

La condición global: el Estado-nación en la encrucijada.

Notas para la discusión

The global condition: the concept of nation-state at a crossroads.

Notes for discussion

Nelly Arenas

Resumen

El artículo identifica las principales transformaciones que marcan a la sociedad globalizada de hoy día, tanto en el plano económico, político-institucional como cultural, y reflexiona en torno a la incidencia que las mismas están teniendo sobre el Estado-nación, llegando a la conclusión de que tales cambios fuerzan al Estado a actuar de modo diferente a como lo hizo históricamente.

Palabras clave:

Global; Estado-nación; Política

Abstract

This article identifies the main transformations of current global societies from an economic, cultural, political and institutional standpoint, and addresses the incidence thereof on nation-states. It is concluded that such changes force the state to act in ways different from those encompassed in its history.

Key words:

Global; Nation-state; Politics.

Recibido: 28-07-03

Aceptado: 04-08-03

INTRODUCCIÓN

El mundo experimenta hoy cambios de indiscutible trascendencia. Estos cambios –globales o mundiales como quiera que se les llamen– inciden profundamente en las distintas dinámicas sociales. La economía, la cultura, la política no pueden seguir siendo vistas exclusivamente a través del prisma nacional. Las interconexiones se han exacerbado de tal manera que los acotados espacios de la nación resultan cada vez más insuficientes para dar cuenta de estas dinámicas.

Las páginas que siguen pretenden recoger –en apretada síntesis– lo más significativo de esas transformaciones, así como analizar su incidencia sobre los estados nacionales y la política, vista ésta en su vertiente institucionalizada. A tales efectos se trazan en las páginas iniciales las líneas que identifican el cuadro global: el magnificado poder de los conglomerados transnacionales y los flujos financieros; la proliferación o robustecimiento de organizaciones internacionales o supranacionales con ascendencia sobre las decisiones políticas; la amplia cobertura de las comunicaciones, fundada en los profundos desarrollos tecnológicos de las últimas décadas, cuya expresión emblemática ha sido Internet.

Este rápido trazado apunta hacia lo que constituye nuestra preocupación fundamental de trabajo: la incidencia de estos cambios sobre los estados nacionales y la política. Sostenemos que el tenor de estas mutaciones erosiona el incuestionable protagonismo que éstos han tenido en la modernidad, obligándoles a ceder o compartir espacios, antes de su exclusiva competencia. Pero, además, le están forzando a actuar de modo menos jerárquico y sí más coordinado, tanto hacia fuera como hacia adentro de sus espacios territoriales. Estas novedosas circunstancias también marcan los caminos que la política, sobre todo en su dimensión institucionalizada, deberá transitar en adelante.

“Todo cambia porque todo se comunica”

Octavio Paz

LA GLOBALIDAD: UNA CONDICIÓN

Vivimos en un mundo globalizado. Con esta afirmación mil veces repetida, no hacemos sino reconocer definitivamente aquellos procesos conectivos que, en los últimos tiempos, han hecho posible que distintos contextos sociales o regiones, como ha señalado Giddens (1994), se involucren en una espesa red a lo largo y ancho del planeta.

Esta red no nos es ajena como individuos, como seres humanos. Estamos atrapados en ella querámoslo o no, de tal modo que la globalización a la cual dicha red da lugar como evento histórico, se convierte en “una condición impostergable de la actividad humana” (Beck, 1998:35), transnacionalizando nuestras biografías al atravesar, cada vez con mayor intensidad, los espacios íntimos de nuestras vidas personales.

No obstante, esta globalidad ineludible está hecha al mismo tiempo de localidad. No puede ser entendida la condición global sin su otra cara, la local. Ambas dimensiones generan una dialéctica que vuelve simples los análisis en los cuales éstas se leen unívocamente. De allí que conceptualizaciones ligeras como “estandarización” del mundo, “mundialización cultural” u “homogeneización social” resultan inadecuadas o incompletas para dar cuenta de las nuevas realidades. Más ajustadas parecen denominaciones como la de glocalización (Robertson, en Beck, 1998), la cual, a pesar de su escaso desarrollo conceptual, resulta más pertinente para captar la complejidad de los noveles procesos.

LA SOCIEDAD GLOBAL A GRANDES TRAZOS

La condición global tiene su expresión en los distintos planos de la sociedad mundial. Así, hablamos de una economía globalizada cuando reconocemos que, por primera vez en la historia de la humanidad, tal como apunta Thurow (1996), todo se puede fabricar en cualquier lugar y vender donde se quiera. Esta nueva dinámica rompe con el antiguo patrón económico multinacional en el cual las empresas obedecían a una lógica vertical –las empresas matrices decidían y las subsidiarias ejecutaban– para dar paso a una racionalidad translocalizada, volviéndose mucho más ágil y abarcante el ritmo económico mundial.

En este contexto, las compañías transnacionales cobran relevante importancia: ellas son responsables del 30 por ciento del producto bruto global, del 70 por ciento del comercio mundial y del 80 por ciento de las inversiones internacionales (Held, 1997). Estas cifras, que corresponden a mediados de la década de los noventa, podemos suponerlas aumentadas hoy día.

