

<b>El Estado en la era de la globalización</b> .....	21
A. Del Estado soberano al "Estado global" .....	23
1. El Estado moderno como corporación territorial .....	24
a) El modelo territorial .....	24
b) El soberano y el monopolio del ejercicio de la violencia .....	25
c) El pueblo y su identidad cultural .....	27
2. La globalización del Estado y el mercado .....	28
a) La expansión del modelo estatal .....	28
b) El Estado y el desarrollo de la economía mundial .....	30
B. El sistema mundial .....	33
1. La fragmentación del poder del Estado .....	34
a) Los nuevos actores .....	34
(1) Actores externos .....	34
i) Gubernamentales .....	35
ii) No gubernamentales .....	36
iii) Las empresas transnacionales .....	37
(2) Actores internos .....	39
b) El sistema-mundo .....	41
(1) El sistema de Naciones Unidas .....	41
(2) Repensar el Estado .....	44
2. El sistema económico mundial .....	47
a) La economía mundial como un espacio integrado .....	47
b) La profundidad de la globalización .....	52
3. Estado y mercado .....	54
a) ¿Es viable un mercado sin regulación? .....	54
b) Los modelos regulatorios .....	56
c) Los instrumentos del Estado .....	59
C. Globalización y Estado en América Latina .....	63
1. El nuevo modelo global: mercado, democracia e integración regional en América Latina .....	63
a) El cambio de modelo económico y político .....	64
b) El proceso de integración .....	66
2. La profundidad de la "globalización" en América Latina .....	72
3. Evaluación de los efectos de la globalización en América Latina y propuestas de política pública alternativas. ....	77

## EL ESTADO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Una buena parte de la literatura sobre la globalización se estructura, directa o indirectamente, alrededor del Estado. Esto no es casual, pues éste es la forma de organización política más importante del mundo moderno (Poggi 1990). ¿Por qué, entonces, hoy se le pone en entredicho como una forma eficaz de organización? ¿En qué sentido la globalización está afectando su estructura? ¿Está acaso su futuro en peligro? La respuesta a estas y otras preguntas pasa por una revisión de la trayectoria del Estado como una forma histórica de organización política en movimiento (A) y que encuentra una especificidad en el mundo iberoamericano, particularmente a principios del siglo xxi (B).

## A. Del Estado soberano al "Estado global"

**D**efinido jurídicamente como la unidad entre un gobierno, un territorio y una población, el Estado ha funcionado como el eje alrededor del cual se articula el mundo moderno. Durante varios siglos hemos pensado y actuado en el marco del Estado moderno, en el cual descansa una parte importante de la percepción occidental del tiempo y el espacio. Lo anterior no debe oscurecer el hecho de que esta entidad tuvo su origen y razón en un momento y un lugar concretos: la Europa occidental entre los siglos xi y xviii. Existe una vasta bibliografía que ha examinado las circunstancias específicas que le dieron origen, su evolución y organización (entre otros véase Crossman 1978; Poggi 1978; Dyson 1980; Zippelius 1989). Nos importa destacar que el Estado moderno fue una innovadora forma de organización política que nació como respuesta a la crisis de organización espacial y territorial de finales de la Edad Media (1), para convertirse después en un modelo que se extendió al mundo entero (2) y que ahora atraviesa una "crisis" en la que parece agotarse, o al menos, requiere una redefinición en función del nuevo escenario mundial (3).

## 1. EL ESTADO MODERNO COMO CORPORACIÓN TERRITORIAL

El Estado moderno es, ante todo, una forma de organización territorial. Este hecho, que está en su origen, nos permite analizar desde esta perspectiva sus elementos tradicionales.

### a) El modelo territorial

La historia del Estado moderno es la del paso del sistema policéntrico y complejo de los señoríos de origen feudal a una organización territorial sobre la cual se ejerce un poder unitario y centralizado. En efecto, el Estado moderno unificó segmentos territoriales previamente sujetos a distintas potestades (Lemarignier 1970, 109 y ss.) en una "unidad", relativamente artificial desde el punto de vista de sus elementos, pero que operativamente se construyó como entidad única. La unificación territorial es un elemento fundamental de la construcción estatal (Durand, Lévy y Retaillé 1993, 80). Por ello, el Estado moderno es ante todo una "corporación territorial", pues su territorio es el "espacio dentro del cual pueden ejercerse (sus) facultades de regulación" (Zippelius 1989, 80).

La aparición de un poder homogéneo de dominación sobre un territorio delimitado es el resultado de una evolución que culmina en la consolidación del poder interno en el Estado absolutista (Poggi 1978, 60 y ss.; Zippelius 1989, 81). Este proceso fue el que permitió delimitar un espacio en el cual se ejerce el poder del Estado, o mejor, un ámbito de dominación soberana. Jurídicamente este escenario equivale al ámbito espacial de validez de las normas jurídicas, el cual supone la capacidad exclusiva de realizar actos de soberanía (v.g. la expedición de leyes), pero también que los actos (competencias) del Estado están limitados a su territorio (Zippelius 1989, 82).

La concepción de un territorio cerrado que corresponde a un espacio de dominación exclusivo, delimitado mediante fronteras geográficas precisas, nace con el Estado moderno y se desarrolla con él. Supone, desde el punto de vista externo, que no puede ejercerse dentro del territorio del Estado autoridad

alguna que no derive su poder de regulación. Desde el punto de vista interno, implica que todo el que se encuentre dentro del territorio del Estado está sujeto a su autoridad.

Desde otra perspectiva, la organización territorial del Estado moderno estuvo históricamente ligada al establecimiento de las condiciones que permitieron el desarrollo del capitalismo y del industrialismo. En otras palabras, la función territorial del Estado estuvo íntimamente ligada a su función económica, pues al erradicar el poder de las instituciones feudales, mantener un sistema jurídico ordenado, promover el comercio y organizar impuestos y subsidios, estableció las condiciones para el desarrollo del mercado y el capitalismo (Camilleri y Falk 1992, 24-26).<sup>17</sup>

## **b) El soberano y el monopolio del ejercicio de la violencia**

El Estado moderno implicó la centralización del ejercicio del poder en una instancia suprema, teóricamente única y exclusiva. Esta idea, que puede parecer natural, fue el producto de una larga evolución histórica que culminó a finales del siglo xvi con la formulación de la doctrina de la soberanía<sup>18</sup> y el nacimiento de los Estados nacionales. Sin embargo, el proceso de consolidación fue largo y culminó sólo en el siglo xix, cuando los Estados se constituyeron en unidades claramente organizadas y sustentadas en la acción de un poder soberano.<sup>19</sup>

Con la consolidación del Estado nacional se formuló, de manera cada vez más elaborada, el concepto de soberanía, él, que aportaba justificación

---

<sup>17</sup> Al respecto Giddens (1993, 62) afirma: "El sistema administrativo del Estado capitalista, y de los Estados modernos en general, debe interpretarse en términos del control coordinado que ejerce sobre determinadas áreas territoriales [...] ningún estado premoderno pudo aproximarse al nivel de coordinación administrativa desarrollado por el Estado nacional".

<sup>18</sup> El concepto de soberanía permitió que el Estado moderno, con su lógica de concentración efectiva del poder, se afirmara sobre la organización medieval y las otras dos entidades que reclamaban supremacía: el papado y el imperio. Véase Bobbio (1981, 1535).

<sup>19</sup> Jellinek (1914-15, 352) describe así este proceso: "El Estado adviene el gran Leviatán que va devorando todas las fuerzas públicas. Aun allí donde deja subsistir una fuerza exterior a él, se le apropia en la forma, porque él se afirma a sí mismo como el principio originario de los sometidos, aun cuando les conceda frente a él un poder de relativa independencia. Esto se pone de manifiesto en el derecho que a sí mismo se impone de disponer, mediante sus leyes, en su territorio, de todo el poder de dominación".

para la acción y articulaba el discurso tanto dentro como fuera del Estado. Consideraremos sucintamente, a continuación, los aspectos internos y externos de esta visión "clásica" de la soberanía.

Desde el punto de vista interno, la soberanía es la última instancia de poder en una sociedad política. Conceptualmente, surge de dos vertientes complementarias.<sup>20</sup> La primera, desarrollada por Bodin, que ve la esencia de la soberanía en "el poder de dar y anular leyes" (Bodin 1973).<sup>21</sup> La segunda, de Hobbes, privilegió el momento coactivo, pues "la autoridad del derecho llega sólo hasta el punto que puede alcanzar su imposición forzosa" (Sabine 1982). Así, por el primero, el soberano tiene el monopolio del derecho a través del poder legislativo; por el segundo, el monopolio de la violencia (Bobbio y Matteucci 1981, 1536). Más tarde, Rousseau hará la identificación del poder legislativo con la voluntad general, estableciendo las bases de la concepción moderna de democracia.

#### CUADRO 5 LOS PODERES DEL SOBERANO SEGÚN JEAN BODIN\*

- Decidir la guerra y la paz
  - Nombrar los oficiales y magistrados
  - Acuñar moneda
  - Suprimir impuestos
  - Conceder gracia, y
  - Juzgar en última instancia
- Si el ejercicio de estas prerrogativas se debilita, entonces el soberano legal, a pesar del monopolio de la ley, es reducido a la impotencia

\*Fuente: (Bobbio y Matteucci 1981, 1536)

Así, los teóricos del Estado admiten generalmente que éste tiene como función principal garantizar una convivencia organizada, en particular la paz y la seguridad jurídicas. El desempeño de esta función supone el "poder estatal", es decir "la facultad (en el marco de sus atribuciones) de regular obliga-

<sup>20</sup> Es importante recordar el papel determinante que tuvo la recepción del derecho romano en la conformación del Estado moderno. Al respecto véase: Dyson 1980, 113 y ss.; Berman 1983, 119 y ss.; Tamayo y Salmorán 1983, 21-45 y 85-101.

<sup>21</sup> El mismo Bodin (1973, 67) añade: "Bajo este mismo poder de dar y anular la ley, están comprendidos todos los demás derechos y atributos de la soberanía, de modo que, hablando en propiedad, puede decirse que sólo existe este atributo de la soberanía"

toriamente la conducta de la comunidad y de forzar la conducta prescrita con los medios del poder, aun con el empleo de la fuerza física" (Zippelius 1989, 52).<sup>22</sup> En otras palabras, el Estado se define como la estructura que reivindica con éxito el "monopolio de la violencia física legítima" (Freund 1983, 191).

Desde el punto de vista externo, la soberanía del Estado se resuelve al menos en los siguientes aspectos. El primero es la independencia frente a otros poderes externos; es decir, en el territorio de un Estado no pueden ejercerse competencias jurídicas independientes distintas a las del propio Estado. El segundo es la plena e igual capacidad para generar obligaciones jurídicas internacionales.<sup>23</sup> Por ello, los Estados gozan de una igualdad teórica de derechos y obligaciones independientemente de sus diferencias demográficas, económicas o políticas.

### c) El pueblo y su identidad cultural

La dominación estatal se ejerce sobre una comunidad de hombres. Ésta es el "pueblo" del Estado. Este concepto ha sido objeto de un extenso debate principalmente en torno a dos cuestiones. La primera gira alrededor de la identidad, o falta de ella, entre el pueblo sometido al poder estatal y el pueblo en sentido sociológico.<sup>24</sup> La segunda se refiere al problema de las minorías, en particular, cuando no existe identidad entre las comunidades culturales que conforman el "pueblo" sometido a la dominación estatal.

El desarrollo histórico del Estado-nación europeo supuso en gran medida la aglutinación de poblaciones que conformaron un núcleo que constituyó una comunidad cultural con el paso del tiempo. Este es el caso, por ejemplo,

---

<sup>22</sup> El mismo autor sugiere con razón que el uso de la fuerza no es el único medio de coacción que tiene el Estado pues tiene a su disposición muchos otros mecanismos (v.g. fiscales, medios de comunicación, etc.).

<sup>23</sup> El artículo 2.1 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas establece: "La Organización está basada en el principio de la *igualdad soberana* de todos sus miembros" (énfasis añadido).

<sup>24</sup> Pueblo en sentido sociológico es: "aquel conjunto de seres humanos que se sabe unido por un sentimiento de pertenencia nacional, fundado, por su parte, en una pluralidad de factores, como la afinidad racial, la comunidad cultural (en especial lengua y religión) y la comunidad de destino político" (Zippelius, 1989, 70).

de los Estados francés, español, inglés, portugués y después italiano y alemán. Así, el territorio se convirtió en el cuadro funcional de reagrupamiento político pues los individuos se vieron forzados a fundar su identidad sobre su relación de subordinación a un centro que monopolizaba la autoridad (Badie 1992, 83). Las minorías culturales o étnicas fueron sometidas a la lógica territorial del Estado, constituyendo cuando no pudieron ser asimiladas una fuente constante de conflictos.<sup>25</sup>

El problema fundamental reside en el grado en que la constitución del Estado moderno fue el resultado o la condición para la construcción de un sentimiento de pertenencia nacional basado en factores diversos, entre ellos la comunidad de origen, la comunidad cultural, en particular la lengua y la religión, cuando éstas se adoptaron como las "oficiales" dentro del espacio de dominación estatal, y la comunidad de destino político (Freund 1983, 73). Como veremos, a partir de esta ecuación compleja de doble vía, que tuvo razones históricas específicas, se conformó un modelo que, también por condiciones que se inscriben en la historia, se expandió al resto del mundo.

