

La reconfiguración del Estado: el nexo entre la globalización y el cambio internacional *

Ann Mason **

Al comienzo del siglo XXI el mundo se encuentra en un momento de cambio profundo, de transformación y de gran complejidad. El orden y la predictibilidad de la época de la Guerra Fría han cedido paso a un sistema internacional donde rige la incertidumbre, el desorden y las contradicciones. En el mundo de la posguerra Fría no hay una estructura global clara, nuevos ejes de conflicto reemplazan la confrontación bipolar, las reglas del juego de la política y economía global no son evidentes, y hay poco consenso acerca de los desafíos y los peligros más sobresalientes que nos amenazan. La inestabilidad y complejidad que han reemplazado el conflicto este-oeste se han agravado e intensificado por el poder tremendo de las fuerzas de la globalización que afectan cada rincón del mundo. En conjunción con la desaparición de los parámetros estrictos de la Guerra Fría, la velocidad y la dirección con las cuales la dinámica tecnológica global, la globalización de la producción y la proliferación de nuevos actores que están revolucionando el mundo de la posguerra Fría son agobiantes. La difusión global acelerada de prácticas y conocimiento en las esferas económicas, políticas, socioculturales y tecnológicas que permean todos los niveles de las estructuras sociales, y que encogen las distancias sociales y geográficas que separan la gente, ha afectado cada dimensión del sistema global.

En ningún caso es esto más evidente que con respecto al Estado. De hecho, las ramificaciones de la globalización para el Estado-nación en el período de la posguerra fría representan uno de los desarrollos políticos más importantes de nuestra época¹. Los cambios que acompañan este proceso en cada esfera de práctica y conocimiento han tenido profundas implicaciones para el Estado, sus procesos políticos, su relación con la sociedad, su autonomía y su autoridad, es decir, su soberanía interna. Estos cambios en la naturaleza y el funcionamiento del Estado a nivel doméstico necesariamente afectan la dimensión externa de la soberanía

estatal, definida como la autoridad suprema de actuar dentro de una esfera política y territorial determinada frente a la comunidad internacional². Dado que la soberanía normativa y jurídica es el elemento constitutivo central del sistema internacional, esta reconfiguración del Estado pone en cuestión las premisas estructurales y los procesos operativos del sistema moderno de los estados. Es decir, los cambios en la institución del Estado como resultado de las fuerzas de la globalización, a su turno producen presiones sobre el sistema internacional fundado sobre el principio del Estado soberano.

Los objetivos de este análisis son cuatro. Empieza con unas reflexiones sobre la singularidad de la globalización como una fuerza para el cambio en el sistema internacional, principalmente por los cambios que se están produciendo en el Estado. Luego, discute las maneras específicas en las cuales la globalización está reconfigurando el Estado, señalando los cambios que se han presentado en su autonomía, sus relaciones de autoridad y su seguridad. Tercero, considera los cambios señalados en el contexto específico de Colombia con el objetivo de identificar los efectos de ciertos procesos globales sobre la fortaleza relativa del Estado colombiano. Por último, analiza las ramificaciones y el posible poder de transformación que estos cambios del Estado tienen para el futuro del sistema internacional de los estados.

La globalización y el Estado

¿Qué distingue éste momento de cambio profundo en la política internacional y nacional de otras épocas históricas? El cambio, la transformación y la turbulencia en sí no son nada particularmente nuevo. Sólo en este siglo el mundo ha experimentado dos guerras mundiales, la revolución, la industrialización global, la descolonización y el descubrimiento del poder aniquilador de la bomba nuclear. Todos estos acontecimientos tuvieron efectos profundos sobre la política internacional, los parámetros de sociedades y estados, y la fábrica de la vida social para los habitantes de este mundo. Sin embargo, estos cambios ocurrieron dentro de la estructura de un sistema internacional centrado en el Estado.

El sistema de los estados, el cuál se formalizó en El Tratado de Westfalia de 1648, ha provisto el marco institucional esencial para las relaciones internacionales durante el período moderno³. El

* Este artículo es una versión más elaborada de un trabajo previo que apareció como "Las Implicaciones de la Globalización: La Reconfiguración del Estado" publicado en Bogotá por el Ministerio de las Relaciones Exteriores, República de Colombia.

** Ph.D. en Ciencia Política de la Universidad de Yale, Magister en Relaciones Internacionales, B.S. Administración de Empresas de la Universidad de Georgetown. Docente de planta de la Universidad de los Andes.

¹ Luciano Tomassini, "El proceso de globalización y sus impactos socio-políticos", en *Ciencia Política*, No. 115, 1996.

² Se dibuja bien la diferencia entre los dos dominios de la soberanía en Lynn Miller, *Global Order: Values and Power in International Politics*, Boulder, Westview Press, 1994, págs.24-27.

Tratado de Wesfalia no sólo puso fin a la Guerra de los Treinta Años, sino a los sistemas de autoridad traslapados de la edad medieval y a la ficción de una Europa unificada y jerárquica dentro del imperio cristiano. En su lugar, formalizó lo que ya se estaba convirtiendo en la realidad política de Europa de esa época: una región fragmentada compuesta por unidades políticas independientes y con jurisdicciones territoriales específicas⁴. Este arreglo marcó un punto histórico decisivo, al institucionalizar las características del sistema moderno de los estados: la descentralización y la soberanía. Estas no solamente forman la base del sistema internacional, sino también son mutuamente dependientes. El sistema internacional es descentralizado en virtud del status soberano de los estados, que genera una igualdad formal entre ellos, y los estados mantienen su soberanía siempre y cuando el sistema siga siendo anárquico.