Sin embargo, los conglomerados transnacionales no son ya esos gigantes monolíticos, generalmente estadounidenses, de otrora. De hecho, según Robert Reich, “el núcleo de la corporación ya no es ni siquiera norteamericano. Es una fachada detrás de la cual hormiguean grupos y subgrupos descentralizados, contratando continuamente unidades igualmente difusas que trabajan por todo el mundo...” (en Ianni, 1999:59).

Al mismo tiempo, somos testigos de un flujo financiero global sin precedentes. Con la revolución de las tecnologías de la comunicación, las transacciones de capital pierden cada vez más entidad física (basta con apretar una tecla para movilizar de un lugar a otro grandes sumas de dinero), desarrollándose independientemente y por encima de las fronteras territoriales. El mundo de las finanzas ha adquirido tal autonomía, que no es atrevido aseverar que éste es el subsistema más autorreferente y dinámico en el vasto sistema económico mundializado.

Pero la cartografía global delinea otros trazos, además del económico. La emergencia o robustecimiento de un conjunto de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, múltiples organizaciones no gubernamentales, así como un sinnúmero de redes informales de coordinación política, informan sobre la constitución de un conjunto de actores con definitiva responsabilidad en las transformaciones que se operan en la estructura de decisiones políticas de carácter mundial.

Muchas de estas organizaciones se han visto sometidas a, y han sido ellas mismas fuente de, legislaciones con alcance global. Así, por ejemplo, las Naciones Unidas dieron luz en los tempranos años de la posguerra a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual acoge idealmente a todos los individuos del planeta, más allá de los derechos constitucionales consagrados por los estados correspondientes a los diferentes territorios nacionales.

Igualmente, en el campo de la defensa, la existencia de cuerpos de seguridad como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), forjado al calor de la Guerra Fría, cuya misión es la de integrar las políticas de defensa y discutir sobre estos problemas en el hemisferio occidental (Held, 1997), suponen una estrategia de acción global, más allá de las delimitaciones e intereses particulares de los signatarios de ese acuerdo.¹ Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas procura monopolizar el poder mediante la obligación de los miembros de ese organismo de ejecutar las decisiones del Consejo, poniendo a la orden sus respectivos ejércitos si fuera necesario (Hein, 1994:97).

Finalmente, uno de los espacios donde la condición global se hace más presente es el de la cultura y la construcción de identidades. Efectivamente, los enormes cambios en los sistemas de comunicación en el mundo han exacerbado las

¹ A pesar de la reciente conducta de la administración Bush con respecto a la declaratoria de guerra a Irak, sin contar con la anuencia absoluta de los miembros de las Naciones Unidas, el imperativo de la cooperación global en el terreno de la seguridad sigue vigente. Posiciones de resistencia, como la de Francia, revelan que las decisiones unilaterales son cada vez más difíciles en el concierto internacional.

posibilidades de las distintas culturas de cruzarse y mezclarse, conformando lo que algunos sociólogos han dado en llamar *global melange* (Nederveen, 1994). Los influjos de los procesos globales sobre la cultura son estimulados también por los movimientos masivos de migrantes, exiliados, refugiados, trabajadores, los cuales proporcionan a las identidades un sentido caleidoscópico, intemporal y procesal. De modo que cultura e identidad subvierten, hoy como nunca, los estrechos marcos nacionales, volviendo inútiles y anacrónicos los esfuerzos por atraparlas y congelarlas en el espacio y en el tiempo (Arenas, 1999) a partir de meros actos administrativos. Lo que hasta ahora se conocía como identidad nacional debe ser revisado a la luz del creciente rol de los componentes transnacionales y la cada vez menos decisiva variable territorial.²

Estos vectores de la sociedad global, gruesamente delineados, cuestionan la centralidad histórica del Estado-nación, tal como éste se ha desenvuelto en los últimos ciento cincuenta años, aproximadamente,³ como veremos en lo que sigue.

EL ESTADO-NACIÓN EN LA MODERNIDAD

La importancia que ha tenido el Estado nación en el último siglo y medio de historia es definitiva para entender la dinámica de las sociedades modernas. Cuando hablamos de Estados nacionales nos estamos refiriendo a aquellas unidades territoriales en las cuales se asienta un determinado conjunto humano (la nación estrictamente) que reconoce un centro común supremo de gobierno al cual se subordina y el que le garantiza su cohesión.⁴

Anderson (1997:23) ha propuesto, con espíritu antropológico, la definición de nación como “una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y

² En realidad, nunca se pudo hablar de identidad nacional en sentido puro ni siquiera con respecto a aquellas sociedades en las cuales predomina una determinada composición étnica como la boliviana, tal como es posible colegir de este texto: “Los ingredientes aparentemente más sólidos y los factores más sagrados del acervo cultural e histórico del actual espacio boliviano resultan ser una mixtura deleznable y contingente de elementos que provienen de otras tradiciones nacionales o que tienen una procedencia común con los más diversos procesos civilizatorios” (Mansilla, 1997:32).

³ Lo que sin duda muestra la juventud de esta forma de organización sociopolítica contra una visión (un sentimiento sería más apropiado decir) que piensa ¿siente? al Estado-nación ahistóricamente al percibirlo como una organización eternamente existente, resistiéndose a aceptar sus posibles transformaciones y hasta su probable desaparición, tal como la encontramos en los nacionalistas más contumaces. Pero como ha señalado Recalde (1982:3): “Las naciones son el resultado de actos humanos y los hombres las hacen nacer, las transforman, las extinguen...”.