## **2. LA GLOBALIZACIÓN DEL ESTADO Y EL MERCADO**

Luego de su formación, y por razones históricas específicas, el Estado comenzó su expansión para consolidarse como una forma de organización política incuestionable. Pero justo cuando llegó a su cúspide, las fuerzas que el mismo había desatado comenzaron a ponerlo en cuestión.

### **a) La expansión del modelo estatal**

El modelo del Estado moderno, apenas consolidado en Europa en el siglo XVII, comenzó una etapa de expansión progresiva que lo llevó a imponerse como la única forma de organización política reconocida en el sistema mundial. En efecto, antes de 1800 existía un número muy pequeño de Estados en sentido moderno,

---

<sup>25</sup> Considérese, por ejemplo, el caso de las reivindicaciones de los vascos, los catalanes o los corsos.

localizados principalmente en Europa occidental, Rusia, China y los Estados Unidos. Entre 1800 y 1914 se conformaron los Estados latinoamericanos, Canadá, el resto de los europeos (principalmente Alemania, Italia y los países escandinavos) Mongolia y Australia. En el periodo de la entreguerra (1914-1945) surgen principalmente los estados de Oriente Medio, así como Sudáfrica. Después de 1945, el proceso de creación de nuevos Estados se acelera con la descolonización de vastos territorios e incluso continentes, principalmente India, el sudeste asiático, y África.<sup>26</sup> Luego de la caída del muro de Berlín y de la Unión Soviética, nuevos Estados se han incorporado al concierto de las naciones. Actualmente 191 Estados forman parte de las Naciones Unidas<sup>27</sup> y se dividen las tierras y mares del mundo.

La génesis de los Estados del mundo a partir del modelo europeo responde a razones diversas y a procesos complejos y diferenciados que van desde la fundación de un auténtico proyecto de nación (v.g. los Estados Unidos) (Marienstras 1992) hasta los estados "artificiales", producto de la división territorial impuesta por la colonización europea (v.g. los estados africanos) (Durand, Lévy y Retaillé 1993, 81-86). En todo caso, es claro que en el proceso de conformación del "mundo de los estados", el modelo europeo se impuso primero en América Latina, después en Asia y África, principalmente a través de tres ejes: la difusión del principio de territorialidad, un sistema normativo fuertemente marcado por la concepción occidental del derecho y, finalmente, por la construcción de un sistema de reglas de derecho internacional (Badie 1992, 82 y ss.).

Para efectos de este estudio, lo que importa destacar es el hecho de que el Estado se convirtió en la única forma reconocida como legítima en la escena internacional,<sup>28</sup> ocultando la diversidad de hecho que se encontraba detrás de ella. En este proceso, la construcción jurídica juega un papel determinante,

<sup>26</sup> Un recuento detallado de este proceso en (Durand, Lévy y Retaillé 1993, 79 y ss.)

<sup>27</sup> Información obtenida en la página [www.onu.org](http://www.onu.org) (visita marzo de 2004).

<sup>28</sup> A esta situación se le ha denominado la "teoría de la bola de billar de las relaciones internacionales". La soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica son consideradas las piezas fundamentales de este sistema. Véase: Camilleri y Falk 1992, 28-29.

pues es la que permite establecer las reglas de representación bajo los supuestos de una unidad de acción.<sup>29</sup>

Al principio del siglo xxi, la construcción que mantiene al Estado como eje de articulación del mundo es fuertemente cuestionada como resultado de la nueva dinámica mundial. Para comprender este fenómeno, vale la pena detenerse en el análisis de la relación entre el Estado y la economía.

### **b) El Estado y el desarrollo de la economía mundial**

Aunque el Estado nacional no puede explicarse del todo en función del desarrollo del capitalismo, pues su formación y desarrollo respondieron a condiciones específicas, es innegable que son dos fenómenos que convergen y, al menos en sus orígenes, se refuerzan mutuamente. Como analizaremos con detalle más adelante, algunas de las condiciones necesarias para el surgimiento y expansión de los mercados (v.g. derechos de propiedad, tribunales, previsibilidad) fueron generadas y reforzadas por los Estados nacionales y su derecho.<sup>30</sup> Así, según explica Giddens (1993, 66):

[...] los estados nacionales concentraron el poder administrativo mucho más eficazmente que los estados tradicionales y, consecuentemente, hasta estados muy pequeños fueron capaces de movilizar recursos sociales y económicos más allá de los disponibles por los sistemas premodernos.

Ahora bien, al igual que el Estado, el sistema capitalista se originó en Europa occidental hacia finales del siglo xv.<sup>31</sup> En ese momento comienza lo que podría denominarse la gestación de una "economía mundial" que se hizo patente con la dramática expansión geográfica del comercio entre 1450 y 1640, consecuencia de la expansión de un pequeño número de estados europeos (Dicken 1998, 19).

---

<sup>29</sup> Estas construcciones están contenidas fundamentalmente en el derecho internacional y en las teorías del Estado. Vale la pena señalar que ellas suponen ya cierta "globalización" al unificar, bajo las mismas construcciones, la diversidad de la realidad sociopolítica del mundo.

<sup>30</sup> Para un sobresaliente recuento jurídico de la gestación de este fenómeno véase: Tigar y Levy 1986.

<sup>31</sup> Sobre esta cuestión véase la insuperada obra de Braudel: *Civilización material. Economía y capitalismo siglos xv y xviii* (Braudel 1984).

## CUADRO 6 MERCADO Y CAPITALISMO

### MERCADO

Según Max Weber (1979, 62-64 y 493-497) el mercado existe cuando concurren una pluralidad de agentes interesados en el cambio y en las probabilidades de cambio. En sentido estricto sólo se puede hablar de mercado en el caso de intercambio por dinero, pues únicamente en ese supuesto es posible una expresión homogénea del valor de las mercancías en cifras. Gracias a la moneda, las relaciones en el mercado pueden llegar a tener un carácter impersonal, pues los hombres adquieren la posibilidad de relacionarse a distancia sin necesidad de una interacción personal. El mercado supone también una relación recíproca pero discontinua, pues cada relación concluye con el intercambio de las mercancías; al mismo tiempo supone una continuidad, pues los agentes que participan en el intercambio cuentan con el hecho que otros harán lo mismo con base en condiciones análogas. De este modo, existe una dialéctica entre la discontinuidad de los intercambios y la continuidad en la previsión, lo que lleva necesariamente a la necesidad de una regulación.

### CAPITALISMO

El capitalismo puede caracterizarse como un sistema de producción de mercancías centrado en la relación entre la propiedad de capital y una mano de obra asalariada desposeída de la propiedad, siendo esta relación la que configura el eje principal del sistema de clases. La empresa capitalista, núcleo de este agrupamiento, depende de la capacidad de producir mercancías para mercados competitivos en los que los precios son las señales para los inversionistas, los productores y los consumidores indistintamente (Giddens 1993, 60-61).

La expansión comercial internacional sentó, entre otros factores, las bases para un segundo proceso que iba a traer consecuencias aún más importantes, la industrialización. A su vez, la industrialización dio un nuevo impulso a la expansión del comercio mundial y lo transformó a lo largo del siglo xix en un mecanismo en donde los países europeos (principalmente la Gran Bretaña) comenzaron a exportar bienes manufacturados a todo el mundo y a importar materias primas, principalmente de sus colonias (Dicken 1998, 19).

Este patrón prefigura una división internacional del trabajo basada en la producción industrial de bienes manufacturados intercambiados entre los países industrializados y entre éstos y la periferia (colonias y otros países no industrializados). A su vez, la periferia provee materias primas y compra bienes manufacturados, así como maquinaria y equipos. Lo más importante, es que estos intercambios suponen ya un mercado mundial altamente diferenciado con patrones de intercambio (flujos) regulares.

La evolución de la economía global basada en flujos de comercio internacional sentó las bases para otros procesos, particularmente el crecimiento y la expansión de la inversión internacional, así como el desarrollo de las empresas

transnacionales que trasladaron una parte o la totalidad de sus procesos de producción fuera de sus países de origen.<sup>32</sup> De este modo, hacia finales del s. xix y principios del siglo xx existía ya una intensa actividad económica global, importantes flujos de comercio y actividades de producción deslocalizadas, principalmente por empresas americanas, británicas y en menor medida de Europa continental. Incluso, como han notado algunos economistas, la economía de la posguerra simplemente ha restaurado los flujos comerciales mundiales a los niveles que existían hacia 1913 (Krugman 1997, 212; Gilpin 2002, 295-95).<sup>33</sup>

El punto central de esta breve exposición es el de comprender que existe una estrecha vinculación histórica y analítica entre el desarrollo y expansión del Estado nacional con la formación del mercado mundial. Uno y otro están íntimamente interrelacionados y dan origen a fenómenos que, en sentido estricto, no son nuevos. El marco conceptual presentado en la introducción de este informe permite comprender cómo la globalización no es un fenómeno nuevo, sino que responde a configuraciones históricas específicas. En la siguiente sección trataremos de precisar algunas características propias del fenómeno que se generaron después de la Segunda Guerra Mundial y que configuran de manera más clara un nuevo sistema mundial que, ciertamente, tiene raíces seculares, pero presenta facetas propias y retos inéditos.

---

<sup>32</sup> El desarrollo de empresas con intereses y actividades fuera de sus países de origen es un fenómeno que se da desde los inicios del mercado mundial en el siglo xv. Empresas como la *East India Company* o la *Hudson's Bay Company* crearon auténticos emporios comerciales a escala mundial. Sin embargo sus actividades eran predominantemente comerciales. Fue hasta la segunda mitad del siglo xix que aparecen las primera empresas que, tímidamente, comienzan actividades de producción fuera de sus Estados de origen (Dicken 1998, 20).

<sup>33</sup> Krugman afirma, por ejemplo, que en 1993 los Estados Unidos gastaron 11% de su ingreso en importaciones. En 1890 esta cantidad fue del 8%.

## B. El sistema mundial

El término de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de una recomposición completa del sistema mundial, tanto en términos económicos como políticos. De acuerdo con algunos autores, este momento marca el inicio de una nueva era caracterizada por la erosión del Estado nacional y la generación de un nuevo horizonte, el de la sociedad mundial o global. Como expusimos en la introducción de este trabajo, el problema de determinar cuándo inicia la globalización es muy complejo y depende del marco conceptual que se utilice. Lo que resulta un hecho es que a partir de la Segunda Guerra Mundial algunos de los cambios se acentúan y aceleran, por lo que ciertamente se configuran nuevos escenarios mundiales.

De manera general es posible dividir el periodo posterior a 1945 en dos grandes etapas. La primera se articula alrededor de la guerra fría y el mundo bipolar. La segunda, posterior a la caída del muro de Berlín, marca el inicio de un nuevo proceso de recomposición del escenario mundial. Aunque analíticamente es posible establecer diferencias entre ambos periodos, encontramos líneas de continuidad sobre las que vale la pena detenerse para comprender

la dimensión de los cambios ocurridos. Analizaremos primero la fragmentación del poder del Estado, para examinar posteriormente la relación entre éste y la economía mundial. En el fondo, lo que está en juego es una nueva concepción de la soberanía y una redefinición de las funciones tradicionales del Estado.

## **1. LA FRAGMENTACIÓN DEL PODER DEL ESTADO**

Las nuevas condiciones del mundo están generando una erosión del poder del Estado, al menos desde su visión tradicional. En efecto, al lado de nuevos actores que se incorporan al escenario mundial y le disputan su soberanía, observamos la conformación de un nuevo orden internacional en el que, bajo nuevas hegemonías, concurren los Estados junto con la formación de bloques regionales y procesos de integración de diferente intensidad.

### **a) Los nuevos actores**

En el derecho internacional clásico, los únicos sujetos son los Estados soberanos. Sólo ellos pueden adquirir derechos y obligaciones y participar bajo los supuestos de igualdad en la arena internacional (Carreau 1988, 28). El derecho internacional ha sido, sin embargo, el testigo del surgimiento de una pléyade de organizaciones internacionales, así como de una verdadera explosión de organizaciones no gubernamentales y empresas trasnacionales que proponen, imponen, supervisan y desafían a los Estados, al punto de reivindicar su reconocimiento como actores internacionales por derecho propio. Al mismo tiempo, y desde el punto de vista interno, los propios actores nacionales comienzan a jugar en el dominio internacional sin pasar necesariamente por los mecanismos tradicionales de representación estatal. Todo ello conduce necesariamente a preguntarse por el papel del Estado.

#### **(1) Actores externos**

Consideraremos en primer lugar a los organismos internacionales gubernamentales para considerar después a los no gubernamentales y a las empresas trasnacionales.

### i) Gubernamentales

Concebidos en sus inicios como entidades "derivadas" de los sujetos originarios de derecho internacional, los organismos internacionales intergubernamentales han tenido una rápida evolución que los convierte cada vez más en auténticos sujetos de derecho internacional. Esta evolución se puede considerar tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Desde el punto de vista cuantitativo, existen actualmente más de 360 organismos internacionales de carácter intergubernamental (30 mundiales, 50 intercontinentales y 280 regionales). Desde el punto de vista cualitativo, estos organismos cubren prácticamente todos los campos de actividades; han generado redes de intereses propios distintos a los de los Estados miembros;<sup>34</sup> han sido promotores de importantes iniciativas de derecho internacional;<sup>35</sup> desarrollan funciones fundamentales en materia de investigación, reglamentación, administración de recursos, supervisión de la aplicación de acuerdos y solución de controversias<sup>36</sup> y, sobre todo, actúan con grados relativos de autonomía que escapan a la voluntad de los Estados que les dieron origen.<sup>37</sup>

En los casos más desarrollados, este tipo de organizaciones se constituye como auténticas "entidades" supranacionales a las cuales se les otorgan ciertas facultades soberanas,<sup>38</sup> o que al menos tienen facultades efectivas para

---

<sup>34</sup> La ONU es quizá el ejemplo más visible, pero existen organizaciones cuyo peso específico es tan significativo como el de algunos Estados nacionales. Tal es, por ejemplo, el caso de la Organización Internacional del Trabajo o de la Agencia Internacional de la Energía Atómica.