Los elementos de territorialidad y de autoridad legítima son esenciales a la definición estándar de la soberanía como “la institucionalización de la autoridad pública dentro de dominios jurisdiccionales mutuamente exclusivos”⁵. Así, la estructura del sistema de Wesfalia ha estado basada sobre un sistema anárquico de Estados-nación soberanos sobre los cuales no se reconoce ninguna autoridad superior.

Dentro de este mundo wesfaliano, el principio básico organizador del orden político y social ha sido el Estado-nación. Al nivel nacional, el Estado ejerce la autoridad legítima y final dentro de un territorio indicado. Al nivel internacional, los estados establecen las reglas del juego, interactúan según la costumbre, convenios diplomáticos y los principios del derecho internacional, todos los cuales reconocen al Estado-nación como la unidad apropiada y legítima para regular relaciones políticas, militares y económicas dentro de la comunidad internacional. Las normas fundamentales del sistema mundial protegen la legitimidad de la soberanía estatal, demarcando estrictamente lo doméstico de lo internacional y estableciendo el terreno de

la política del interno/ externo⁶. Aunque siempre han existido otros actores que han compartido el escenario internacional con el Estado-nación, y competido con éste, el mundo moderno ha estado más que todo centrado en el Estado.

A pesar de la anarquía *formal* que caracteriza al sistema internacional, el mundo estado-céntrico ha desarrollado su propia jerarquía informal con base en la distribución de poder militar, económico, y político. Dependiendo de cuántos estados tienen la mayor concentración del poder, en momentos históricos diferentes el sistema general ha sido organizado en estructuras hegemónicas (como por ejemplo la Paz Británica, o, como algunos señalan, la Paz Americana de la posguerra fría), estructuras bipolares (por ejemplo durante la Guerra Fría) o estructuras multipolares (como por ejemplo el Concierto de Europa que duró desde 1815 hasta la Primera Guerra Mundial). Pero el arreglo esencial institucional y normativo raramente ha sido desafiado. De hecho, las amenazas modernas a la estructura descentralizada basada en el Estado, tales como el sueño napoleónico de un imperio francés, la ambición de Hitler de unificar la totalidad de Europa, y la Esfera Japonesa de la Coprosperidad de los 1930, terminaron en una reconfirmación de la normatividad del Estado y del sistema internacional de los estados. Así, a pesar de la creciente interdependencia, cada vez más compleja y amplia que ha acompañado la industrialización global, la expansión del comercio internacional, los avances tecnológicos y de transporte, y la formación de nuevos actores y organizaciones internacionales al final de la Segunda Guerra Mundial, la centralidad del Estado en el sistema internacional europeo ha perdurado durante 300 años.

Pero la globalización está volteando esta premisa estructural de la política internacional boca abajo. Las transformaciones globales que todos nosotros estamos atestiguando hoy día están causando, o por lo menos se están presentando paralelamente con, una reconfiguración del Estado⁷. Muchos de los procesos de la globalización trascienden el Estado, o lo

³ Stephen Krasner, “Sovereignty: An Institutional Perspective”, en *Comparative Political Studies*, No. 21, V. 1, 1988, págs. 66-94. Para un argumento a favor de la problematización de la soberanía, véase J. Samuel Barkin y Bruce Cronin, “The state and the nation: changing norms and the roles of sovereignty in international relations”, en *International Organization*, No. 48, V. 1, 1994, págs. 107-130.

⁴ Stephen Krasner en “Westphalia and All That”, en Judith Goldstein and Robert Keohane, (comps.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1993, cuestiona el grado de ruptura entre los mundos medievales y modernos que el Tratado de Wesfalia representa.

⁵ John Ruggie, “Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis”, en Robert Keohane (comp.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, pág. 143 (traducción propia).

⁶ R.B.J. Walker, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

⁷ Las relaciones causales entre estos fenómenos son complejas – si la globalización permite que procesos transnacionales en las áreas de economía, política, cultura e ideología penetren espacios estatales y afecten estructuras domésticas, estos mismos procesos están influenciados por configuraciones de poder estatal. Mientras es cada vez más factible argüir que las fuerzas de la globalización son verdaderamente independientes y neutras, es importante reconocer el papel que los estados poderosos han jugado en la promoción del comercio, desarrollo tecnológico, inversión de capital, democratización, y normas. Para una discusión importante del papel del poder estatal en la selección acerca de cuáles valores y políticas se vuelvan “globalizados”, véase Andrew Hurrell and Ngaire Woods, “Globalisation and Inequality”, en *Millennium*, No. 24, V. 3, 1995.

atravesar como si no existiera. Los cambios políticos, sociales, tecnológicos, económicos, informativos, educativos, cognitivos, científicos y culturales, a niveles globales, supranacionales, internacionales, transnacionales y subnacionales, han resultado en un nuevo mundo en el cual el rol y la función del Estado están cada vez más afectados. Simplemente, el Estado se ha vuelto más restringido y marginalizado por fuerzas que no puede controlar.