⁴ Véase Hobsbawm (1995), quien, rastreando en los principales diccionarios de varias lenguas el concepto de nación, descubre que la atadura de ésta a un cuerpo político común no es registrada en aquellos sino a partir de 1884. Con base en este rastreo hemos puntualizado el significado del Estado-nación delimitado arriba.

soberana”. Imaginada porque, aun sin conocerse entre sí, los miembros de una nación guardarán en su mente el principio de comunión que les identificará como partes del mismo cuerpo, esto es, se imaginarán como integrantes de una sola comunidad, limitada en tanto su extensión es finita, es decir, tiene acotación geográfica. Por último, soberana en virtud de que, habiendo nacido en una época (la de la Ilustración y la revolución) en la cual se desintegraba la legitimidad de las dinastías divinamente ordenadas, las naciones se erigen como emblemas de la emancipación con respecto de ese ordenamiento a partir del Estado soberano⁵ (*ibidem*), tal como éste se fraguó con el absolutismo.

El Estado moderno, descendiente en línea directa del absolutismo,⁶ es un Estado centralizado que se impone a la autoridad dividida de la Edad Media y combina en una sola entidad la nación como comunidad de personas que aspiran a autodeterminarse políticamente, amparadas en el conjunto de instituciones políticas a partir de las cuales esto será posible. La sociedad⁷ ha encontrado en el Estado-nación una forma de organización que le ha permitido a lo largo del tiempo y con gran eficiencia, amplia autonomía y coherencia en espacios territoriales demarcados. De allí la importancia de los territorios como soporte afectivo de los miembros de una nación, frente al vacío exterior.⁸ Así las cosas, los estados nacionales han sido las unidades fundamentales en la dinámica sociopolítica moderna actuando en obediencia a la soberanía que les ha sido consustancial.

Economía nacional, identidad nacional, política nacional, cultura nacional fueron y siguen siendo expresiones concretas de esa centralidad histórica que deviene de

⁵ De allí precisamente emana el moderno concepto de soberanía basado en el no reconocimiento de autoridad ni por encima ni por debajo del Estado nacional que ha dominado el paisaje de la modernidad. La soberanía se presenta, así, como la potestad legítima que tienen las comunidades a través de sus autoridades políticas de ejercer los poderes del Estado y dictar las reglas, regulaciones y medidas en sus respectivas geografías. Véase Held (1997).

⁶ Recordemos acá que el absolutismo selló la eclosión de una forma de Estado montada sobre la absorción de unidades políticas más pequeñas y débiles por estructuras políticas más grandes y de mayor fortaleza; un sistema y un orden legal y efectivo con cobertura en todo el territorio unificado; un gobierno más unitario y continuo ejercido por una cabeza soberana única; el desarrollo de un conjunto de estados que protagonizan una lucha por el poder, competitiva, cargada de riesgos y de inciertos resultados (Held, 1997).

⁷ Nacidas en el período de alumbramiento de las naciones-Estado, las ciencias sociales tienen en las sociedades nacionales su objeto natural de estudio: sociedad es para las disciplinas sociales la nación en el marco político que la contiene. Las categorías de análisis que éstas han formulado tienen su fuente allí. Las nuevas coordenadas que marcan la dinámica social a la luz de los procesos globales rebasan los espacios nacionales, obligando a las ciencias sociales a repensar sus categorías, las cuales resultan cada vez menos adecuadas para comprender la novedosa realidad.

⁸ Herrero de Miñón (1980) ha puesto de manifiesto la idea del territorio como espacio mítico en cuanto que la “...visión mítica del mundo es una representación cartográfica, esto es, espacializada, de cuanto existe, sea real o no...” añadiendo que “...La integridad territorial llega a ser, de esta manera, un dogma irrenunciable y los territorios perdidos se convierten en horizonte de permanente reivindicación, herida siempre abierta que la literatura e incluso la cartografía no dejan cicatrizar...” (pp. 637-638).

la arquitectura de los estados nacionales. No obstante, tales expresiones no pueden ya nombrarse sin ser problematizadas o relativizadas con vista a los horizontes de interconexión que distinguen estos tiempos, tal como asentáramos en las primeras páginas de este trabajo.

LOS DESAFÍOS GLOBALES AL ESTADO-NACIÓN

En efecto, los vectores de la sociedad global ofrecen hoy los más grandes desafíos a la existencia del Estado nacional, tal como lo hemos conocido en la modernidad. Como apunta Held (1997:130), estas “disyuntivas externas trazan una serie de condiciones y procesos que alteran el espectro y la naturaleza de las decisiones disponibles en un territorio delimitado”. Así, la economía-mundo y los flujos financieros globales le plantean a los distintos estados nacionales un conjunto de retos de los cuales no les es posible sustraerse. Si hace diez años los movimientos de recursos transfronterizos tenían como protagonistas a los gobiernos, hoy ya no es así. Estos flujos están compuestos, fundamentalmente, por dinero privado, lo cual rebaja las capacidades de acción de los estados (ver Ohmae, 1997). ¿Cómo aislarse del mercado mundial si se quiere seguir existiendo?, ¿cómo poner coto al movimiento de capitales si éstos se mueven en los inatrapables espacios virtuales?⁹ Como Habermas ha insistido, “los Estados ya no constituyen los nodos fundadores de la red mundial de relaciones comerciales, gracias a la estructura de relaciones interestatales o internacionales. Hoy se diría que son los estados los que están insertos en los mercados y no las economías las que están insertas dentro de las fronteras estatales” (2000:123).