<sup>35</sup> El caso paradigmático lo encontramos en el papel del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el desarrollo del derecho ambiental internacional (Kiss 1989, 316); pero existen otras áreas donde el fenómeno se repite, tal es el caso de la OMC en el derecho comercial internacional (Jackson 1999) o la OMPI en el derecho de la propiedad intelectual (Cornish 1999).

<sup>36</sup> Baste considerar el papel de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas en los recientes escenarios de conflictos internacionales. En casos menos dramáticos, pero con igual efectividad, los mecanismos de solución de controversias de nueva generación permiten un efectivo control sobre la aplicación de las obligaciones internacionales. Tal es, por ejemplo, el caso del nuevo mecanismo de solución de controversias de la OMC o el de los sistemas de protección de los derechos humanos en Europa y América. Véase *infra*.

<sup>37</sup> El caso paradigmático lo constituyen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Véase en particular Stiglitz (2002).

<sup>38</sup> El caso típico es la Unión Europea. En particular considérese el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (modificado por el Tratado de la Unión Europea) que establece "Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado. El reglamento tendrá un alcance general. Será *obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro*. La directiva *obligará* al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión será *obligatoria en todos sus elementos* para todos sus destinatarios. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes" (énfasis añadido).

ejercer acciones de control sobre aspectos clave en las políticas internas de los Estados.<sup>39</sup>

## ii) *No gubernamentales*

Bajo la denominación genérica de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), se agrupa una constelación de organizaciones extremadamente diversas en objetivos, tamaño, forma de organización y campo de acción. Algunas son muy antiguas (v.g. las asociaciones deportivas o humanitarias, los sindicatos o las cámaras de comercio); otras se han constituido hace relativamente poco tiempo en sectores específicos (v.g. derechos humanos, medio ambiente o desarrollo) (Lawson y Merkl 1988). Lo realmente importante es que paulatinamente, y gracias a los avances en los sistemas de comunicación, su campo de acción ha pasado de las reivindicaciones parroquiales o nacionales a formar una "sociedad civil internacional". Su importancia es ciertamente desigual, pero algunas de ellas constituyen auténticos grupos de presión transnacionales.<sup>40</sup> En una estimación Held (2001, 29) reporta para 1996 5,472 organizaciones no gubernamentales, contra sólo 176 en 1909.

A pesar de que el "derecho internacional clásico" las ha ignorado en gran medida, es posible señalar cuando menos dos líneas de evolución que permiten evaluar su importancia relativa. La primera es que gradualmente se les reconoce una personalidad limitada como sujetos de derecho internacional, al permitirles participar como observadores ante organismos (v.g. la ONU, el PNUMA, la OMI, etc.) y conferencias internacionales.<sup>41</sup> La segunda es que algunas se han convertido en auténticas fuentes de influencia en la elaboración e implementación del derecho internacional en una gran diversidad de materias; participan en las negociaciones e incluso inducen el litigio internacional. Otras actúan

---

<sup>39</sup> El ejemplo típico está en los controles que ejercen las instituciones que conforman las organizaciones económicas internacionales sobre sus Estados miembros, en particular el Fondo Monetario Internacional. Vale la pena agregar que los controles *de iure* son raramente aplicados y se prefieren las soluciones pragmáticas *ad hoc* (Carreau y Juillard 1998, 340-366).

<sup>40</sup> Algunas de ellas son auténticas redes internacionales de presión en sectores específicos. Baste pensar en organizaciones como Amnistía Internacional, la Cámara de Comercio Internacional o *Greenpeace International*.

<sup>41</sup> El ejemplo más notable fue la participación de las ONG en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Véase: Susskind 1994, 46-48.

como auténticas entidades regulatorias en ciertas áreas de coordinación constituyendo auténticos sistemas de operación globales (Slaughter 2002; Gessner 2003) (v.g. la Asociación Internacional del Transporte Aéreo, la Federación Internacional de Fútbol y otras federaciones deportivas, o la *International Standards Organization*).

Además de lo anterior, existe una dimensión frecuentemente ignorada, pero que resulta importante destacar. Se trata de las redes de organizaciones de vocación local, pero que interactúan con organizaciones similares a través del mundo entero. Este tipo de contactos se ha incrementado recientemente gracias al uso de medios como Internet, que permiten una comunicación eficaz, rápida y a bajo costo. De este modo las ONGs crean relaciones supra e infra estatales constituyendo marcos de acción fuera del control estatal.

### iii) *Las empresas transnacionales*

Una empresa transnacional o multinacional es aquella que está registrada y opera simultáneamente en más de un país a la vez. Generalmente estas empresas tienen sus oficinas centrales en un país y operan mediante subsidiarias que les pertenecen total o parcialmente en otros países.<sup>42</sup> Desde el punto de vista económico, este tipo de organización permite economías de escala tanto verticales como horizontales y una reducción significativa de costos (Frieden y Lake 1991; Dicken 1998; Gilpin 2001).

Para los propósitos de este estudio importa señalar algunas características sobresalientes de estas empresas. En primer lugar, que luego de una "época americana", las empresas transnacionales perdieron su fisonomía nacional para confundirse en corporaciones que operan bajo esquemas de organización que implican una virtual eliminación de las fronteras y las identidades nacionales,

<sup>42</sup> "La corporación transnacional puede realizar tareas de investigación en un país, manufacturar componentes en otro, montarlos en un tercero, vender los bienes manufacturados en un cuarto, depositar sus fondos excedentes en un quinto [...] las dimensiones, importancia y poder político de este nuevo participante en el juego global han aumentado extraordinariamente desde mediados de los años cincuenta" (Toffler 1990, 310)

pero que mantienen anclas importantes en sus países sede. En efecto, la evidencia empírica muestra que la mayor parte de estas empresas guardan fuertes vínculos con sus países de origen, en términos de inversión y empleos (Dicken 1998, 193-199). Sin embargo esto no significa que respondan a los intereses de sus Estados de origen. La complejidad de sus operaciones las convierten en entidades semi autónomas cuyas variables de decisión responden a una compleja mezcla de intereses locales y globales.

La segunda característica es que su acción ha contribuido a la integración económica del mundo, incrementando la interdependencia económica no sólo en los intercambios comerciales, sino también en las cadenas de producción, los flujos de inversión y la división internacional del trabajo. Todo lo anterior derrota las concepciones territoriales clásicas, pues este tipo de empresas se han convertido en actores plenos del escenario mundial. En este sentido Robert Gilpin afirma:

La empresa transnacional y la producción internacional reflejan un mundo en el cual el capital y la tecnología son cada vez más móviles mientras que el trabajo permanece relativamente inmóvil. Los cambios continuos en las ventajas comparativas entre las economías nacionales, los avances en los medios modernos de transporte y comunicación, y las políticas gubernamentales favorecen que las empresas ubiquen sus instalaciones de producción en los lugares que les ofrezcan más ventajas en el mundo. Algunas de estas ventajas incluyen sitios donde exista mano de obra calificada de bajo costo, cercanía de los mercados y ventajas fiscales. El resultado de esta internacionalización de la producción industrial ha sido la creación de una compleja red de relaciones recíprocas entre los Estados nacionales y las más grandes empresas del mundo (Gilpin 1987, 260).

Una tercera característica es que las empresas transnacionales generan su propio derecho. Además de sus códigos de conducta, producen una serie de normas derivadas de mecanismos internacionales (por ejemplo el de la *International Standards Organization*, ISO), e incluso intervienen en el diseño de sus mecanismos de solución de controversias mediante la incorporación de cláusulas arbitrales y de instituciones que gestionan dichos procedimientos (v.g. la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional) (Redfern y Hunter 1991). Se genera así un complejo entorno normativo

en donde el derecho nacional se desdobra de sus bases territoriales y políticas (Slaughther 2002, 17).

Estos nuevos actores no agotan el nuevo escenario mundial. Resulta necesario ver también al interior del mismo Estado para entender en qué sentido la globalización está afectando también sus mecanismos internos de cohesión.

## (2) Actores internos

Una mirada cuidadosa a la actividad estatal reciente muestra claramente que los gobiernos comienzan a desagregarla en sus componentes institucionales, mismos que comienzan a formar auténticas redes transgubernamentales. De este modo, los poderes tradicionales –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– y sus diferentes niveles –nacional/federal-estatal/provincial/regional-municipal/local–, están de manera creciente teniendo actividad propia en el campo internacional, interactuando con sus contrapartes en otros países, con objeto de mejorar su funcionamiento o bien para coordinar sus acciones y funcionar de manera transnacional (Slaughther 2002, 18).

El resultado neto es la creación de redes de diferentes actores gubernamentales, especialmente en los ámbitos administrativo y judicial. Así, por ejemplo, en el ámbito administrativo, los bancos centrales, las comisiones bancarias y de valores, las autoridades de medio ambiente o competencia económica, las agencias reguladoras (por ejemplo en materia de telecomunicaciones, energía o información), las entidades de normalización o las de procuración de justicia (ministerios públicos y policías) tienen organizaciones que cooperan y crean mecanismos de coordinación de acciones, incluso de reglas, a nivel horizontal. Aún más profundamente, los funcionarios públicos de los ministerios de todos los países encuentran que cada vez es más difícil cumplir sus responsabilidades sin una intensa cooperación internacional, pues la fronteras entre un asunto interno y uno externo cada vez son más tenues (Held *et al.*, 2001, 31). Nos encontramos así con que el gobierno involucra en realidad un muy activo y complejo sistemas de redes de relaciones que escapan a la definición territorial básica, y que es facilitado en buena medida por los medios de comunicación.

Los propios poderes judiciales están también participando de manera creciente en redes de organizaciones judiciales, tanto de manera informal como de organizaciones regionales formales, como la Organización de Cortes Supremas de las Américas o las Cumbres Iberoamericanas de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. En el ámbito legislativo, aunque menos efectivos, existen también mecanismos formales tales como el Parlamento Latinoamericano o las conferencias de legisladores de diferentes países.

Estas redes están generando cambios importantes en los modos de acción gubernamentales (Slaughther 2002, 18). En primer lugar, la identificación de problemas, intereses y soluciones comunes que deslocalizan la perspectiva meramente territorial y compiten con las soluciones legales estrictamente nacionales. En segundo lugar, estos encuentros permiten la fertilización cruzada de ideas y la evolución gradual hacia soluciones comunes a problemas equivalentes en los diferentes entornos nacionales, que pueden traducirse en tratados internacionales o leyes nacionales. Finalmente, una dislocación de la representación del Estado que opera ya no como una entidad única, sino como un cuerpo con múltiples cabezas de relativa autonomía. Hoy, los ministerios de relaciones exteriores son incapaces de "conducir" de manera integral una política externa de los Estados, y esto no es casual.

#### CUADRO 7 LOS NUEVOS ACTORES EN EL DERECHO INTERNACIONAL\*

<p>ACTORES EXTERNOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gubernamentales – Organización de las Naciones Unidas, Organización Mundial del Comercio, Unión Europea.</li> <li>✓ No gubernamentales – Amnistía Internacional, Cámara de Comercio Internacional, <i>Greenpeace International</i>.</li> <li>✓ Empresas transnacionales – Shell, Microsoft, Coca-Cola.</li> </ul> <p>ACTORES INTERNOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Redes de actores gubernamentales – Organizaciones de bancos centrales, comisiones bancarias y de valores, agencias reguladoras.</li> <li>✓ Organizaciones regionales formadas por poderes judiciales y legislativos nacionales – Organización de Cortes Supremas de las Américas, Parlamento Latinoamericano.</li> </ul>
--

\*Fuente: Elaboración del autor

## b) El sistema-mundo

La heterogeneidad de los Estados, que permanecen aún como los sujetos típicos del derecho internacional, y la aparición de nuevos actores que "por encima" y "por debajo" del Estado constituyen redes que operan en campos antes reservados, al menos teóricamente, a su dominio exclusivo, obliga a repensar el sistema de Estados, articulado principalmente alrededor de Naciones Unidas, por una visión mucho más compleja y diferencial de la política y el derecho. Un modelo de análisis útil consiste en conceptualizar al mundo como un sistema complejo o, mejor, como un sistema de sistemas en continua interacción en el cual los Estados son, sí, un actor crucial pero no el único.

### (1) El sistema de Naciones Unidas

La visión implícita en el sistema de Naciones Unidas, que debe recordarse nace como consecuencia de la guerra en 1945, es la de un mundo segmentado en diferentes Estados soberanos cada uno responsable por un territorio determinado (Zürn 2001, 41). Esta comunidad de Estados soberanos se vincularía mediante una compleja red de relaciones institucionalizada a través de los diversos organismos intergubernamentales especializados. En gran medida este sistema refleja sus orígenes y propósitos iniciales, y buscaba darle cabida a la estructura de poder internacional como entonces se concebía (Held 2001, 42).