La globalización como término, no logra capturar las contradicciones agudas en los cambios políticos y sociales profundos que se han intensificado con gran rapidez en la última década. Connota, por un lado, interdependencia creciente, integración, supranacionalismo, más cooperación, y hasta homogeneidad, todo como resultado de un flujo rápido y sin fricciones de capital, productos, imágenes, símbolos, ideas, y gente a través de fronteras nacionales. Estas transformaciones implican la formación de nuevas estructuras y actores globales, comunidades transnacionales, enormes zonas de paz democrática e integración regional. Por otro lado, las mismas fuerzas de la globalización involucran de manera muy importante la exclusión, la fragmentación, la reafirmación de identidades y nacionalidades locales, y el conflicto. *Ambas* tendencias producen una reconfiguración radical del Estado y de sus relaciones con las esferas tanto domésticas como internacionales.

Las presiones contra el Estado vienen desde arriba en la forma de creciente interdependencia económica y fuerzas políticas y culturales que fácilmente penetran sus fronteras nacionales. Muchas de estas presiones tienden a constreñir la autonomía de los gobiernos nacionales. Otras presiones vienen desde abajo, en la forma de cambios traídos por la globalización que afectan individuos, familias, sectores sociales y comunidades subnacionales. Muchas redes transnacionales simplemente escapan al control y al poder regulador del Estado, poniendo en cuestión su capacidad de mantener su papel y función en un mundo pos-internacional. Al mismo tiempo, la internacionalización de ciertas funciones anteriormente de dominio exclusivo de los estados, especialmente en las áreas relacionadas con la economía, la seguridad y la cultura, representa otra manera en la cual las fronteras físicas de los estados se debilitan y pierden vigencia.

La reconfiguración del Estado

Quiero sugerir que la internacionalización de ciertas funciones previamente de dominio exclusivo del Estado soberano, la disminución creciente de control sobre sus instituciones y

sociedades, la creciente permeabilidad de sus territorios y la formación de nuevos actores no-estatales quienes ocupan una posición más determinante en la política global, están resultando en una reconfiguración del Estado⁸. En esta parte del ensayo discutiré cómo la globalización hace que el Estado cambie al afectar su autonomía, su autoridad y su seguridad.

Autonomía estatal

Uno de los elementos esenciales de la soberanía, o el control exclusivo sobre un territorio determinado, es el de la autonomía, aún teniendo en cuenta que la autonomía estatal ha sido problemática en la práctica y controvertida en la teoría⁹. La capacidad de un Estado de ejercer la autoridad sobre su población, bienes, economía, ideas e información ha variado a través del tiempo, y según la fortaleza estatal relativa. Igual, casi cada Estado en el mundo acepta ciertas restricciones impuestas por convenios y normas internacionales contra una autoridad absoluta. A pesar de estos problemas con el concepto de la autonomía, dada su centralidad a la soberanía y al Estado, se puede usar como un punto de partida para explorar en qué manera ha sido desafiado por los actuales procesos de la globalización. Limito mi discusión a la consideración de la globalización de la economía y de la democracia.

La globalización Económica

La consolidación de una economía capitalista global es tal vez el hecho más sobresaliente de la globalización¹⁰. Con la implosión del modelo socialista y la conversión de la Unión Soviética y sus socios a la iglesia del libre mercado, el capitalismo internacional de la posguerra Fría se ha consolidado en una sola estructura económica global. Caracterizado por un mercado global de bienes y capital y la formación de una división global de trabajo, la tendencia hacia la integración de economías nacionales dentro de procesos económicos globales es, sin duda, una de las fuerzas centralizadoras más importantes de la globalización¹¹. Sin

⁸ Para una presentación notable del debate actual en la disciplina de las relaciones internacionales acerca de si la globalización está erosionado o no el alcance del Estado, véase Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

⁹ Ibid., pág.237.

¹⁰ James Mittelman, "The Dynamics of Globalization", en *Globalization: Critical Reflections*, Boulder, Lynne Rienner, 1996. Para un análisis que plantea la idea de que una economía global es exagerada, véase Dani Rodrik, "Sense and Nonsense in the Globalization Debate", en *Foreign Policy*, No. 107, 1997.

¹¹ Ibid.

embargo, este proceso ha tendido a producir una descentralización correspondiente en el manejo de las economías nacionales, erosionando el control y la autonomía estatal.

Este efecto es especialmente claro para los países pobres. En primer lugar, estrategias estatales de nacionalismo económico, industrialización vía sustitución de importaciones, y hasta estrategias de autarquía económica, se han desacreditado y se consideran obsoletas, incapaces de competir con las fuerzas de producción globalizadas y las finanzas internacionales. Así, muchos Estados-nación han perdido la autonomía de escoger el modelo económico adecuado para sus condiciones internas. Además, flujos transfronterizos en la forma de migración, comunicaciones, conocimiento y tecnología han permeado el Estado-nación, reduciendo aún más el alcance de la autonomía estatal. Mientras los países de Europa Oriental aclamaron el nuevo capitalismo, otros países en vía de desarrollo no tuvieron otra opción que seguir la tendencia global, aún a costos domésticos altos. Para muchos países, el imperativo de la competitividad global ha requerido la reestructuración radical del sector público, a través del *downsizing*, la privatización y la descentralización del Estado, debilitando las capacidades regulativas y administrativas de los gobiernos centrales¹². Las dislocaciones económicas y sociales entre los sectores más pobres y vulnerables de muchos de los nuevos miembros de la economía global en América Latina, África y Europa Central han resultado en graves crisis domésticas. En la medida en que el Estado se vuelve más débil e incapaz de proveer por la sociedad civil, surgen actividades y actores para-legales para competir con y sustituir al Estado. Así, la integración económica internacional plantea un dilema difícil para muchos estados del Sur: la globalización aumenta la necesidad de protección social y a la vez constriñe la capacidad de los gobiernos de responder efectivamente a esa demanda¹³.