La conformación de bloques regionales económicos y comerciales y su proliferación en los últimos tiempos, obedece a la necesidad de los limitados ámbitos económicos nacionales de ampliar su radio de acción mancomunadamente y hacer frente a las nuevas condiciones globales. Con ello, inevitablemente, los países se ven compelidos inexorablemente a involucrarse en procesos de negociación de sus soberanías en el marco de instancias supranacionales de poder. El caso más conspicuo es el de la Comunidad Económica Europea.

⁹ Esta incapacidad, sin embargo, está conduciendo a un desafío mundial: la necesaria puesta en práctica de reglas o normas que ajusten de algún modo estos movimientos de modo de asegurar la gobernabilidad global. Es en este marco en el cual algunos autores como Messner (1999) se han atrevido a hablar de gobernanza global, para aludir a una necesaria dirección con vistas al diseño de nuevas vías de desarrollo. La asincronía que se registra entre un vertiginoso curso de los procesos económicos, sobre todo financieros, y arreglos institucionales que los regulen, exige el montaje de aparatos normativos supranacionales. De este modo, la gobernabilidad, circunscrita hasta ahora en los marcos nacionales se convierte en un imperativo mundial “común a todos los países, e insoluble de forma separada...” (Arbós y Giner 1993: prefacio).

Del mismo modo, la relevancia que han adquirido actores globales como los nombrados en la primera parte de este trabajo, socavan las bases de la soberanía estatal, bien cuando limitan las acciones nacionales autónomas, como es el caso del FMI o la ONU, bien cuando compiten o desplazan al Estado en sus tareas o competencias, como las ONG.¹⁰

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en el marco de las Naciones Unidas, alentó el desarrollo del derecho internacional, cuyas provisiones hasta el momento dejaban de lado los derechos de los individuos, los cuales tenían expresión exclusivamente en las distintas constituciones nacionales. En adelante, los derechos de cada persona han podido ser proclamados en la arena pública mundial “sobre y contra las pretensiones de los Estados, y si los deberes de cada persona subsisten independientemente de su posición como súbdito o ciudadano de un Estado, entonces la posición del Estado como un cuerpo soberano por encima de sus ciudadanos, y autorizado a exigir su obediencia, queda cuestionada y la estructura de la sociedad de Estados soberanos queda decolorada” (Bull en Held, 1997:166-167).

Esta evolución del derecho internacional que se manifiesta en la creación de nuevos sistemas de regulación legal, aun cuando no han madurado instituciones con poder coercitivo capaz de obligar el cumplimiento de las decisiones adoptadas, tiene, sin embargo, consecuencias de amplio espectro al incidir en la nueva dinámica que adquiere la política mundial. Sin duda, este nuevo cuadro conmueve los pilares sobre los cuales se asienta la noción de sociedad civil, la cual ha tenido históricamente como contención los bien afincados muros de los estados nacionales. Al trascender la jurisprudencia propiamente nacional, la ciudadanía conquista espacios que escapan a los reconocidos históricamente por los estados modernos.

Es en esta perspectiva que encajan los esfuerzos desplegados en los últimos tiempos por reparar agresiones contra la sociedad cometidas en los territorios nacionales. El establecimiento de la Corte Penal Internacional creada en virtud del Estatuto de Roma en julio de 2002, cuyo objetivo es castigar los crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión, a pesar de que su acción se concibe como complementaria de las jurisdicciones penales nacionales, posee completa independencia y autonomía.

¹⁰ Es pertinente recordar el incremento exponencial que han tenido las organizaciones no gubernamentales internacionales en los últimos tiempos: mientras en 1909 su número era de 176, en 1989 éstas ascendieron a 4.624 (Held:139). Su importancia ha aumentado en los países menos desarrollados, particularmente en las áreas sociocultural y política, toda vez que las mismas tienen acceso a financiamientos provenientes de los países industrializados, a veces mayores que los fondos de las organizaciones públicas nacionales (véase Sonntag y Arenas, 1995).

El supuesto sobre el cual actúa esta Corte es el de poner fin a la impunidad que ha favorecido a los autores de tales crímenes, de modo de prevenir los que puedan presentarse en lo sucesivo, en el entendido de que tales crímenes afectan no a un país en particular, sino a la humanidad en su conjunto (véase Estatuto de Roma, preámbulo).¹¹

Es también en esta nueva óptica, la cual se nutre de una suerte de ética universal, que deben entenderse los resultados del Tribunal de Nuremberg al sentenciar que “...cuando las normas internacionales que protegen valores humanitarios básicos entran en conflicto con las leyes del Estado, cada individuo debe transgredir el derecho estatal...” (Held, 1997:132). Esta disposición afecta sensiblemente, tal como apunta el mismo Held, la dirección legal del Estado moderno, desafiándolo en uno de sus puntos más álgidos –la jerarquía en el Ejército– al abrir la posibilidad a los militares como individuos, de desconocer órdenes de sus superiores si las mismas se riñen con la normativa humanitaria mundial. Esta nueva arquitectura jurídica global rebasa los deberes y derechos estatuidos nacionalmente abriendo un boquete entre los marcos legales nacionales y los de aliento universal.