**CUADRO 8**  
**EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS\***

El sistema de las Naciones Unidas es extremadamente complejo, tanto por el número de organizaciones como por sus funciones y áreas de acción. Entre otros, pueden encontrarse las siguientes:

- ✓ UNCTAD (comercio y desarrollo)
- ✓ UNICEF (infancia)
- ✓ ACNUR (refugiados)
- ✓ PNUD (desarrollo)
- ✓ PNUMA (medio ambiente)
- ✓ PMA (alimentos)
- ✓ FNUAP (población)

En cuanto a las agencias especializadas cabe mencionar a:

- ✓ UIT (telecomunicaciones)
- ✓ OMM (meteorología)

- ✓ UPU (correos)
- ✓ OIT (trabajo)
- ✓ OIAC (aviación civil)
- ✓ FMI (económica)
- ✓ BM (económica)
- ✓ FAO (alimentación y agricultura)
- ✓ UNESCO (cultura y educación)
- ✓ OMS (salud)
- ✓ OMI (marítima)
- ✓ OMC (comercio)
- ✓ OIEA (energía atómica)
- ✓ ONUDI (desarrollo industrial)
- ✓ AIE (energía)

\*Fuente: Elaboración del autor con datos de la ONU

Como hemos intentado mostrar, esa visión debe ser matizada profundamente. En cierto sentido, ha sido justamente esa organización la que ha permitido una serie de transformaciones del sistema y que, gradualmente, ha dado cabida a visiones innovadoras. Sin embargo, difícilmente el mundo puede explicarse a través de ella.

El Estado no es más, quizá no lo fue nunca, un centro autónomo de ejercicio del poder, pues está sujeto a fuerzas y horizontes que lo constituyen y determinan en sus márgenes de acción y dominación. Quizá el ejemplo más claro de esta situación se encuentra en el desarrollo gradual de la democracia representativa como la única forma de organización del poder que se reconoce como legítima. Impulsadas por fuerzas externas e internas, las reglas e instituciones democráticas se han impuesto en la mayoría de los Estados nacionales. Hoy casi el 75% de los países habían adoptado procedimientos para organizar elecciones competitivas y garantizar el ejercicio de los derechos políticos, y el número de países que han adoptado la democracia en este sentido sigue aumentando (Held 2001, 19-20).

Junto con la democracia, los Estados adoptaron economías de mercado, y tuvieron que generar las instituciones propias a este tipo de organización económica (Freeman 1989; Przeworski 1995). Aunque la Revolución Rusa de 1917 pareció generar, durante casi setenta años, un modelo económico que pretendía competir ventajosamente, sobre todo en la dimensión distributiva,

con el "capitalismo" (o economía de libre mercado), la estrepitosa caída de los regímenes socialistas de Europa Oriental mostró los graves defectos de ese modelo de organización económica, y en especial su incapacidad para adaptarse a los vertiginosos cambios que impone una economía basada en el conocimiento y la información (Castells 1996). Como consecuencia de ello, a partir de entonces la economía de mercado o capitalista parece imponerse como paradigma único de la economía mundial.

No obstante lo anterior, la oposición entre ambos modelos era más bien de grado en el terreno económico (aunque más aguda en el político), pues en toda economía desarrollada los mercados están regulados en mayor o menor medida. En todo caso, el éxito y la estabilidad de la economía de mercado en los países avanzados se deben no sólo a sus logros propiamente económicos (productividad, innovación), sino también a un relativo éxito en la distribución de la riqueza, la cual depende en gran medida, de la fuerza que confieren a los distintos grupos y organizaciones sociales el ambiente democrático en que se desarrollan (Estado social o de bienestar). Sin embargo, las presiones de la globalización, que no son otra cosa que la entrada de nuevos "jugadores" en la competencia de la economía global (como por ejemplo China), también afectan ahora a los Estados avanzados, los cuales han tenido que iniciar un proceso de dolorosos y difíciles ajustes, similares a los que llevaron a cabo muchos países en desarrollo (entre ellos los países latinoamericanos) en las décadas de los ochenta y noventa (véase *infra*).

Quizá más profundamente, hoy el reconocimiento de los Estados no pasa sólo por su reconocimiento jurídico, sino también por su adecuación a una serie de valores, principios y reglas generadas internacionalmente y que suponen un control de legitimidad externo permanente (Franck 1992; Friedman 1996; Zürn 2001)

El Estado enfrenta así un panorama mucho más complejo que el que supone una mera división territorial y algunos mecanismos de coordinación o cooperación. El mundo está en realidad compuesto por un sistema de redes

que interactúan a diferentes niveles, y que admite subsistemas especializados tanto material como geográficamente (considérese por ejemplo los bloques regionales).<sup>43</sup> ¿Cuál es entonces el papel del Estado en este complejo entramado?

## (2) Repensar el Estado

Las transformaciones que se han expuesto resumen un proceso histórico de cambio estructural que incide en las formas de organización y ejercicio del poder político en el mundo. Al inicio del tercer milenio, los cambios en las condiciones materiales hacen que los Estados no pueden reivindicar más el monopolio exclusivo del control territorial. La generación de complejas redes de interacción por los nuevos actores (tanto al exterior como al interior del Estado), así como el incremento en los flujos de mercancías, servicios y símbolos ha deslocalizado en buena medida la acción de las sociedades, todo ello potenciado por el desarrollo vertiginoso de los nuevos modos de comunicación y el avance espectacular de las tecnologías de la información. ¿Cómo podemos caracterizar el fenómeno que vivimos? ¿Qué consecuencias podemos derivar de todo lo anterior?

El cuadro 9 esquematiza (*infra*), con base en las variables definidas en la introducción de este trabajo, las formas históricas de la globalización política.

En primer lugar, que ya no es posible sostener que el ejercicio efectivo del poder está sólo en manos de los Estados nacionales. El poder se ha fragmentado y hoy concurren en su ejercicio, junto con el Estado, una multiplicidad de actores con intereses anclados en ámbitos locales, nacionales, regionales y globales.

---

<sup>43</sup> Las implicaciones principalmente económicas del regionalismo las estudiaremos con mayor detalle más adelante.

**CUADRO 9**  
**FORMAS HISTÓRICAS DE LA GLOBALIZACIÓN POLÍTICA \***

	<b>Primera etapa: surgimiento del Estado (siglos XIV al XVIII)</b>	<b>Segunda etapa: modernidad (siglos XIV al XVIII)</b>	<b>Tercera etapa: de 1945 en adelante</b>
<b>Alcance</b>	En gran parte intraterritorial - e intraregional, con inicios de expansión imperial	Sistema global de Estados-nación	Surgimiento del orden político global Regionalización de la Política e interregionalismo
<b>Intensidad</b>	Volumen bajo, con nudos de intensidad cuando los competidores políticos o económicos se reúnen y están en conflicto	Volumen creciente y expansión de flujos/conexiones	Nivel sin precedente de flujos, convenios, redes (formales e informales) y conexiones
<b>Velocidad</b>	Limitada, esporádica	Creciente	Aceleramiento de la interacción política global a medida que aparece la comunicación "en tiempo real"
<b>Tendencia de la repercusión</b>	Baja, pero con nudos de repercusión concentrada	Crecientes consecuencias institucionales y estructurales	Elevada: interconectividad, sensibilidad y vulnerabilidad
<b>Infraestructuras</b>	Mínima: aparición muy lenta de estructuras multilaterales, desde tratados hasta organizaciones de conferencias	Surgimiento de organizaciones y regímenes internacionales y transnacionales	Cambio extenso en el tamaño, la forma y la escala de regímenes y organizaciones internacionales y transnacionales y de mecanismos jurídicos Comunicación e infraestructuras de los medios globales de tiempo real
<b>Institucionalización</b>	Mínima, con indicios de actividad diplomática y reglamentación de las redes interestatales	Desarrollo tentativo, pero frágil, de normas, regímenes y del derecho internacional	Marcado desarrollo de regímenes, del derecho internacional y de estructuras organizacionales intergubernamentales y transnacionales
<b>Estratificación</b>	Desarrollo del orden mundial eurocéntrico Organización política débil, difundida y desigual a través de los territorios	Jerarquía del poder político, militar y económico concentrada en el Norte/Occidente Se desarrollan habilidades políticas, pero prevalecen las asimetrías masivas	Del mundo bipolar de la guerra fría, al mundo multipolar Jerarquía de Norte/Sur erosionada Papel creciente organismos internacionales Organizaciones políticas en todas las partes del planeta, sin embargo, todavía existen desigualdades muy significativas en las capacidades de intervención
<b>Modos de interacción</b>	Rivalidad "guerra limitada"	Territorial y diplomático Geopolítico/coercitivo Imperialista Desarrollo de la guerra total	Desterritorialización y reterritorialización Marco de referencia de cooperación y colaboración Cooperación y competencia

\*Fuente: Adaptado de (Held 2001).

En segundo lugar, que el horizonte de la acción se ha modificado sustancialmente. Antes éste se ubicaba en un horizonte territorial definido. El nacionalismo constituía el punto de referencia común en una sociedad normalmente confinada dentro de las fronteras del Estado nación. Hoy existe una multiplicidad de intereses que coexisten y cuya referencia suele estar en comunidades de intereses regionales o transcontinentales. Considérese por ejemplo las diferentes minorías (mujeres, minusválidos, homosexuales, indígenas) o los grupos ligados por intereses regionales (la Unión Europea), económicos (las empresas automotrices), laborales (los trabajadores de las empresas transnacionales), ambientales (grupos ecologistas) o sociales (defensa de los derechos humanos). Incluso es posible hablar de una sociedad global que se perfila como un horizonte histórico posible, y que modifica sustancialmente las expectativas de largo plazo de los actores sociales a todos los niveles.

Una tercera reflexión afecta a la soberanía. La actuación de los Estados en grupos o bloques regionales, y las limitaciones que el entorno económico y político internacional les imponen, hacen que resulte difícil seguir conceptualizando la soberanía como una forma ilimitada, indivisible y exclusiva. Encontramos entonces una pluralidad de intereses, a veces contradictorios, y estructuras de autoridad interconectadas que hacen del ejercicio de la soberanía un complejo ejercicio de conciliación y equilibrio, en gran parte consecuencia de que el control territorial que supone sólo es posible mediante la coordinación de acciones entre diferentes entes "soberanos".

Una cuarta reflexión es que la línea que antes dividía con relativa nitidez lo nacional de lo internacional, es hoy apenas un tenue trazo apenas perceptible en algunos campos. Los problemas que hoy enfrentan las sociedades nacionales (droga, medio ambiente, sida, disponibilidad de recursos naturales y energéticos, entre otros muchos), ya no pueden definirse en los términos territoriales tradicionales, y la posibilidad de actuar eficaz y eficientemente para resolver estos problemas pasa necesariamente por esfuerzos coordinados de acción transfronteriza o global.

Finalmente, la generación de un sistema económico mundial pone de relieve las limitaciones que hacen todavía más delicadas estas cuestiones: ¿en qué medida es hoy el Estado capaz de administrar las variables económicas más significativas? ¿Cómo puede definirse la relación entre Estados y mercados? Estas son preguntas que merecen un análisis más detallado.

## 2. EL SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL

Consideraremos en primer lugar cómo la economía mundial constituye en realidad un espacio diferencialmente integrado, para posteriormente analizar cuál es la profundidad de la globalización.

### a) La economía mundial como un espacio integrado

La crisis financiera del "lunes negro" de 1987, la mexicana de 1994 o la asiática de finales de los noventa, mostraron al mundo una realidad irrefutable. Al principio del tercer milenio, el mundo tiene una "economía mundial" en la que todas las economías nacionales están integradas, aunque con diferentes grados, a una estructura única no centralizada.<sup>44</sup> Las evidencias de esta situación pueden ser analizadas desde por lo menos tres ángulos: el del comercio, el del capital y el de la producción (división internacional del trabajo).<sup>45</sup>

La expansión del comercio internacional a partir de la Segunda Guerra Mundial es probablemente el primer indicador del proceso de integración económica mundial. Para 1990 el comercio internacional representó alrededor del 16 % del producto mundial <sup>46</sup> y esa cantidad tiende a aumentar. Lo importante de esta cifra es que representa el grado de interdependencia entre las economías nacionales, particularmente si consideramos la distribución geográfica de los intercambios.

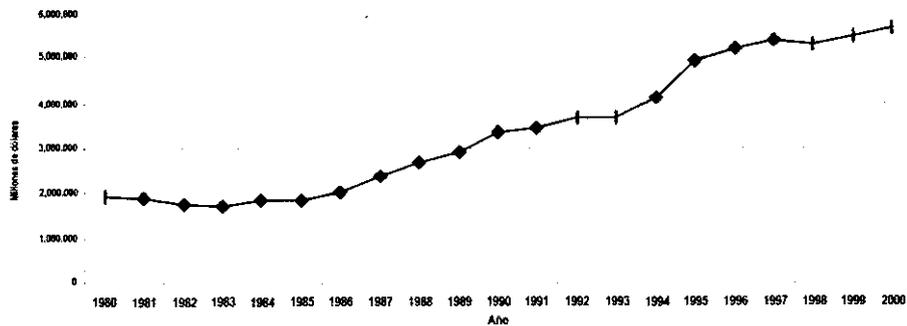
---

<sup>44</sup> El autor que probablemente con mayor influencia ha sostenido esta tesis es Immanuel Wallerstein (1979 - 1984).