Los países avanzados tampoco han logrado escapar totalmente a las presiones de una economía globalizada contra su autonomía. Aunque en el período de la posguerra los países de la OECD pudieron balancear el compromiso de la liberalización de comercio con protección social, la competencia global representa una amenaza clara al Estado del bienestar¹⁴. La movilidad internacional de capital y trabajo

hace cada vez más difícil mantener salarios generosos y los impuestos necesarios para sostener sus instituciones y los beneficios sociales; las compañías simplemente se reubican en otro territorio donde el costo de producción es más competitivo. Esto ha contribuido a un empuje masivo hacia la desregulación en muchos de los países industrializados, creando un contexto político que estimula reformas regulativas en casi todas las industrias¹⁵. Jurisdicciones subnacionales también se ven forzadas a competir por industrias que operan nacionalmente o internacionalmente, creando estándares de operación y producción cada vez menos regulados. La carrera hacia la desregulación por parte de jerarquías domésticas margina aún más a los gobiernos centrales de las actividades económicas en sus países.

La experiencia de los países del Este Asiático señala, sin embargo, que los efectos debilitadores de la globalización no son ni lineales ni inmediatos. Es ampliamente reconocido que aparatos estatales fuertes, eficientes, y represivos fueron cruciales para el éxito económico en estos países. Sus instituciones autoritarias y centralizadas les han permitido controlar su integración en la economía global, evitando algunas de las consecuencias más perjudiciales. Pero el modelo del capitalismo estatal favorecido por Corea del Sur, Taiwan, Singapur y China también se ha debilitado por las presiones de la globalización. La competencia por inversionistas y industrias multinacionales, y el cambio gradual a economías basadas en el conocimiento, requiere liberalización, descentralización y flexibilidad, tanto en la esfera económica como en la esfera política¹⁶. Además, el desarrollo económico, fruto de la globalización, está animando a la sociedad civil a insistir en más participación política, constriñendo la autonomía política de estos países tradicionalmente fuertes. El desprendimiento gradual del control del partido del Kuomintang en Taiwan en favor de la democracia e independencia de China es un ejemplo de la conexión compleja entre la globalización económica y la autonomía política reducida.

La interdependencia de capital, trabajo, producción, y mercados dentro de las redes de la economía global ha sobrepasado las jurisdicciones tradicionales del Estado-nación. Este fenómeno ha cortado los lazos entre los actores económicos y sus gobiernos, ampliando los horizontes dentro

¹² Luis Javier Orjuela, "El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia", en *Revista de Estudios Sociales* No. 1, 1998, págs. 56-60.

¹³ Mittelman, "The Dynamics of Globalization".

¹⁴ Rodrik, "Sense and Nonsense..."

¹⁵ Saskia Sassen, "The Spatial Organization of Information Industries: Implications for the Role of the State", en James Mittelman (comp.), *Globalization: Critical Reflections*, pág. 41.

¹⁶ Mittelman, "The Dynamics of Globalization", págs. 9-10.

de los cuales individuos, comunidades y empresas contemplan sus intereses y opciones. Son muchos los estados que ya no manejan sus economías nacionales, son más bien instrumentos para ajustar las economías locales a los desafíos y exigencias de la economía mundial en expansión¹⁷. El costo político de la internacionalización económica ha sido, para muchos países, una reducción en la autonomía para implementar una estrategia económica, poca capacidad de evitar los vientos negativos de las distorsiones de la economía global y menos capacidad de solucionar los problemas políticos y sociales que acompañan este proceso.

Democratización

La tendencia global hacia la democratización es otro de los efectos políticos de la globalización que más ha afectado al Estado. Aunque hay muchas diferencias en las formas determinadas de los sistemas democráticos, está emergiendo un consenso global en cuanto a que gobiernos representativos y elecciones libres forman la base de la legitimidad política. El abandono del modelo comunista por parte del bloque soviético, con unas notorias excepciones, y su adopción de la democracia y el libre mercado es tal vez el ejemplo más dramático de la globalización de la democracia. Teóricos liberales anticipan un mundo liberal, democrático y capitalista, donde “el fin de la historia” se manifiesta en el nacimiento de un mundo unificado por una sola ideología política, económica, y social¹⁸. Las últimas dos décadas vieron numerosos países en Europa Oriental, América Latina, África y Asia entrar, o volver a, la sociedad internacional de las democracias, adoptando las estructuras y normas de los países liberales. A medida que países de Europa Oriental como Polonia, Hungría y la República Checa golpean la puerta de la OTAN y la Unión Europea, se arguye que la democracia va a continuar difundiendo por todo el mundo, extendiendo “la zona de paz” que ya caracteriza a los países de la OECD¹⁹.