Por otra parte, la existencia de órganos supranacionales conformados para actuar en materia de defensa, supone un recorte de las posibilidades soberanas de los distintos estados de desplegar acciones en el terreno de la seguridad.

Asimismo, las globalizadas formas de comunicación que acortan las distancias, saltando las demarcaciones geográficas y desterritorializando la información, minan la soberanía comunicacional de los distintos estados a pesar de los denodados esfuerzos que los mismos puedan desplegar para impedirlo: “Hasta los estados autoritarios están perdiendo la batalla sobre los medios de comunicación en la era de la información”, señala Castells (1998:286). Con la desnacionalización de la información tiene ya poco sentido hablar de identidad nacional o cultura nacional como entidades inamovibles, circunvaladas por los estados. Si antes resultaba cuesta arriba, como hemos dicho, ahora mucho más. Si en el pasado la nación requirió el

¹¹ Este nuevo cuadro que domina en materia de derecho internacional ha dado impulso a las acciones de justicia llevadas a cabo por el juez español Baltasar Garzón, quien se ha convertido en icono de la lucha contra la impunidad. El caso Pinochet y, más recientemente, el de Ricardo Cavallo, han marcado pauta en este sentido. Con respecto a este último, la justicia internacional acaba de asentar un importante precedente. Como se sabe, Garzón pidió su extradición a España, acusándolo de victimario de cientos de ciudadanos españoles radicados en Argentina durante la dictadura militar. Cavallo, quien se encontraba en México, fue trasladado a España por decisión de la Corte Suprema de Justicia de ese país, a pesar de que el imputado no cometió delito alguno en territorio mexicano, como tampoco en el español. Es decir, ambos países accionaron sus sistemas legales, *independientemente de la jurisprudencia argentina* (las cursivas son nuestras), nación en la que los delitos de Cavallo quedarían impunes, gracias a las Leyes de Punto Final y obediencia debida (para detalles consúltese *El Universal* en su edición de 18 de julio de 2003, p. 1-10).

desarraigo de los individuos de sus respectivas localidades en procura de su reinserción en el espacio de territorios más amplios, lo cual implicó una conjunción entre la modernidad y la nación (para ser modernos era necesario ser nacionales), en el presente asistimos a su disyunción en vista de la radicalización del movimiento de desterritorialización, que fractura la unidad nacional (Ortiz, 1997). La crisis de las culturas nacionales no debe verse, sin embargo, como producto de una amenaza externa, porque ello implicaría "...atribuir a la globalización una exterioridad total, como si las naciones estuviesen fuera de su órbita. La globalización de las sociedades y la mundialización de la cultura es un proceso que atraviesa a las sociedades nacionales..." (p. 92).

A este cuadro debemos agregar un conjunto de problemas cuya difícil solución revela la incapacidad de los estados para afrontarlos aisladamente. El sida, los peligros ambientales, el narcotráfico, por sólo citar tres de las más relevantes dificultades globales, no pueden ser atacados unilateralmente desde cada unidad estatal, por lo cual éstas resultan insuficientes: "... los Estados nación, incluyendo a los grandes Estados nación poliétnicos, son ya demasiados pequeños para los grandes problemas, en adelante internacionales y transnacionales: los problemas de la economía, los del desarrollo, los de la civilización tecnoindustrial, los de la homogeneización de los modos y géneros de vida, los de la desintegración de un mundo campesino milenario, los de la ecología, los de la droga, son problemas planetarios que exceden las competencias nacionales..." (Morín, 1993:132). Estas nuevas condiciones redimensionan la soberanía estatal y obligan a encontrar fórmulas que rebasan los marcos nacionales: "El vaciamiento de la soberanía del estado nacional seguirá ahondándose y, por tanto, resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de acción política a nivel supranacional" (Habermas, 2000:175). Sin embargo, hasta ahora, la solución de estos problemas es reclamada por los ciudadanos a sus respectivas autoridades nacionales, lo que engendra una paradoja: mientras el Estado se erosiona, merced a su incompetencia para lidiar con los asuntos globales, se espera que sea él quien resuelva dichas dificultades.

EL ESTADO-NACIÓN HACIA ADENTRO: MÁS DESAFÍOS

Lo que se ha dicho hasta acá recoge una serie de condicionantes externos a la pervivencia del Estado-nación, en los términos en que éste lo ha hecho hasta ahora. Pero el mismo también debe confrontarse con factores que en el ámbito interior cuestionan su hegemonía. Así, la visibilidad que ha cobrado lo local como el otro rostro de lo global, tal como se ha señalado, desgasta la centralidad del Estado nacional. No son ajenos a este fenómeno las respuestas particularistas a la globalización que se manifiestan, a veces con mucha virulencia, en el resurgimiento de

valores culturales ligados a grupos locales en el ámbito de la nación. Recordemos que la construcción del Estado-nación exigió la subordinación de lealtades primarias a lealtades de más amplia cobertura. Puede decirse que la nación canceló políticamente los afectos más locales en nombre de la nación como unidad afectiva mayor. El mito del territorio no hizo sino extender su alcance. Las culturas locales fueron eclipsadas por lo que, en adelante, pasó a ser la cultura nacional. Lo que estamos viendo hoy es el regreso de esas microidentidades que reclaman el lugar perdido, amenazando la cohesión nacional y con ello la propia vida del Estado-nación. Si en el pasado las amenazas a la integridad de éste provenían exclusivamente de otros estados nacionales, hoy las amenazas a la vida de muchos de ellos emanan de su propio seno.¹²