<sup>45</sup> Sobre el sistema económico mundial existe una abundante bibliografía. Entre otros véanse: Frieden y Lake 1991; Walters y Blake 1992; Stubbs y Underhill 1994; Tamames 1995; Boyer y Drache 1996; Ferrer 1996; Dicken 1998; Gilpin 2001, y Stiglitz 2002.

<sup>46</sup> GATT, *Reporte 1989-1990*, Ginebra, 1990. Esta cantidad subestima el comercio de servicios pues no existen aún metodologías precisas para determinar su valor.

**GRÁFICA 1**  
**CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL, 1980-2000\***



\*Fuente: Banco Mundial, indicadores del desarrollo mundial 2002

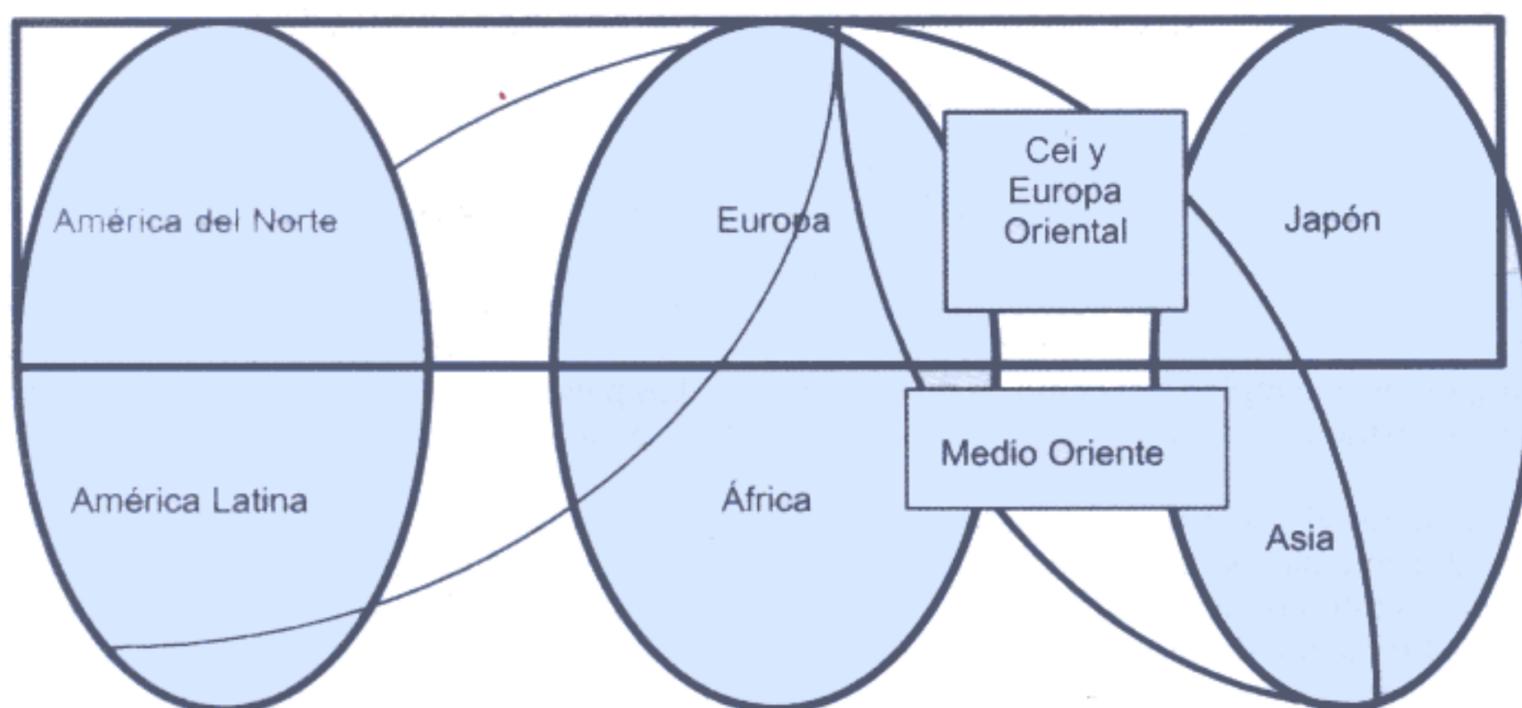
En efecto, un análisis de la cantidad y calidad de los flujos comerciales demuestra que no estamos en presencia del tradicional comercio entre las naciones, sino que éste interconecta regiones, países y aun ciudades en un auténtico sistema comercial internacional que ha creado sus propias reglas e instituciones.<sup>47</sup>

Debe de advertirse, sin embargo, que los intercambios comerciales muestran grandes asimetrías. De hecho la mayor parte del comercio internacional se concentra en los intercambios entre los Estados Unidos, Japón y Europa.<sup>48</sup> La gráfica que presentamos a continuación esquematiza la estructura geográfica de los intercambios comerciales internacionales. Por otro lado, un porcentaje muy significativo de estos intercambios se origina entre unidades de la misma empresa localizadas en países o regiones diferentes, originando flujos comerciales "internos" distintos del comercio "tradicional" entre países (Dicken 1998, 43).

<sup>47</sup> Principalmente a través de la Organización Mundial del Comercio. Véase, entre otros, (Jackson 1999; Trebilcock y Howse 1999)

<sup>48</sup> En 1993 las exportaciones de Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón representaron el 46.5% y sus importaciones el 52.1% del total mundial. Fuente: Organización Mundial del Comercio. Estadísticas comercio mundial 1993 en [www.wto.org](http://www.wto.org)

**GRÁFICA 2**  
**ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DE LOS INTERCAMBIOS COMERCIALES\***



\*Fuente: Adaptada de (Durand, Lévy y Retaillé 1993, 114)

El segundo aspecto tiene que ver con los flujos de capital y los mercados financieros. Las transferencias de capital de inversión directa han variado con el tiempo, tanto en su origen como en su estructura. Si en los años sesenta éste era en su mayor parte norteamericano (cerca del 50%), desde los años setenta el capital de origen europeo y japonés aumentó considerablemente. Así, el porcentaje de los Estados Unidos pasó a sólo 25.9% en 1995, mientras que el japonés creció de 0.7% en 1960 al 11.7% en 1995.<sup>49</sup>

En cuanto al destino de la inversión extranjera directa, ésta se concentra también en los países desarrollados. Datos de la UNCTAD estiman que en 1995 sólo el 26% de los flujos de inversión tenían como destino a los países en desarrollo. A su vez, 10 de ellos concentraban el 68.7% de ese porcentaje; de entre ellos sólo 3 eran latinoamericanos (México, Brasil y Argentina) y el resto asiáticos, notablemente China, país que por sí solo recibió el 18.6% de la inversión (Dicken 1998, 45-47). Así, ante la creciente demanda de capital y la incapacidad del sistema internacional para proporcionarlo, asistimos a

<sup>49</sup> El origen geográfico de los principales flujos de inversión nuevos efectuados en el mundo entre 1960 y 1995 corresponde en cerca del 90% a sólo 10 países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania, Francia, Holanda, Canadá, Suiza, Italia y Suecia). Fuente. UNCTAD, World Investment Report, cit. por (Dicken 1998, 44).

una intensa competencia internacional por atraer los excedentes de capital. Esta competencia no se da únicamente entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, sino entre los mismos países desarrollados.

**CUADRO 10**  
**EVALUACIÓN DE LA OCDE SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA\***

Los países en desarrollo, las economías emergentes y los países en transición han visto de manera creciente a la inversión extranjera directa como una fuente de desarrollo económico, crecimiento del ingreso y del empleo, así como de modernización. Los países han liberalizado sus regímenes de inversión extranjera directa y establecido otras políticas para atraer inversiones.

Los beneficios globales de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo están ampliamente documentados. Bajo las condiciones adecuadas y un nivel básico de desarrollo, la mayor parte de los estudios demuestran que la inversión extranjera directa dispara derramas en tecnología, apoya la formación de capital humano, contribuye a la integración comercial internacional, ayuda a crear un entorno competitivo para las empresas y mejora el desarrollo empresarial. Todo lo anterior contribuye al mayor crecimiento económico, que es el instrumento más poderoso para aliviar la pobreza. Más allá de los beneficios económicos, la inversión extranjera directa contribuye a mejorar el medio ambiente y las condiciones sociales, por ejemplo mediante la transferencia de tecnologías limpias y políticas corporativas socialmente responsables.

Sin embargo, se reconoce también que existen preocupaciones sobre potenciales retrocesos, tanto económicos como no económicos, entre otros deterioro de la balanza de pagos cuando los beneficios son repatriados (aunque generalmente compensados por nueva inversión), falta de vínculos positivos con las comunidades locales, efectos potencialmente dañinos para el medio ambiente, especialmente en las industrias extractivas y pesadas, efectos sociales disruptivos y consecuencias en la competencia de los mercados nacionales. Más allá, algunos gobiernos de países receptores de inversión perciben una dependencia creciente de las empresas operadas internacionalmente como una pérdida de soberanía.

\*Fuente: (OCDE 2002, 5-6)

Un fenómeno reciente ha sido el cambio de estructura del capital internacional, es decir, la fusión del capital industrial con el capital financiero. Esto ha significado que grandes empresas posean una parte importante de acciones de bancos, seguros e instituciones financieras, y que éstas a su vez controlen cada vez una mayor proporción de las empresas multinacionales (Camilleri y Falk 1992, 73).

Lo anterior no es sino la consecuencia de la globalización del sistema financiero internacional. Desde la mitad de los 70, la desregulación de los mercados financieros, la creación de nuevos instrumentos financieros (v.g. mercados de derivados) y los cambios tecnológicos han tenido un impacto mayor y han contribuido a un sistema financiero internacional altamente integrado que, según algunas estimaciones, hace que miles de millones de dólares

circulen cada día en el sistema financiero internacional. Robert Gilpin (2001, 7) dice al respecto "esta revolución financiera ha vinculado a las economías nacionales de manera más estrecha e incrementado el capital disponible para los países en desarrollo. Sin embargo, como muchos de estos flujos financieros son de corto plazo, muy volátiles y especulativos, las finanzas internacionales se han convertido en el aspecto más inestable de la economía capitalista global". Así, las transacciones financieras operan en el mercado internacional de tal modo que difícilmente pueden los Estados, aún los más poderosos actuando en conjunto, limitar o regular los flujos de moneda y capitales (Helleiner 1994).

**CUADRO 11**  
**TRIBUNALES Y MOVILIDAD RIESGOSA DE CAPITALES\***

La movilidad de capitales convierte a los países en receptores de instituciones financieras que, debido a dicha movilidad, pueden llegar a tomar posiciones riesgosas con tal de posicionarse en el mercado. Carteras diversificadas, con inversionistas de múltiples orígenes, vuelven la regulación financiera una tarea delicada.

En Inglaterra, los representantes de quienes perdieron con la quiebra del *Bank of Credit and Commerce International* (BCCI) han interpuesto una demanda contra el banco central inglés por actuar irresponsablemente en forma consciente en su papel como regulador de las operaciones del BCCI en Inglaterra, pues aquél estaba enterado de la postura riesgosa del banco desde antes que éste quebrara. El banco central inglés ha utilizado como argumento en su defensa el que la regulación del BCCI era responsabilidad de las autoridades de Luxemburgo, lugar en donde el BCCI tiene su sede central. El proceso sigue abierto.

La decisión de la corte inglesa tiene un potencial impacto en la regulación futura de las instituciones financieras en ese país, y la importancia de éste como centro financiero a nivel mundial podría verse afectada seriamente si la regulación se volviera más rígida de lo que la movilidad de capitales contemporánea exige.

\*Fuente: "Old wounds". *The Economist*, 10 de enero de 2004

Finalmente existe una nueva división internacional del trabajo basada en un auténtico mercado de lugares de producción. El ejemplo más obvio de este proceso es la aparición de los denominados "nuevos países industrializados", particularmente en Asia, pero también en América Latina. La teoría de las ventajas comparativas ha sustentado una auténtica reorganización de los modos de producción y distribución de bienes y servicios, no sólo en su estructura, sino también en su distribución geográfica (Dicken 1998).

En suma, las economías nacionales son cada vez más interdependientes y están sujetas a los procesos de producción, comercio y circulación de capi-

tales que han tomado un carácter global. En este sentido es posible hablar de una economía mundial, es decir, un espacio de circulación unificada (Durand, Lévy y Retailié 1993, 127).

Este hecho ha provocado que algunos observadores pongan en duda el papel del Estado e incluso anuncien su fin. Sin embargo, una mirada más cuidadosa a la evidencia empírica muestra lo contrario. Es por ello necesario preguntarse, ¿qué tan globalizada está en realidad la economía? ¿y cuál es el papel del Estado?

### **b) La profundidad de la globalización**

La idea de que un sistema económico mundial socava gravemente el papel del Estado al punto de convertirlo en un actor meramente incidental es frecuente entre los estudiosos del tema, al punto que incluso se ha anunciado la difusión y fragmentación de su poder (Strange 1996), la imposibilidad de que existan políticas económicas nacionales (Yergin y Stanislaw 1998) o incluso su fin (Ohmae 1995).