Pero si la democratización global denota la idea de un mundo unificado, también ha ejercido presiones

desintegrantes y desunificadoras dentro de muchos países individuales²⁰. Las presiones de la democratización actúan para abrir estados, sus estructuras centralizadas y sus instituciones de control, en fin, su autonomía. Mientras muchos aplauden el auto-gobierno y la destrucción de los viejos órdenes represivos, es crucial reconocer que transiciones recientes a la democracia también han tenido efectos desestabilizadores en muchos países. Después de todo, fueron la adopción de la democracia y del libre mercado los que desencadenaron las fuerzas divisorias del nacionalismo que llevaron a la desintegración de la Unión Soviética en 1991. El relajamiento de los controles gubernamentales que acompañaron la democratización en varios de los países de la antigua Unión Soviética ha resultado en conflicto, inestabilidad y fragmentación nacional. La democratización en estados multiétnicos, por ejemplo el Congo, puede limitar la capacidad del Estado de consolidar el control y detener tensiones étnicas. En muchos estados frágiles sin experiencia con la democracia, la democratización puede resultar en luchas políticas y territoriales, en la medida en que el pluralismo prima sobre el consenso. Así, la difusión de la democracia en países sin suficiente consolidación estatal está altamente relacionada con una pérdida de la autonomía, con la fragmentación y el conflicto.

De otra parte, las fuerzas globales han debilitado las instituciones democráticas existentes. En algunos casos los costos sociales y económicos de la globalización han resultado en un contragolpe antiliberal. Estados tales como Venezuela y Perú, aunque por razones muy distintas, comparten la experiencia de haber escogido imponer límites sobre las libertades asociadas con la democracia en un esfuerzo por parte de los gobiernos de restablecer control político centralizado y de marginar la influencia de grupos que compiten con el Estado.

También es importante señalar que la democracia no es tan omnipresente como se cree. Muchos países abiertamente rechazan el individualismo, la libertad, el libre mercado y la igualdad asociados con el modelo occidental. En el mundo árabe, y en algunos estados asiáticos como China, la reacción a la globalización política ha sido una reafirmación oficial del autoritarismo, como se evidenció con la represión violenta del movimiento estudiantil democrático en la Plaza de Tiananmen hace diez años. En la medida en que el Internet, comunicaciones basadas en satélites, procesos políticos transnacionales, normas universales y el mercado global han

¹⁷ Ibid., pág.7.

¹⁸ Francis Fukuyama, “The End of History?”, en *The National Interest*, 1989, págs. 3-18. Véase también la literatura acerca de la paz democrática, especialmente Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, en *American Political Science Review*, No. 80, V. 4, 1986, págs. 1151-1161; y Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1993.

¹⁹ Emanuel Adler, “Seeds of peaceful change: the OSCE’s security community-building model”, en Emanuel Adler y Michael Barnett (comps.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

²⁰ Stephen Gill, “Globalization, Democratization and the Politics of Indifference”, en Mittelman, *Globalization: Critical Reflections*, pág. 213.

permeado el mundo, el gobierno antidemocrático será cada vez más difícil, como aconteció con el fin del régimen de apartheid en Sudáfrica en 1994 y los resultados pro-reforma de las elecciones en Irán en mayo de este año. Sin embargo, son muchos los países que no tienen ninguna intención de ceder fácilmente frente a las fuerzas globales de la democracia.

La autoridad política

Si se va más allá de considerar la soberanía como una condición legal, la perpetuación del control exclusivo sobre un territorio determinado depende de la legitimidad de la autoridad del Estado. En el sistema internacional moderno, la autoridad legítima del Estado ha sido esencial para el orden social y político, tanto doméstico como internacional. Las relaciones de autoridad han sido fundadas en los criterios tradicionales de legitimidad tales como el nacionalismo, la religión, mecanismos constitucionales y legales, y la fuerza²¹. Esta combinación de normas, tradición y coerción es tal que la mayoría de la gente, la mayoría del tiempo, cumplen con las directivas de las autoridades gubernamentales. Esta estructura de autoridad estatal obviamente no ha sido ajena a problemas y tensiones, y funciona mejor en ciertos países que en otros, pero con pocas excepciones, la autoridad estatal ha tenido legitimidad normativa y las relaciones básicas de autoridad han perdurado.

Pero la autoridad del Estado-nación ha sido afectada agudamente en la medida en que los procesos de la globalización se han intensificado. A lo largo del mundo hoy día, en ámbitos privados y públicos, las fuentes de autoridad han cambiado de criterios tradicionales a criterios relacionados con el desempeño²². Estructuras de autoridad previamente estables durante largo tiempo, ahora están en crisis, en gran medida porque la sociedad civil ya no está tan dispuesta a cumplir con las demandas del Estado. La cooperación y sumisión de la ciudadanía cada vez más dependen de la capacidad del Estado de solucionar problemas, satisfacer necesidades, lograr metas, y proveer estabilidad y prosperidad. Sociedades más informadas y aseverativas insisten en un papel más articulado en el manejo de las políticas públicas, rechazando la exclusividad de los partidos y dirigentes tradicionales. En un mundo de información instantánea, la facilidad con la cual poblaciones civiles tienen

acceso a noticias e imágenes relacionadas con las experiencias de otros países juega un papel crucial para generar una posición más crítica frente a la autoridad.

Las tendencias democratizadoras de la globalización han creado problemas severos de legitimidad para muchos gobiernos, especialmente en estados no democráticos o con democracias débiles. La crisis de autoridad en la Unión Soviética y Rusia ilustra esta relación. En Yugoslavia, una crisis de autoridad llevó a movimientos de secesión violentos y a la desintegración del Estado. En partes de América Latina, como aquí en Colombia, los desafíos a la autoridad tradicional política se pueden encontrar en la forma de grupos insurgentes, actores parainstitucionales y el narcotráfico. La mayoría de los gobiernos estatales todavía pueden mantener el orden público con la fuerza, pero esto tiende a minar aun más la base normativa de la autoridad legítima.