Por otra parte, los procesos de descentralización política que acompañan a esta emergencia de lo local, suponen una cesión de competencias desde las esferas de los gobiernos centrales hacia las esferas descentralizadas. Así las cosas, el ejercicio del poder se redistribuye horizontalmente, perdiendo las instancias centrales sus fortalezas tradicionales.¹³ Este proceso, de gran solidez en muchos países europeos, es, sin embargo, con matices y grados, una tendencia universal insoslayable. América Latina no se sustrae a ella y la década de los noventa fue testigo de importantes esfuerzos en cada uno de sus países para impulsar los gobiernos subnacionales, con lo cual se oxigenaron los distintos sistemas políticos nacionales, sometidos en muchos casos a severas crisis de legitimidad. Sea como fuere, lo cierto es que la descentralización de los poderes regionales y locales “refuerza las tendencias centrífugas, al acercar a los ciudadanos al gobierno pero aumenta su desconfianza hacia el Estado-nación...” (Castells, 1997:271).

Esta cesión de competencias de los gobiernos centrales a los territorios locales se produce en el marco de una fuerte segmentación social.¹⁴ A esta segmentación

¹² Los casos de la URSS y Yugoslavia son paradigmáticos en este sentido. Como sabemos, el Estado federal soviético, que subsumió más de cien nacionalidades y grupos étnicos, se disolvió al calor del creciente reforzamiento de la conciencia particular de algunas de esas nacionalidades, dando al traste con una forma de organización política soportada ampliamente en sus aparatos de represión. La presión que vive el Estado español frente al siempre amenazante separatismo terrorista de la ETA, en el País Vasco, ilustra también esta tensión a la que están sometidos muchos estados nacionales en los tiempos que transcurren.

¹³ Aunque los espacios territoriales descentralizados siguen formando parte del Estado-nación, adquieren ahora un poder tal que, en algunos casos como en Europa –sobre todo España–, haciendo uso de una gran autonomía, son capaces de conectarse económicamente por la vía de acuerdos formales o informales, con otras localidades, obviando las mediaciones del gobierno nacional.

¹⁴ Esta profunda segmentación social se traduce en una gran capacidad de la sociedad para autoorganizarse, según ha indicado Beck (1998) “...esto comienza con las cosas más cotidianas: cuestiones escolares, problemas de alquileres, reglas de tránsito... hoy el Estado está enfrentado a todos los grupos posibles, a minorías de todo tipo... no sólo viejas organizaciones como los sindicatos, las iglesias, los medios. También los deportistas están muy organizados. Los homosexuales, los traficantes de armas... los padres... los protectores de la naturaleza, los terroristas, etc. Se pueden descubrir 10.000 diferentes instancias de poder en nuestra sociedad” (pp. 185-186).

–inherente por lo demás a la modernidad– se agrega ahora la diferenciación funcional de distintos campos, como el derecho, la economía, las artes, la ciencia, los cuales cobran gran autonomía, obedeciendo a sus respectivas lógicas particulares (Lechner, 1996:105). Estos fenómenos dotan de gran complejidad a los sistemas sociales e inhabilitan o, por decir lo menos, disminuyen la eficiencia de aquellos mecanismos de dirección que el Estado desplegó históricamente. Recordemos acá que los estados nacionales operaron como fuerzas integradoras de la sociedad a partir de relaciones jerárquicas presididas por el Estado central, una vez liquidado el orden feudal. Si en el pasado esto funcionó de modo más o menos estable, hoy la nueva complejidad instalada al socaire de la globalización, lo dificulta enormemente.

De esta manera, el Estado ha dejado de ser el vértice de representación de la sociedad al verse rebasado por las nuevas circunstancias. “... De lo que fundamentalmente se trata es de percibir cómo esta institución, que siempre ha vivido por y para la territorialidad y el control se está viendo desbordada en estos dos ámbitos por efecto directo de la combinación entre los fenómenos de la mundialización y la complejidad creciente, que se encuentran en una relación de retroalimentación mutua. Una sociedad compleja, corporativa y plural y... un sistema productivo y financiero que trasciende las fronteras, no se pueden someter sin graves distorsiones dentro de límites territoriales circunscritos a un poder político concreto...”. La cuestión es que los distintos subsistemas funcionales de los que hemos hablado parecen haberse “descolgado”, como apunta Habermas, de “todo contexto fundado en términos de comunicación política... Junto con el Estado nacional, también ha llegado a su fin todo tipo de ‘sociación’ política que se presente con excesivas pretensiones normativas” (Habermas, 1998:182).

En resumen, el avance de la descentralización entendida como descarga de responsabilidades de los gobiernos centrales, la fuerte fragmentación de las sociedades, así como una acentuada diferenciación funcional, complejizan, como nunca antes, la vida social y hacen cada vez más dificultosa la actuación del Estado como eje exclusivo de ordenación sociopolítica.