Frente a esta visión, cada vez más estudios rigurosos muestran que lejos de jugar un mero papel funcional o subordinado, los estados mantienen un papel crucial y central en la economía mundial (entre otros, Boyer y Drache 1996; Krugman 1997; Dicken 1998; Kaplan 2000; Gilpin 2001; Held y McGrew 2003). El argumento central para sustentar esta tesis es que a pesar de la creciente existencia de flujos y redes globales, la mayor parte de la actividad económica aún se da incluso dentro de las fronteras nacionales y que, por ello, el entorno y la capacidad de intervención del Estado es determinante en el bienestar de las poblaciones y las economías nacionales. Así, "el Estado nación permanece como la fuerza más poderosa en la conformación de la economía mundial" (Dicken 1998, 80). Conviene detenerse en esta cuestión.

En general, se reconoce que la integración del sistema económico mundial ha traído cambios en el entorno y las capacidades de acción del Estado (Gilpin

2001, 362-3). Sin embargo, el impacto de éstos en términos de las variables presentadas en la introducción de este estudio (alcance, intensidad, velocidad, tendencia) es altamente diferencial, es decir, no afecta por igual a todos los Estados y depende en gran medida del tamaño y potencial relativo de cada economía nacional. Ello explicaría por qué el margen de maniobra de algunos Estados es relativamente mayor al de otros, y también por qué las grandes economías del mundo son menos vulnerables a las olas de inestabilidad económica.

Por otro lado, lo que genera la deslocalización de las actividades económicas es una mucho mayor complejidad de las variables que intervienen en la toma de decisiones, algunas de las cuales escapan al control exclusivo del Estado. Sin embargo, son las políticas nacionales de cada uno de ellos, fundamentalmente las macroeconómicas (políticas fiscales y monetarias), las que tienen una incidencia definitoria en la manera en que se comportan los actores económicos, tanto internos como externos. En ese sentido, los Estados guardan un margen de maniobra que puede resultar definitorio en su desempeño económico.

Por otro lado, es necesario reconocer que los agentes económicos externos tienen un grado de influencia significativo en las políticas nacionales. En un primer nivel, a través de la intervención de los organismos financieros internacionales, particularmente en el caso de los países en desarrollo. Esta intervención descontextualizada puede tener efectos inversos a los que se pretenden. Como ha argumentado Stiglitz, las políticas impulsadas por el "Consenso de Washington" durante los años ochenta y noventa (austeridad fiscal, privatización y liberalización de los mercados) tenían mucho sentido, pero sus resultados no fueron los esperados, e incluso en ocasiones fueron regresivos. El problema habría radicado en su aplicación irrestricta y aislada de las condiciones específicas de cada país (Stiglitz 2002, 81 y ss.)

En un segundo nivel, los agentes económicos internacionales son en ocasiones extremadamente sensibles al comportamiento de las políticas nacionales. La existencia de un auténtico mercado financiero deslocalizado, sin mecanismos de control, genera volatilidad e incertidumbre. Sin embargo, esta

realidad sólo podría resolverse mediante nuevos mecanismos de regulación internacional y una nueva agenda de cooperación monetaria y financiera.<sup>50</sup>

En realidad, lo que implica la globalización económica es un sistema donde concurren al menos dos mecanismos competitivos en continua interacción que le dan estructura: el mercado y los Estados, y a los que pueden sumarse, con un papel cada vez más importante, las instituciones financieras y comerciales internacionales. Por ello, resulta relevante considerar cuál es la relación entre Estado y mercados.

### 3. ESTADO Y MERCADO

Para muchos observadores existe un cambio profundo que llevaría de una economía mundial dominada por el Estado a una controlada por el mercado (Gilpin 2001, 8). En realidad, la discusión teórica y práctica respecto de las relaciones entre mercado y Estado, entre "libertad" y "regulación", ha sido una cuestión largamente debatida en la teoría económica y, en menor grado, en la teoría económica del derecho (Mercurio y Medema 1997). Este informe no pretende agotar esta cuestión, sino ilustrar dos preguntas centrales sobre la relación entre Estado y globalización: ¿cuál es el papel que éste juega en la regulación del mercado? ¿cuál es su margen de maniobra y su responsabilidad? Argumentaremos principalmente en el sentido que la intervención del Estado es fundamental para asegurar el funcionamiento eficaz del mercado y una mejor distribución de los recursos.

#### a) ¿Es viable un mercado sin regulación?

En la década de los ochenta, particularmente en Europa y Estados Unidos, hubo un cambio significativo en las concepciones sobre la función de la regulación en el mercado. Contra la visión hasta entonces dominante, que predicaba la necesidad de la intervención del Estado, se postuló la capacidad del mercado

<sup>50</sup> A este respecto son importantes las propuestas contenidas en Kaplan y Manrique Campos, 2000.

para autorregularse, así como su ventaja sobre cualquier otra forma de organización. Las dificultades de la socialdemocracia sueca y la caída del bloque comunista llevó a muchos observadores a pensar que el sistema de libre mercado habría mostrado históricamente su "indiscutible" supremacía.

Estas ideas recién habían logrado convertirse en una concepción dominante cuando distintos fenómenos económicos, especialmente a nivel global, comenzaron a mostrar sus flancos débiles. Si bien es cierto que existía un mercado financiero internacional que habría surgido apenas sin regulación, éste se mostraba proclive a crisis recurrentes que obligan a reconsiderar la conveniencia de una intervención regulatoria que, sin embargo, requiere de nuevas condiciones para ser eficaz (entre otras la acción coordinada de diferentes entidades nacionales y de los organismos financieros internacionales). Las crisis se debían en realidad a condiciones ligadas a la operación de los mercados ya anunciadas en la teoría económica.

En un sugestivo trabajo Boyer y Drache (1996) se preguntan sobre la supuesta eficiencia y capacidad autoreglativa del mercado. Estos autores sostienen que los mercados funcionan mejor cuando el Estado es un regulador fuerte. Uno de los argumentos centrales es que, para ser eficientes, los mercados tienen que ser construidos mediante un conjunto de reglas, acordadas o impuestas. No habría por tanto una implementación "natural" o "espontánea" de los mecanismos de mercado. Así, sería "muy difícil imaginar una economía viable organizada de conformidad con la pura lógica del mercado. Simplemente existen demasiados factores institucionales que configuran el mercado, aun si el dinero es la institución social primaria, la que hace posible todas las demás transacciones" (Boyer y Drache, 1996, 6).

Para sustentar su tesis, los mismos autores revisan algunos conceptos de tres destacados economistas, Keynes, Polanyi e Innis, los que, en conjunto, permiten sostener que los mercados no sólo son incapaces de auto-organizarse, sino que tampoco se mueven de un punto de equilibrio a otro y más bien tienden a la inestabilidad. Así:

Keynes suscribió la creencia en la legitimidad de la intervención del Estado porque ésta remueve las debilidades estructurales de los mecanismos puros del mercado. Karl Polanyi percibió los peligros de tratar los más importantes ingredientes de la sociedad –esto es dinero, trabajo y medio ambiente– como meras mercancías. Finalmente Innis previno acerca de la naturaleza altamente volátil de los mercados internacionales y el peligro que los mercados internacionales presentan para los países con economías sobre-especializadas (Boyer y Drache, 1996, 12).

Desde una perspectiva distinta, un hombre de mercado como George Soros admite sin reservas que "si a las fuerzas del mercado se les concede una autoridad completa, incluso en los campos puramente económicos y financieros, producen caos y podrían desembocar en última instancia en el desmoronamiento del sistema capitalista global" (Soros 1999, 29). El mismo Soros, al argumentar que "el capitalismo necesita a la democracia como contrapeso" (1999, 29), implica necesariamente que aquél requiere de controles regulatorios legítimos para corregir los desequilibrios que produce el libre juego de las fuerzas de mercado. El problema se plantea entonces no en términos de la necesidad de la intervención regulatoria, sino de su tipo, congruencia e intensidad.

## **b) Los modelos regulatorios**

Simplificando enormemente pueden delinearse dos grandes modelos regulatorios, aparentemente antagónicos. Por un lado el denominado "sistema de mercado". En éste, los actores son "libres" y, estando sujetos únicamente a ciertas restricciones básicas, pueden buscar de manera individual su bienestar. El sistema jurídico apuntalaría estos acuerdos principalmente a través de instrumentos de derecho privado (*i.e.* los contratos). Por ello la intervención del Estado estaría reducida a su mínima expresión, básicamente a garantizar mediante su aparato coactivo el cumplimiento de los pactos entre los particulares. El segundo modelo puede denominarse como "colectivista". En éste, el Estado pretende directamente dirigir o incentivar ciertos comportamientos que, se supone, no ocurrirían sin su intervención. El propósito es corregir las deficiencias que se perciben en el sistema de mercado para alcanzar intereses públicos o colectivos (Ogus 1994; Harrison, Morgan y Verkuil 1997). El cuadro siguiente sintetiza esta cuestión:

**CUADRO 12**  
**"MODELOS IDEALES" DE LA RELACIÓN ESTADO Y MERCADO\***

Modelo de mercado	Modelo intervencionista
Los actores son libres y tienen restricciones mínimas	El Estado asume directamente la dirección de la economía
El sistema jurídico se limita a confirmar y respaldar los acuerdos privados (contratos)	Incentiva comportamientos que, se asume, no ocurrirían sin su intervención
La intervención del Estado es mínima, busca reducir riesgos y garantizar el cumplimiento de los contratos	La intervención del Estado busca corregir las deficiencias del mercado para alcanzar intereses públicos o colectivos

\* Fuente: Elaboración del autor

Evidentemente estos modelos, como tipos ideales, no existen en su estado puro y coexisten frecuentemente en tensión en un mismo sistema jurídico. Sería incorrecto identificar el sistema de mercado con un derecho privado, descentralizado y "facilitador". Al mismo tiempo, la regulación no siempre es directiva, pública y centralizada. Lo que importa destacar es que ningún mercado puede existir sin que el Estado, directa o indirectamente, prevea un mínimo de orden y seguridad imponiendo y aplicando algunas restricciones en el comportamiento y, cuando es necesario, incluso superponiéndose a los acuerdos entre particulares.

¿Puede entonces existir un mercado completamente "desregulado"? La evidencia parece indicar una respuesta claramente negativa. Históricamente, como lo han mostrado Tigar y Levy (1986), el capitalismo no habría podido desarrollarse sin derecho. Ninguna sociedad industrializada ha confiado únicamente en los mecanismos de mercado. La razón económica de lo anterior tiene que ver con los llamados "costos de transacción".<sup>51</sup> Racionalmente los individuos y las empresas sólo buscarían ejercer sus derechos cuando los beneficios esperados fueran mayores a los costos. Por lo anterior, muchas demandas

<sup>51</sup> Los costos de transacción, son los costos en que incurren los actores económicos para poder realizar intercambios en el mercado. Un ejemplo de ellos son los costos que derivan de la búsqueda de la información para evaluar los costos y beneficios de una operación crediticia. Así, la investigación de los antecedentes crediticios de un individuo que solicita un préstamo para la compra de un inmueble (por ejemplo, a través de los llamados "burós de crédito") es un mecanismo costoso, pero que produce el beneficio de mayor certidumbre (e incluso la posibilidad misma) de la transacción. De acuerdo con la corriente de pensamiento económico denominada "nuevo institucionalismo económico" (o neoinstitucionalismo), la función de las instituciones, entre las que se encuentran las del Estado, consiste en reducir de tal modo los costos de transacción que sea posible el crecimiento y el desarrollo económicos sostenidos. Véase, por ejemplo, (North 1990).

legítimas no serían reclamadas. Luego, las "externalidades"<sup>52</sup> que afectan un número importante de casos, pero que imponen sólo una pequeña pérdida en cada individuo, no serían "internalizadas" por los instrumentos del derecho privado y así permanecerían sin corrección las desviaciones acumuladas, hasta asumir proporciones graves. En otras palabras, el sistema regulatorio de mercado tiene limitaciones inherentes que deben ser corregidas necesariamente mediante una intervención "externa" (Ogus 1994, 1-2).

Desde otra perspectiva, el renombrado economista Joseph Stiglitz (2002, 104) propone que la economía de mercado requiere necesariamente de las siguientes cuatro condiciones para funcionar con eficiencia:

**CUADRO 13**  
**CONDICIONES DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO EFICIENTE\***

Cuatro condiciones necesarias para que la economía de mercado funcione con eficiencia:

- 1) competencia perfecta
- 2) Información perfecta
- 3) derechos de propiedad claramente establecidos
- 4) tribunales que los garanticen

\*Fuente: Stiglitz 2002, 104.

Resulta claro que las primeras dos condiciones son supuestos que difícilmente se cumplen de manera espontánea, por lo que la intervención del Estado es necesaria. Por su parte, las condiciones 3 y 4 suponen la existencia de un Estado fuerte.

La evidencia es concluyente: la intervención del Estado para asegurar el funcionamiento de un mercado es siempre necesaria. Este hecho es claramente reconocido incluso por las instituciones financieras internacionales. Así, el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1977 afirmó:

<sup>52</sup> En términos habituales, las externalidades son efectos, positivos o negativos, que sufren los terceros frente a una transacción económica. Así, por ejemplo, la contaminación del ambiente derivada de la producción y comercio de determinados productos, impone costos difusos a la sociedad. Dichos costos serán "internalizados" por los sujetos de la transacción cuando éstos tengan que asumir todos los costos, y no sólo los beneficios de la operación (por ejemplo, a través del principio "el que contamina paga", o "*polluter pays principle*").