La autoridad política ha sido reestructurada de varias maneras²³. En muchas instancias se ha desplazado hacia abajo, a grupos subnacionales tales como minorías étnicas, gobiernos locales, grupos religiosos, sindicatos y grupos parainstitucionales. En otros, la autoridad se ha trasladado hacia arriba, hacia colectividades más amplias que trascienden fronteras estatales: organizaciones regionales como la Unión Europea, ONG como Greenpeace u organizaciones religiosas como la Iglesia Católica. John Ruggie señala la frecuencia con la cual gobiernos en el período de la posguerra mundial han voluntariamente transferido autoridad a instituciones multilaterales para remediar problemas transterritoriales²⁴. En otros, autoridades externas cometen intrusiones rutinarias en los asuntos internos de los Estados²⁵. Además, hay ejemplos repetidos en la última década de grupos subnacionales que han sobrepasado a sus propios gobiernos para apelar a una autoridad internacional percibida como más legítima que el propio Estado. En un mundo sin una estructura clara de autoridad, grupos étnicos tales como los kurdos, los albaneses-kosovares, y los timorenes orientales apelan a la autoridad de la ONU; mujeres abusadas sexualmente durante la guerra en Bosnia-Herzegovina buscan remedio en la Corte Internacional de la Haya; y prisioneros políticos en Irak presionan al gobierno a través de Amnistía Internacional y redes transnacionales.

²³ Ibid., pág. 24.

²⁴ John G. Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, New York, Routledge, 1998.

²⁵ James Caporaso muestra esta dinámica en el contexto del Corte de Justicia Europea y el orden legal erosionando del Reino Unido. Véase James Caporaso, "Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority and Sovereignty", en *International Studies Review*, No. 2, V. 2, 2000, págs. 1-28.

²¹ James Rosenau, "The Dynamism of a Turbulent World", en Michael Klare y Yogesh Chandrani (comps.), *World Security: Challenges for a New Century*, New York, St. Martin's Press, 1998, pág.23.

²² Ibid., pág. 23.

La jurisdicción tradicional de la soberanía ha sido debilitada en la medida en que nuevas normas globales de la comunidad internacional adquieren cada vez más autoridad y legitimidad. El régimen internacional de los derechos humanos es un ejemplo claro de este cambio. Mientras los fundamentos del derecho internacional tradicional se han orientado a proteger los derechos soberanos del Estado-nación, hay una opinión creciente acerca de que existe un conjunto de estándares universales de los derechos humanos que sobrepasan los derechos estatales. Así, la autoridad del juez español Balthasar de detener a Augusto Pinochet por crímenes de lesa humanidad fue mucho más allá del poder jurídico. Refleja más bien el equilibrio cambiante de poder entre la autoridad soberana y lo que se consideran nuevas áreas de interés y autoridad legítimas por parte de una sociedad global.

En la medida en que 1) las relaciones de autoridad entre la sociedad civil y los gobiernos se debilitan, 2) grupos subnacionales recurren a actores transnacionales e internacionales como fuentes de autoridad y 3) se forman nuevas normas que legitiman la autoridad superior de la comunidad internacional, el Estado se encuentra aún más eclipsado en el nuevo mundo globalizado. Gobiernos nacionales ya son sólo una fuente de autoridad entre muchas. Individuos y sociedades han desarrollado lealtades a un rango diverso de actores e instituciones, yendo al corazón de la identidad nacional.

La seguridad nacional

Otro elemento central de la soberanía es la capacidad del Estado de protegerse. Desde luego, el principio de la no-intervención que proviene de la institución de la soberanía ha sido tradicionalmente el eje de la seguridad nacional. Pero la globalización también ha afectado casi cada faceta de la seguridad del Estado: en combinación con el fin de la Guerra Fría ha llevado a una reconceptualización de la esencia de la seguridad nacional, se ha convertido en uno de los factores que agrava el problema de la seguridad para muchos países, y ha llevado a la globalización de la función de la seguridad.

Nuevas dimensiones de la seguridad

Primero, la densidad e interdependencia crecientes de los procesos de la globalización han llevado a una redefinición de los referentes del problema de la seguridad. La seguridad en un mundo post-internacional es tanto de multi-niveles como

de multi-asuntos²⁶. La seguridad del individuo, de comunidades y de grupos de minorías es igual de importante que la seguridad del Estado-nación; a la vez que cada uno afecta la seguridad del otro. Además, la seguridad ya no está concebida estrictamente en términos militares: también se refiere a la protección contra amenazas políticas, económicas, sociales y ambientales. La economía global puede exacerbar la inseguridad de países pobres, en la medida en que la deuda, la inflación incontrolable, el desempleo, la escasez de capital, y las fricciones comerciales representan obstáculos para lograr un nivel aceptable de bienestar económico. Amenazas sociales se sientan por parte de grupos subnacionales, quienes temen que sus valores sociales y culturales estén amenazados directamente a través de la represión o violación de los derechos humanos, o indirectamente por los procesos de la globalización cultural. Estados cuyos sistemas políticos, instituciones o ideologías van en contra de la corriente liberal de la nueva globalización se preocupan por su seguridad: la evidencia demuestra que son mucho más susceptibles a intervenciones u otras violaciones de su soberanía. La degradación medioambiental relacionada con la interdependencia de los procesos de industrialización y modernización también es un problema de seguridad: desde el calentamiento del planeta hasta los problemas de salud pública relacionados con los efectos contaminantes del desarrollo económico no regulado.