EL PODER DE LAS REDES

Esta nueva complejidad sirve de sustrato a la formación de redes, las cuales expresan la necesidad de vinculación entre diferentes actores movidos por el imperativo de resolver problemas comunes. De modo, pues, que en un contexto dominado por la pluralidad, la horizontalización en la toma de decisiones parece ser la única vía para enfrentar las dificultades con cierta garantía de éxito. Al perder el Estado su centralidad, como se ha dicho, las políticas formales o informales se producen al margen de los poderes convencionales, dando lugar a lo que Messner

(1999) entiende como “socialización de la política” o “politización de la sociedad”. Este proceso rebasa, igualmente, los marcos territoriales. Tanto la política como las políticas públicas, como llama la atención Pérez Baltodano (1997:15), “deben ser analizadas como componentes y dimensiones de una red global de relaciones de poder e intereses, que condicionan la lógica y racionalidad que definen las relaciones entre el Estado y la sociedad alrededor del mundo”.

La palabra clave en este proceso es cooperación, toda vez que cada actor necesita de los demás porque no posee por sí solo la total capacidad para moverse. La estructura en redes, señala Messner (1999:95), sirve, entre otras, para mancomunar los conocimientos relevantes a los fines de la toma de decisiones, intercambiar experiencias, lo cual hace más rápido el aprendizaje de los diferentes actores en red y formar estructuras consensuales y de compromiso, haciendo transparentes los intereses comunes y divergentes.

La acción de las redes vuelve caduco e infructuoso todo intento de planificación centralizada desde el Estado. Al transformarse las relaciones entre éste y la sociedad, en virtud de los procesos de fragmentación y diferenciación funcional, en un contexto de globalización, la posibilidad de diseñar políticas se complejiza aún más. Ante esto, el Estado se redefine y rearticula debiendo ejercer la función de coordinación, más que la de dirección, habida cuenta de que ya no le es posible organizar el todo social. En este sentido, éste adquiere importancia como integrador de redes políticas, bien orientando, moderando o mediando, con lo cual se fortalece a sí mismo y a la sociedad.

MUTACIONES DE LA POLÍTICA

Estas nuevas coordenadas que afectan al Estado también inciden sobre la política. “La política ya no es lo que fue”, ha sentenciado Lechner (1996) en uno de sus trabajos. Efectivamente, a pesar de que aún nos seguimos sirviendo del aparataje conceptual con el cual se comprendió la vieja política, sobre todo en su esfera institucionalizada, y –mucho más– aun seguimos esperando de ella que resuelva nuestros problemas, la verdad es que ésta ya no parece facultada del todo para hacerlo.¹⁵

¹⁵ Debemos, no obstante, aclarar, una vez más, que nos estamos refiriendo acá a la política en su perspectiva weberiana, según la cual ésta se constriñe al Estado y sus aparatos institucionales. Sin embargo, la política en su sentido más amplio, como espacio de ciudadanía donde los individuos construyen la libertad, tal como la concibió originalmente Aristóteles y la recreó Hannah Arendt (1997), siempre será la fuente de la democracia y el antídoto contra los totalitarismos, sin lo cual la sociedad se extraviaría en la oscuridad terrible de la opresión y la violencia.

Si la modernidad debe ser asimilada como un orden construido y no como uno heredado, a diferencia del ordenamiento sagrado premoderno, la responsabilidad de esa construcción con arreglo al valor supremo del bienestar del hombre, se hizo descansar en la política y en su expresión institucionalizada más completa: el Estado. Por ello, la política pasó a ocupar el lugar privilegiado en tanto representación, regulación y conducción de la vida social (Lechner, 1996).

Los acelerados e intensos cambios que hoy presenciamos han dislocado este topos sobre el cual se asentaba la política, sobre todo –insistimos– la institucionalizada. La disgregación de la sociedad ha traído aparejadas dos consecuencias: la pérdida de centralidad jerárquica de la política y su conversión en un subsistema más, de manera que cualquier pretensión de intervención en otro subsistema queda disminuida (Lechner, 1998).

En los márgenes o por debajo de este subsistema configurado por las instituciones políticas, nuevos actores le disputan espacios a su estructuración. Beck (1998) ha hablado de subpolítica para nombrar este fenómeno. Subpolítica significa, según este autor, estructuración de la sociedad desde abajo. Estos nuevos actores no se dejan apresar ya por los mecanismos de integración históricos como la nación y el Estado (Vallespín, 2000) y, más allá, son capaces de trascender sus propios límites territoriales para constituirse en movimientos mundializados, tal como, paradójicamente, lo demuestran los grupos antiglobalizadores.

Pero la política se ha revelado también como incapaz para seguir proveyendo a los ciudadanos el bienestar por el que apostó la modernidad. La crisis del Estado de bienestar que se instaló entre nosotros hace tres décadas, significó el fin de la compensación social que logró universalizarse como concepto. La política y el Estado perdían así el norte de seguridad con el cual se presentaban ante los ciudadanos. Con ello, el desencanto y el desafecto hacia los órganos que encarnan la política –el Estado y los partidos políticos básicamente– marcaron los nuevos tiempos.

