

## PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

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

David Held y Anthony McGrew

# Globalización/ Antiglobalización

Sobre la reconstrucción  
del orden mundial

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

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

## Capítulo 1

### PARA COMPRENDER LA GLOBALIZACIÓN

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

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

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

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

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

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

#### EL MITO DE LA GLOBALIZACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

#### LA RESPUESTA GLOBALISTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Capítulo 2

### ¿UNA RECOMPOSICIÓN DEL PODER POLÍTICO?

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

#### LA FORMACIÓN Y EL GOBIERNO DEL ESTADO MODERNO

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

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

Ningún gobernante o Estado era todavía soberano en el sentido de tener la capacidad de reclamar la supremacía sobre un territorio y una población delimitados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con todo, por limitado que sea el control real que la mayoría de los Estados poseen sobre sus territorios, por lo general han defendido con uñas y dientes su soberanía—su derecho al poder—

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

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

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

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

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

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

#### HACIA UNA POLÍTICA GLOBAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Capítulo 3

## EL DESTINO DE LA CULTURA NACIONAL

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

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

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