La globalización como factor de inseguridad

Después del fin de la Guerra Fría, la confrontación nuclear entre las superpotencias, y la bipolarización militar del mundo, se esperaba una nueva etapa de estabilidad y cooperación en las relaciones internacionales. Pero si se ha formado una enorme zona de paz compuesta por los países industrializados democráticos donde la posibilidad de guerra es remota, al mismo tiempo hay regiones del mundo donde guerras civiles, conflicto étnico y desorden han reemplazado el conflicto este-oeste. Esto se puede explicar en parte por el retiro de la Unión Soviética y EEUU de muchas regiones del mundo, permitiendo el destape de conflictos internos políticos, territoriales y étnicos.

²⁶ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne Rienner, 1991; y Seyom Brown, "World Interests and the Changing Dimensions of Security", en Klare and Chandrani, *World Security*....

Pero también es cierto que muchos de los problemas más severos de seguridad, en particular el auge de conflictos internos violentos que se encuentran en cada continente del mundo, se puede relacionar en parte con la globalización. Mientras muchas de estas guerras internas tienen sus raíces en problemas independientes de la globalización, es innegable que se han sido agravadas por los procesos acelerados de la interdependencia.

Lo que casi todos los casos de conflictos internos actuales tienen en común son estados débiles, como consecuencia de problemas internos tales como la corrupción, liderazgo incompetente, divisiones sociales agudas, multiétnicidad, ideologías excluyentes, crisis económicas, entre otros. Pero algunos de los efectos de la globalización que ya hemos visto, especialmente las dislocaciones económicas y las fuerzas divisorias de la liberalización, combinados con la vulnerabilidad creciente del Estado frente a las exigencias de la economía global, actúan para erosionar aún más la capacidad y el control del Estado. En la medida en que el Estado se vuelve más débil y menos capaz de solucionar los problemas internos o proveer la seguridad básica, aumenta la posibilidad de que tanto el gobierno central como los grupos subnacionales recurran a la violencia.²⁷ Esta dinámica es evidente desde Chechenia a Cachemira, desde Liberia a Colombia.

La seguridad globalizada

La función de mantener la paz y seguridad internacional en el período de la posguerra Fría se ha globalizada. Consistente con un desplazamiento de un mundo centrado en el Estado, se ha visto una clara tendencia hacia soluciones multilaterales a los problemas globales de seguridad. Es decir, la función de la seguridad se ha vuelto globalizada. Envalentonados por el éxito de la coalición de la ONU al responder a la invasión de Kuwait por parte de Irak en 1990, muchos de los líderes mundiales mostraron entusiasmo por un nuevo, más activo papel de la ONU en asuntos de la seguridad internacional²⁸. Así, la ONU ha participado en varias misiones para mantener la paz a partir del fin de la Guerra Fría, señalando una nueva legitimidad para la participación de la comunidad internacional en problemas internos de seguridad. Esta

función de la ONU siempre ha requerido el consentimiento de los gobiernos involucrados, según la lógica de una institución inter-gubernamental comprometida con la soberanía de sus miembros. Así que su presencia y actividades en Camboya, Haití y El Salvador durante la última década fueron con el consentimiento de los gobiernos centrales.

Pero la difusión global de nuevas normas acerca de los derechos humanos ha cambiado las reglas del juego de intervención. Un creciente consenso en la posguerra Fría por parte de los Estados occidentales sobre la legitimidad de intervenciones humanitarias en países donde la población civil está seriamente amenazada señala que la soberanía estatal ya no es tan sacrosanta como era antes. Al reconocer el dilema grave entre respetar la soberanía de los Estados e intentar proteger a las víctimas inocentes de crisis humanitarias, la ONU ha optado por un nuevo precedente para la seguridad internacional. En Irak en 1991, Somalia en 1992, y en Bosnia-Herzegovina y Croacia en 1992 y 1995, los cascos azules de la ONU han llevado a cabo intervenciones humanitarias *contra* la voluntad de los gobiernos nacionales. Los más opuestos a este debilitamiento de la norma de la no-intervención son esos países que tienen graves problemas humanitarios internos, por acción (tales por ejemplo China, Indonesia, y Turkía) o por omisión (Colombia). Estados débiles, con problemas étnicos, o con movimientos de secesión son los más vulnerables. La creciente legitimidad de intervenciones por parte de la comunidad internacional en estados soberanos tiene serias implicaciones para el futuro de los derechos soberanos, como se vio durante la reciente intervención de la OTAN en Yugoslavia.

Escenarios futuros posibles del sistema internacional

El Estado no está muerto, no ha sido eclipsado, no se ha vuelto irrelevante en la política internacional. Sin embargo, la soberanía estatal sí ha sido minada como consecuencia de las fuertes presiones que la globalización ha ejercido sobre el Estado. La autonomía y fortaleza del Estado han sido erosionadas en la medida en que mantienen cada vez menos control exclusivo sobre sus poblaciones, economías, política y cultura. La autoridad legítima del Estado ha sido diluida en la medida en que individuos se asocian con otros grupos de referencia y normas, tanto dentro como fuera del Estado. La globalización también ha cambiado la función tradicional de la seguridad nacional, produciendo nuevas amenazas contra las cuales el Estado muy difícilmente puede inmunizarse y perdiendo poder frente a las nuevas normas globales acerca de la seguridad humana.