[...] ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y el mercado: aquél es esencial para sentar las bases institucionales que requiere éste. Y la credibilidad de los poderes públicos –la previsibilidad de sus normas y políticas y coherencia con que se aplican– puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas (Banco Mundial 1977, 4).

Ahora bien, ¿cuál es el grado óptimo de intervención? ¿cuáles son los instrumentos con los que cuenta el Estado? ¿cómo lograr una intervención adecuada en un mundo donde el modelo territorial del Estado parece significativamente modificado?

### **c) Los instrumentos del Estado**

¿Hasta qué punto la globalización es responsable de la pobreza y las crisis mundiales? Esta es, sin duda, una pregunta difícil de responder. Los críticos de la globalización suponen que los males del mundo han sido agravados, de manera directa, por este fenómeno. Sus defensores, por el otro lado, han sobreestimado sus beneficios y consecuencias. La evidencia muestra, sin embargo, que ni unos ni otros tienen por completo la razón. Veamos por qué.

Como hemos afirmado, en realidad la globalización es en realidad una compleja serie de procesos que responden a muy diversas causalidades (v.g. económicas, tecnológicas, sociales) y con efectos diferenciados. Quizá el más obvio, desde la perspectiva de este informe, puede explicarse por la deslocalización de la acción y su comprensión en el tiempo y el espacio. Esto ha generado una dislocación del control territorial típico del Estado para enfrentarlo a una realidad que, en algunos aspectos, escapa a su control exclusivo. Esta cuestión merece un análisis más detallado. Esto no implica, por otro lado, que el Estado deje de ser un actor fundamental.<sup>53</sup>

Los Estados han sido considerados, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, como los responsables del buen desarrollo de las economías nacio-

<sup>53</sup> Los siguientes párrafos están tomados del argumento propuesto por el reconocido profesor Robert Gilpin (2001, 369 y ss.)

nales. Esto se ha logrado mediante la aplicación de las políticas macroeconómicas (fiscales y monetarias principalmente). Genéricamente hablando, los principales instrumentos de la política fiscal son los impuestos y el control del gasto público. A través del incremento o disminución de los impuestos y el gasto público, los gobiernos nacionales pueden influir decisivamente en el nivel de las actividades económicas. La política monetaria funciona mediante la determinación del tamaño y la velocidad de la oferta de dinero. El nivel de actividades económicas puede incrementarse o restringirse mediante una mayor o menor oferta de dinero disponible para los productores y los consumidores. El método generalmente utilizado por los bancos centrales es el nivel de las tasas de interés; las tasas altas restringen la actividad económica, mientras que las tasas bajas la estimularían.

Para muchos autores, la efectividad de la política monetaria ha sido significativamente socavada por el incremento en los flujos internacionales de capital. Así, si un banco central baja las tasa de interés para estimular la economía de ese país, los inversionistas trasladarán sus capitales a otras economías que ofrezcan mayores tasas de interés, y por ello, revertirán el efecto de crecimiento buscado por la medida. Igualmente, si un banco central incrementa sus tasas de interés para desacelerar el crecimiento y evitar inflación, los capitales fluirán hacia ese país y estimularán el crecimiento económico. En este sentido, los gobiernos nacionales no tendrían más la posibilidad de administrar sus economías.

Para ejemplificar este supuesto podemos suponer que cada país debe hacer una elección entre los tres objetivos económicos siguientes: tasa fija de cambio, autonomía nacional en la política macroeconómica y movilidad internacional de capitales. Un país puede querer una tasa estable de cambio para reducir la incertidumbre económica y estabilizar la economía. O puede desear políticas monetarias discrecionales para evitar un desempleo alto y conducir la economía entre recesión e inflación. O un gobierno puede querer libertad en los movimientos de capital para facilitar la conducción del comercio, la inversión extranjera y otros negocios internacionales. Lamentablemente

un gobierno difícilmente puede alcanzar las tres metas simultáneamente; en el mejor de los casos puede obtener dos. Por ejemplo, escoger una tasa fija de cambio junto con cierto margen para una política monetaria independiente significa olvidarse de permitir libertad de movimientos de capital, pues los flujos internacionales pueden afectar tanto la tasa fija como la política monetaria independiente. Por otro lado, un gobierno puede elegir perseguir una política macroeconómica para lograr pleno empleo, pero entonces tendrá que sacrificar la tasa fija de cambio o la libertad de movimientos de capital.

Lo que este análisis muestra es que la globalización económica limita las opciones de política de un gobierno y hace más compleja la toma de decisiones, pero en ningún sentido pone un chaleco de fuerza a los Estados. Que un país desee tener o no tener una política macroeconómica independiente constituye en sí misma una decisión de política, pues lo puede lograr abandonando la tasa fija de cambio o la libertad de movimientos de capital. De hecho, diferentes países optan por diversos caminos en función de sus preferencias y del entorno en el que se desarrollan.

En resumen, los diferentes instrumentos en manos de los gobiernos tienen efectos diversos sobre los actores económicos, tanto nacionales como internacionales. De hecho, todos los Estados con economías de mercado cumplen un papel central en la manera en que ésta opera, combinando los diferentes instrumentos de política económica que tienen a su alcance, en función de las diferentes concepciones que se tenga del papel que debe jugar el estado en la regulación.

El cuadro siguiente muestra los diferentes instrumentos de política a disposición de los Estados en materia de comercio, inversión y política industrial. Todos estos instrumentos les otorgan un margen amplio de maniobra, sin embargo, muchos de ellos ya están sujetos a disciplinas de uso internacionalmente acordadas por los propios Estados, especialmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los acuerdos de integración regional y los acuerdos de inversión.

**CUADRO 14**  
**INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL, INVERSIÓN E INDUSTRIAL\***

Política comercial	Inversiones	Política industrial
<b>Importaciones:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aranceles</li> <li>• Barreras no arancelarias               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cuotas de importación</li> <li>✓ Licencias de importación</li> <li>✓ Esquemas de depósitos</li> <li>✓ Derechos a la importación</li> <li>✓ Reglas de origen</li> <li>✓ Salvaguardias</li> <li>✓ Medidas antidumping</li> <li>✓ Regulaciones técnicas (salud, seguridad, medio ambiente, etiquetado)</li> <li>✓ Procedimiento aduanales</li> <li>✓ Subsidios a productores nacionales sobre productos importados competidores</li> <li>✓ Cuotas compensatorias por subsidios</li> <li>✓ Requisitos de contenido nacional</li> <li>✓ Medias para favorecer proveedores nacionales en compras gubernamentales</li> <li>✓ Manejo tasas de cambio</li> </ul> </li> </ul>	<b>Ingreso de capitales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizaciones previas para ingreso de la inversión.</li> <li>• Registros de inversión</li> <li>• Exclusión de inversión para sectores específicos o limitaciones en los porcentajes de inversión extranjera permitidos.</li> <li>• Restricciones a la propiedad por extranjeros en las empresas nacionales</li> <li>• Restricciones en la contratación de altos ejecutivos extranjeros</li> <li>• Obligación de contenido local en la producción.</li> <li>• Presencia local de servicios</li> <li>• Obligaciones de cumplir con niveles de exportación</li> <li>• Obligaciones de transferencia de tecnología</li> <li>• Limitaciones en las transferencias de ganancias o dividendos</li> <li>• Métodos de imposición tributaria especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos a la inversión (directos al capital o por régimen tributario)</li> <li>• Políticas laborales (subsidios, capacitación)</li> <li>• Preferencias en compras gubernamentales</li> <li>• Políticas tecnológicas</li> <li>• Políticas en materia de pequeñas y medianas empresas</li> <li>• Política para favorecer reestructuras industriales</li> <li>• Políticas de promoción de inversiones</li> <li>• Empresas del Estado</li> <li>• Políticas de competencia</li> <li>• Políticas tributarias</li> <li>• Regulación ambiental</li> <li>• Normas técnicas</li> </ul>
<b>Exportación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos financieros y fiscales a los exportadores</li> <li>• Créditos y garantías exportadores</li> <li>• Operación de agencias de promoción</li> <li>• Establecimiento de zonas de libre comercio</li> <li>• Restricciones voluntarias a la exportación</li> <li>• Licencias o permisos a la exportación</li> <li>• Prohibición de exportaciones en sectores estratégicos</li> <li>• Manejo de las tasas de cambio</li> </ul>	<b>Exportación de capitales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen de autorizaciones para proyectos de inversión.</li> <li>• Restricciones en las exportaciones de capital (e.g. control de cambios)</li> <li>• Mecanismos de garantías para fomentar la exportación de capitales</li> </ul>	

\*Fuente: Elaborado con adaptaciones de datos de Dickens (1998, 90-101)

Hechas estas consideraciones generales, conviene ahora revisar de manera más detallada cual es el grado de globalización de la región de América Latina.

## **C. Globalización y Estado en América Latina**

**E**n las secciones anteriores hemos analizado algunas cuestiones relacionadas con la globalización y el Estado, en particular sus dimensiones políticas y económicas. Se ha insistido en que la globalización es un fenómeno de múltiples velocidades que tiene efectos diferenciados y asimétricos. Es por ello conveniente detenernos en el análisis de cómo ha impactado la globalización a la región de América Latina. Para ello, revisaremos brevemente los procesos de cambio de modelo económico e integración regional que ha tenido la región en las últimas dos décadas. Posteriormente intentaremos medir, mediante algunos indicadores seleccionados, el grado de globalización de la región. Concluiremos con una opinión crítica sobre los cambios realizados, así como una serie de medidas alternativas que pueden abrir la perspectiva de la región a futuro.

### **1. EL NUEVO MODELO GLOBAL: MERCADO, DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

Los países de América Latina, a pesar de sus grandes diferencias y peculiaridades, tienen una historia común que los vincula particularmente a la luz de

las grandes tendencias económicas y políticas mundiales (Kaplan 1996). En este sentido es posible encontrar una línea de continuidad en la región, ligada estrechamente al fenómeno de la globalización. Consideraremos a grandes rasgos las tendencias de cambio durante las últimas décadas, a efecto de tener una fotografía de conjunto del estado que guarda la región.

### **a) El cambio de modelo económico y político**

Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países de la región adoptó un modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. Ello implicó una política restrictiva al comercio internacional.<sup>54</sup> Sin embargo, como los mercados internos eran pequeños, se consideró que, en conjunto, la perspectiva regional ofrecía ventajas. Así, se estableció en 1960 el Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALALC), cuyo objetivo era liberalizar, en un periodo de 12 años, el comercio regional. Aproximadamente en la misma época se firmaron otros tratados regionales (por ejemplo, el Mercado Común Centroamericano<sup>55</sup> o el grupo andino.<sup>56</sup> Ninguno de estos acuerdos cumplió de manera cabal sus objetivos tal y como fueron planteados originalmente.

Hacia finales de la década de los setenta, la mayor parte de los países de América Latina experimentó una serie de "crisis" resultado de las complejas dinámicas tanto nacionales como internacionales. Desde el punto de vista económico, el modelo de crecimiento cerrado que suponía la sustitución de importaciones alcanzó sus límites por los problemas estructurales acumulados (i.e. nivel de la deuda externa, altas tasas de inflación, déficit público, falta de competitividad internacional de las empresas).

---

<sup>54</sup> En ese periodo tuvieron un papel muy significativo las concepciones de la CEPAL. Conforme a la teoría del economista Raúl Prebisch, era "necesario fortalecer el sector industrial con mecanismos de protección mientras se creaba una estructura productiva fortalecida para competir a nivel latinoamericano, en mercados que se abrirían por medio de la integración y posteriormente en mercados internacionales". Citado Vega Cánovas (1987, 66).

<sup>55</sup> Establecido mediante instrumento firmado el 13 de diciembre de 1960, con entrada en vigor el 3 de junio de 1961.

<sup>56</sup> Establecido mediante el Acuerdo de Cartagena firmado el 26 de mayo de 1969.

A finales de los setenta y principios de los ochenta, y aunque con matices importantes en cada país, las políticas y estrategias del desarrollo económico se modificaron para dar inicio a los procesos de liberalización económica, desregulación y apertura comercial (Baer y Birch 1992). En este proceso jugaron un papel importante las políticas del llamado "Consenso de Washington", impulsadas por las instituciones financieras internacionales (i.e. FMI y Banco Mundial), que proponía la liberalización de los mercados, la privatización y la austeridad fiscal. Como consecuencia de su aplicación, se generaría un ambiente propicio a la llegada de inversión extranjera, que se suponía contribuiría a generar crecimiento (Stiglitz 2002, 81 y ss.).

Estas medidas fueron diseñadas en gran medida para responder a los problemas reales que enfrentaba la región. Como señala el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz:

[...] en los años ochenta los gobiernos de dichos países habían tenido a menudo grandes déficits. Las pérdidas en las ineficientes empresas públicas contribuyeron a dichos déficits. Aisladas de la competencia gracias a medidas proteccionistas, las empresas privadas ineficientes forzaron a los consumidores a pagar precios elevados. La política monetaria laxa hizo que la inflación se descontrolara. Los países no pueden mantener déficits abultados y el crecimiento sostenido no es posible con hiperinflación... (Stiglitz 2002, 81)

Conforme a esta lógica, los países de la región limitaron el déficit y el gasto público, con ello afectaron necesariamente el gasto social. Disminuyeron también sus barreras al comercio (aranceles y otras medidas), adoptaron tasas de cambio flexibles, modificaron su legislación nacional en materia de inversión extranjera para liberalizarla, eliminaron las restricciones a los flujos de capitales, privatizaron las empresas públicas y eliminaron los mecanismos de subsidio y protección (Senarclens 2003, 40-41). En suma, se privilegió el equilibrio macroeconómico como premisa para el crecimiento.