LOS RETOS DEL ESTADO Y LA POLÍTICA. A MODO DE CONCLUSIÓN

Pero no nos engañemos, tanto el Estado como la política institucionalizada tienen demasiado que hacer en las presentes circunstancias, a pesar de sus incompetencias y anacronismo. El Estado, como ha señalado Vallespín, es un “magnífico poder intermedio”, el único capaz de enfrentarse a la poderosa ola de la globalización, así como de remediar la severa fragmentación social, procurando un mínimo

de articulación social a partir de la creación de espacios e instituciones en los que los actores puedan actuar autónomamente, tal como ha apuntado Garretón (1994). Sin embargo, para que este *desideratum* se aproxime, son necesarias varias cosas: resignificar la política en su sentido amplio, recuperándola como espacio legítimo de actividad colectiva; gestionar la pluralidad a partir de la negociación y el compromiso; comprender definitivamente que a los problemas y desafíos de esta época sólo es posible responder con soluciones mancomunadas, global y regionalmente.

De allí que esquemas de poder jerárquicos, afincados en una sola visión del mundo, irrespetuosos de la diversidad, recentralizadores y cerrados sobre sí mismos, tienen muy poco que ofrecer y están irremisiblemente condenados al fracaso.

En definitiva, tanto los desafíos globales como los que emergen en el interior de las distintas sociedades nacionales, plantean hoy serias limitaciones al desenvolvimiento del Estado nacional en los términos en que esta unidad actuó clásicamente. Esto no significa, empero, que éste se extinguirá. Hasta ahora no han aparecido formas de integración social ni mecanismos de legitimación política más eficaces capaces de sustituirlo; sin embargo, todo apunta a pensar que los procesos en curso, los cuales no tienen marcha atrás, ampliarán aún más los espacios que hoy fluyen al margen del Estado. Frente a ello, éste deberá reformular sus competencias, como efectivamente en muchos casos ya lo está haciendo, y redefinir su estatus de cara a las nuevas realidades.

BIBLIOGRAFÍA

Textos secundarios

ANDERSON, B. (1997). *Comunidades imaginarias*. México: Edic. Fondo de Cultura Económica.

ARBÓS X. y S. Giner (1993). *Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Edic. Siglo XXI.

ARENAS, N. (1999). "Globalización, integración e identidad. América Latina en las nuevas perspectivas", en *Análisis de Coyuntura*, vol. V, nº 1, enero-junio.

ARENDT, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Ed. Paidós.

BECK, U. (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Ed. Paidós.

CASTELLS, M. (1998). *La era de la información*. Vol. 2: El poder de la identidad. Madrid: Ed. Alianza.

GARRETÓN, M.A. (1994). "Redefinición de gobernabilidad y cambio político", *Síntesis*, n° 22.

GIDDENS, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Ed. Alianza Universidad.

HABERMAS, J. (2000). *El Estado nación europeo y las presiones de la globalización*. New left review 1.

_____ (1998). *Más allá del Estado nacional*. Madrid: Edic. Trotta.

HEIN, W. (1994). "El fin del Estado nación y el nuevo orden mundial. Las instituciones políticas vistas en perspectiva". *Nueva Sociedad*, n° 132.

HELD, D. (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Ed. Paidós.

HERRERO DE MIÑÓN, M. (1980). "El territorio nacional como espacio mítico", en *Libro homenaje a García Pelayo* (tomo II). Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

HOBBSBAWM, E. (1995). *Naciones y nacionalismos desde 1970*. Barcelona: Edic. Crítica.

IANNI, O. (1999). *La era del globalismo*. Madrid: Edic. Siglo XXI.

LECHNER, N. (1998). "El nuevo papel del Estado en América Latina", en Rosario Helia Isabel, comp. *La planificación del futuro o el futuro de la planificación*. Caracas: Cendes.

_____ (1996) "La política ya no es lo que fue". *Nueva Sociedad*, julio-agosto.

MANSILLA, H.C.F. (1997), "La identidad colectiva boliviana. Tradiciones particularistas y coerciones universalistas", *Nueva Sociedad*, 152, noviembre-diciembre.

MESSNER, D. (1999). "Sociedad de redes: un nuevo modelo de conducción y gestión políticas", en K. Esser, ed. *Competencia global y libertad de acción nacional*. Caracas: Nueva Sociedad.

MORÍN, E. (1993). *Tierra patria*. Buenos Aires: Nueva Visión.

NEDERVEEN, J. (1994). "Globalization as hybridization". *International Sociology*, vol. 9, nº 2.

OHMAE, K. (1997). *El fin del Estado nación*. Santiago de Chile: Edic. Andrés Bello.

ORTIZ, R. (1997). "Notas sobre la mundialización y la cuestión nacional". *Nueva Sociedad*, nº 149.

PAZ, O. (1994). *La casa de la presencia*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ BALTODANO, A. (1997). "Estado, soberanía y políticas públicas en América Latina", en Pérez Baltodano, ed., *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.

RECALDE, J.R. (1982). *La construcción de las naciones*. Madrid: Siglo XXI Editores.

SONNTAG, H. y Arenas, N. (1995). "Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza". París: Unesco. Documentos de debate número 6.

THUROW, L. C. (1996). *El futuro del capitalismo*. Colombia: Ed. Javier Vergara.

VALLESPÍN, F. (1998). *El futuro de la política*. Madrid: Edic. Taurus.

WEBER, M. (1994). *Economía y sociedad*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.

Documentos

Estatuto de Roma (Internet).

Prensa

"Garzón le gana el juego a la impunidad". Reportaje de Andrea Benavides en *El Universal*, 18 de julio de 2003, p. 1-10.