²⁷ Ibid., pág.188.

²⁸ Margaret Karns and Karen Mingst, "The Evolution of United Nations Peacekeeping and Peacemaking: Lessons from the Past and Challenges for the Future", en Klare y Chandrani, *World Security...*, pág.210.

Entonces, si el sistema de Wesfalia se basa en el Estado y la institución de la soberanía, ¿cuál es el impacto sobre el sistema internacional de esta reconfiguración del Estado y la evolución de su status soberano?²⁹ Se puede esperar que estos cambios en la unidad básica de la estructura internacional hayan tenido algún tipo de impacto en el sistema de los estados³⁰. Según James Rosenau, una posibilidad es que haya ocurrido un desplazamiento de la distribución de poder y autoridad entre los estados y nuevos actores no-estatales que ha llevado a una bifurcación de la estructura global³¹. En este escenario el mundo estado -céntrico ya no *predomina*, sino que el mundo de los estados existe al lado de otra estructura de poder e influencia. Este mundo multi-céntrico está compuesto por actores y procesos diversos, relativamente autónomos, tanto más allá como dentro del Estado, que no se identifican propiamente con un gobierno, con sus propias reglas, estructuras e intereses. Multinacionales, gobiernos subnacionales, minorías, partidos políticos, grupos terroristas, organizaciones transnacionales y grupos étnicos son algunos de ellos. Ellos "compiten, chocan, cooperan, e interactúan" con los estados soberanos³². En el mundo multi- céntrico de la globalización, el Estado-nación es simplemente un jugador entre muchos.

Otros señalan que el mundo se está integrando, formando grados distintos de unificación. Aunque proponentes de una sociedad de los estados reconocen elementos normativos compartidos importantes dentro de la comunidad internacional que pueden legitimar estrategias y objetivos comunes, limitando algunos de los abusos del poder estatal, sin embargo confirman un sistema internacional descentralizado basado en el Estado³³. Otras tendencias

integracionistas hacia la formación de actores supranacionales y una sociedad civil global conciben nuevas estructuras de autoridad global e identidades colectivas que podrían llevar el sistema internacional cada vez más cerca de una comunidad global, dentro de la cual los individuos y grupos subnacionales son los actores principales y el Estado juega un papel prácticamente nulo³⁴. Este escenario de la "aldea global" implica una reconceptualización radical del Estado, su función y la estructura internacional construida sobre la misma, haciendo posible la noción de un sistema unificado y jerárquico encabezado por un gobierno mundial. Sin embargo, el eclipse del Estado como el actor principal puede resultar en más fragmentación, llevando a un mundo pre-wesfaliano donde poder y autoridad estarían diseminados entre muchos estados y actores no-estatales territoriales y no-territoriales, con altos niveles de conflicto, inestabilidad y presiones hacia la fragmentación.

Todavía no se conocen los rasgos centrales del nuevo sistema que está emergiendo. Sin duda la globalización está eclipsando ciertas funciones y autonomía del Estado, y también está legitimando nuevas normas que limitan la extensión y los derechos tradicionales del Estado-nación. Es importante señalar, sin embargo, que la soberanía, la virtud por la cual el Estado existe, por ahora no está en riesgo de desaparecer. Desde luego, tal vez es más preciso concebir estos cambios como una redefinición, y no un paso hacia la disolución, de la soberanía³⁵. De todas maneras, esta nueva construcción de la soberanía como consecuencia de la globalización ya ha tenido implicaciones importantes para el Estado, y para el funcionamiento del sistema moderno de los estados. Lo que falta por ver es si esta reconfiguración del Estado llevaría al sistema internacional hacia una anarquía hobbesiana o hacia una comunidad lockeana.

²⁹ Kurt Burch, "Changing the Rules: Reconceiving the Westphalian System", en *International Studies Review*, No. 2, V. 2, 2000, págs. 181-210, resume algunas de las posiciones tomadas al respecto.

³⁰ Para una discusión sobre el cambio al nivel de la unidad como causa de cambio estructural, y una refutación del argumento sistémico que exogeniza el Estado, véase John G. Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis", en Robert Keohane (comp.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986. La articulación clásica de la teoría sistémica que identifica la estructura o el principio ordenador de la estructura como las únicas fuentes del cambio del sistema internacional, véase Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979.

³¹ James Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990, págs. 249-250.

³² Rosenau, "The Dynamism of a Turbulent World", pág.25 (traducción propia).

³³ Esta es la interpretación de la Escuela Inglesa del liberalismo. Véase Barry Buzan, "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School", *International Organization*, No. 47, V. 3, 1993, págs. 327-352; y Hedley Bull, *The Anarchical Society*, 2nd ed., New York, Columbia University Press, 1995.

³⁴ Ronnie Lipschutz "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", *Millennium*, No. 21, V. 3, 1992, págs. 389-420; y Buzan, "From International System to International Society".

³⁵ Robert Keohane, "Hobbes' Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society", en Hans-Henrik Holm y Greg Sorensen (comps.), *Whose World Order: Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, Westview, 1994; y Ole Waever, "Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies", en *Journal of International Affairs*, No. 48, V. 2, 1995, págs. 389-331.