kenichi, (1994), "The end of the nation state", en: *The Rise of the Regional Economies*, New York, Free Press.

- Pastrana Buelvas, Eduardo, (2000), *Institucionalización de las relaciones económicas internacionales*, Cali, Universidad Santiago de Cali.
- Rosenau, James N., (2003), "Globalization and Governace: Bleak Prospects for Sustainability", en: *Internationale Politik und Gesellschaft* 3, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Stiglitz, Joseph, (2002), *El malestar de la globalización*, Bogotá, Taurus.
- Trujillo Muñoz, Augusto, (2001), *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Bogotá, Universidad Nacional.
- Vallespin, Fernando, (2000), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Wagner, Bernd, (2002), "Kulturelle Globalisierung, Von Goethes 'Weltliteratur zu den weltweiten Teletubbies'", en: *aus Politik und Zeitgeshite*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.