Junto con el cambio de modelo económico, y también producto de una dinámica que sumó fuerzas internas y externas, la región se democratizó. En muchos de los países se expidieron nuevas constituciones o se reformaron sustancialmente las existentes y los derechos humanos adquirieron carta de

legitimidad en toda la región (Nino 1993; Kaplan 1996; Soberanes, Valadés y Concha 1996; Serna de la Garza 1998). Se configuró así una transición hacia un Estado latinoamericano bajo los paradigmas globales de democracia y mercado (Greenberg 1993; Haggard y Kaufman 1995; Przeworski 1995). Desde el punto de vista jurídico, el derecho de los países también cambió y se generaron nuevos modelos con peculiaridades propias a cada país de la región (Dezalay y Garth 2002).<sup>57</sup> Este proceso tuvo importantes consecuencias para la región, como veremos enseguida.

## b) El proceso de integración

Como resultado del cambio de modelo económico, los países de la región comenzaron paulatinamente a integrarse al sistema comercial multilateral, al mismo tiempo que empezaban a competir para atraer flujos de capital externo. Actualmente, todos los países del continente son miembros de la OMC. Simultáneamente, la integración regional anunciada desde los sesenta dejó de ser retórica para dar lugar a diferentes acuerdos de integración regional que han nacido en los últimos años o encontrado nueva vida.<sup>58</sup>

La situación actual de la integración regional en el continente americano es un muy complejo entramado de acuerdos cuya convergencia es incierta y

---

<sup>57</sup> Un análisis detallado del cambio jurídico de los últimos 30 años en Argentina (Bergoglio 2003), Brasil (Junqueira 2003), Chile (Fuenzalida Faivovich 2003), Colombia, Venezuela (Pérez Perdomo 2003), México (López Ayllón y Fix-Fierro 2003) y Puerto Rico en (Silvestrini 2003), todos ellos incluidos en: Friedman y Pérez Perdomo, 2003.

<sup>58</sup> Jurídicamente las dos formas de integración más significativas la constituyen las áreas de libre comercio y las uniones aduaneras, ambas sancionadas en diversos acuerdos de la OMC, en particular el artículo XXIV del GATT. Simplificadamente, en ambos casos los países miembros tienen que eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de sus intercambios comerciales. La diferencia estriba en que, en el caso de la unión aduanera, los países miembros deberán aplicar a terceros países sustancialmente los mismos aranceles y reglamentaciones comerciales restrictivas. En otras palabras, todos los miembros de la unión impondrán los mismos derechos de aduana y deberán aplicar las mismas reglamentaciones comerciales a las importaciones de países no miembros. Ejemplos típicos de este caso son las uniones aduaneras de la Comunidad Europea y el Mercosur. Esta característica no es propia de las zonas de libre comercio. En ellas, los países miembros eliminarán los derechos de aduana y las reglamentaciones comerciales restrictivas entre ellos, pero cada uno podrá fijar de manera independiente sus propios aranceles y reglamentaciones comerciales respecto de las importaciones provenientes de terceros países. Este es el caso, por ejemplo, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN). El grado de integración que supone la unión aduanera es significativamente mayor que el de la zona de libre comercio, pues en la primera los países deben uniformar su política comercial exterior y establecer los mecanismos comunes de coordinación necesarios. La unión aduanera implica así una política comercial común y una personalidad aduanera propia. La zona de libre comercio es menos ambiciosa, pero impone una serie de reglas adicionales particularmente en materia de reglas de origen. Véase (Jackson 1999; Trebilcock y Howse 1999).

cuya compatibilidad presenta problemas significativos, no siempre reconocidos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1996; ALADI 1997). El cuadro siguiente muestra los más importantes procesos de integración regional en el continente americano.<sup>59</sup> A ellos deben sumarse unos 30 acuerdos bilaterales o intrarregionales de integración económica y más de 80 acuerdos bilaterales de inversión.<sup>60</sup> Todos estos acuerdos tendrán una importancia capital en el desarrollo de la integración regional en los años por venir. El anexo 1 de este informe da cuenta de todos estos instrumentos.

**CUADRO 15**  
**PRINCIPALES ACUERDOS DE INTEGRACIÓN MULTILATERALES EN EL CONTINENTE AMERICANO\***

Acuerdo	Países	Tipo	Observaciones
<b>Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)</b>	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	Sectorial (acuerdos regionales y de alcance parcial)	Substituyó a la ALALC. Firmado 12 de agosto de 1980. Hasta 1996 se habían celebrado aproximadamente 82 acuerdos regionales bajo el marco de la ALADI (incluyen, entre otros, los Acuerdos comerciales; los Acuerdos de renegociación del patrimonio histórico y los Acuerdos de complementación económica). De éstos, nueve pertenecen a los denominados "acuerdos de tercera generación", que tienen una cobertura más amplia.
<b>Mercado Común del Sur (Mercosur)</b>	Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay	Unión aduanera	Firmado 26 de marzo de 1991 con entrada en vigor el 1 de enero de 1994. Actualmente constituye una unión aduanera imperfecta. Está incorporado a ALADI.
<b>Grupo Andino</b>	Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela	Unión aduanera	Firmado 6 de mayo de 1969 y modificado mediante el Protocolo de Quito de 25 de mayo de 1988. Conforme al Acta de Barahona de 1991, se convino en poner en vigor una Zona de Libre Comercio Andina el 1 de enero de 1992 con arancel externo común

<sup>59</sup> Para un análisis detallado, véase el documento *Acuerdos de comercio e inversión en las Américas: un compendio analítico* (Organización de los Estados Americanos 1996), disponible en versión electrónica en la página [www.sice.oas.org](http://www.sice.oas.org) (consultada el 10 de marzo de 2004).

<sup>60</sup> De estos 58 tratados, 56 fueron firmados después de 1990. Además, deben considerarse los tratados comerciales que incorporan disciplinas y reglas aplicables a la inversión. Para una visión de conjunto véase: Organización de Estados Americanos, *Acuerdos sobre inversión en el hemisferio occidental: un compendio*, disponible en versión electrónica en la página oficial del ALCA [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org).

<b>Mercado Común Centroamericano</b>	Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.	Unión aduanera. Los Miembros han declarado la intención de crear un mercado común.	Firmado el 13 de diciembre de 1960, entrada en vigor el 3 de junio de 1961. El arancel común no se aplica de forma uniforme.
<b>Comunidad y Mercado Común del Caribe (Caricom)</b>	Los miembros originales fueron Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago	Unión aduanera	Firmado el 4 de julio de 1973 y entrada en vigor el 1 de agosto de 1973
<b>Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</b>	Canadá, Estados Unidos y México	Zona de libre comercio	Firmado el 17 de diciembre de 1992, entrada en vigor 1 de enero de 1994. La zona de libre comercio estará establecida para la mayoría de las mercancías en el año de 2004
<b>Grupo de los Tres (G3)</b>	México, Venezuela y Colombia	Zona de Libre Comercio	Firmado el 13 de junio de 1994, entrada en vigor 1 de enero de 1995. Incorporado a la ALADI

\*Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información al Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos.

La teoría económica no ha dado una respuesta generalmente aceptada para explicar el fenómeno del regionalismo. Los acuerdos de integración regional no tienen efectos unívocos sobre los flujos comerciales y la redistribución de la riqueza, debido en parte a las diferencias y especificidades de cada acuerdo (Gilpin 2001, 347-8). La evidencia encontrada muestra que importa mucho quiénes forman parte de los acuerdos y qué tipo de preferencias se acuerda implementar (World Bank 2000, 125).

La respuesta política tampoco es plenamente satisfactoria, pero permite avanzar en la comprensión del fenómeno. Los acuerdos regionales se gestarían fundamentalmente por razones políticas, principalmente garantizar la seguridad, incrementar el poder de negociación, o estabilizar los procesos internos de reforma económica estructural (World Bank 2000, 123-4). En realidad, existe una enorme cantidad de factores que contribuyen al fenómeno y, por ello, existe una gran diversidad en los tipos y motivaciones para la integración.

Así, es necesario reconocer que todos los esfuerzos de integración regional involucran motivos políticos, en ocasiones modestos, en otras de gran

envergadura. También es necesario admitir que estos acuerdos se generan principalmente por los intereses nacionales según sean definidos por las élites de los Estados involucrados. En realidad, la complejidad de las relaciones económicas internacionales es un factor determinante en su formación (e.g. la emergencia de nuevos centros de poder económico, la intensificación de la competencia internacional y el desarrollo tecnológico). Por todas estas razones, el regionalismo se ha convertido en una de las estrategias centrales usadas por los estados para incrementar su poder económico y político y una característica importante del entorno mundial (Gilpin 2001, 359-61).

Resulta importante destacar el papel que, en las relaciones continentales, han desempeñado los Estados Unidos. Aunque este país había apoyado exclusivamente el enfoque multilateral, después de la caída del muro de Berlín modificó su posición para admitir y aún promover una aproximación regional como parte de su estrategia económica y política. Después de celebrar en 1989 un acuerdo de libre comercio con Canadá, la firma de un Tratado de Libre Comercio con México en 1993 (TLCAN), al que también se sumó Canadá,<sup>61</sup> modificó sin duda el horizonte de los acuerdos de integración en la región (López Ayllón 1997). Hoy los Estados Unidos ha firmado ya tratados de libre comercio con Chile y los países centroamericanos.

Al TLCAN debe sumarse la iniciativa más ambiciosa, lanzada en 1995 por los Estados Unidos, para crear una gran área de libre comercio continental (ALCA), la cual marca el horizonte previsible de la integración regional en el continente. En la Octava Declaración Ministerial de Comercio celebrada en Miami el 20 de noviembre de 2003 los países de la región, con excepción de Venezuela, reafirmaron su compromiso de concluir las negociaciones con éxito a más tardar en enero de 2005 "con el objetivo final de lograr un área de libre comercio e integración regional". Los ministros de comercio reafirmaron también su compromiso de lograr "un ALCA comprehensivo y equilibrado

---

<sup>61</sup> Sobre las razones de Canadá véase: Perret, 1997.

que fomentará con la mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio". Esta iniciativa, que se encuentra en su proceso final de negociación, supone retos importantes por las dificultades que entraña y la diversidad de enfoques que se oponen a su avance y conclusión.<sup>62</sup>

En síntesis, nos encontramos frente a una compleja situación que involucra al menos tres tendencias simultáneas. Una que conduce hacia la regionalización mediante la firma de acuerdos entre grupos de países vecinos (i.e. Mercosur, Mercado Común Centroamericano) y cuya expresión más amplia sería el ALCA, que constituiría uno de los grandes bloques comerciales del mundo, junto con el de la Unión Europea y el Sudeste asiático (Frankel 1997, 11). Una segunda hacia la "globalización" mediante la inserción de todos los países de la región en el marco multilateral de la OMC y la firma de acuerdos con otras regiones del mundo, principalmente la Unión Europea, como es el caso de México, Chile y el Mercosur. Finalmente, una tercera tendencia que, para corregir la percepción de algunos excesos en el proceso de liberalización, intenta reintroducir medidas de protección al nivel nacional, incluso local.

Estas fuerzas contradictorias tienen sus raíces en la operación de los mercados, los agentes económicos y la formulación de las políticas regulatorias, y todas tienen efectos recíprocos. Sin duda, el reto consiste en encontrar condiciones, creadas en gran medida por las políticas nacionales, que busquen efectos sinérgicos y convergentes entre los tres niveles y que, en el largo plazo, permitan tanto el crecimiento económico como la equidad en su distribución.

---

<sup>62</sup> Algunos observadores encuentran que detrás de esta diversidad de enfoques se esconden las diferencias entre los objetivos y modelos de integración implícitos en el Mercosur y el TLCAN.

### CUADRO 16 MERCOSUR Y TLCAN

Mercado Común del Sur	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
<p>MERCOSUR se creó en 1991 con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como países miembros. Se trata de una <i>unión aduanera</i>, modelo de integración en el que los países miembros tienen que eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de sus intercambios comerciales, con la particularidad de que en este modelo de integración <i>todos los miembros de la unión imponen los mismos derechos de aduana y deben aplicar las mismas reglamentaciones comerciales a las importaciones de países no miembros</i>. Este modelo es relativamente ambicioso en cuanto al grado de integración.</p> <p>Durante sus primeros días, MERCOSUR parecía ofrecer enormes posibilidades. El comercio entre los países miembros aumentó significativamente, el flujo de inversiones hacia la región se incrementó y el potencial era tal que Bolivia y Chile firmaron acuerdos de libre comercio con el grupo. Durante su desarrollo, Brasil ha jugado un papel dominante con respecto al resto de sus socios. La recesión en que cayeron las economías de Brasil y Argentina a partir de 1991, las controversias comerciales entre ambos países, y las persistentes dificultades macroeconómicas de Argentina, han impedido un fortalecimiento más consistente del esquema, aunque en lo general éste ha sido considerado como uno de los ejemplos más exitosos de la historia de la integración regional latinoamericana.</p>	<p>El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994 entre Canadá, Estados Unidos y México como países miembros. Se trata de una <i>zona de libre comercio</i>, modelo de integración en el que los países miembros tienen que eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de sus intercambios comerciales, con la particularidad de que en este modelo de integración <i>cada uno puede fijar de manera independiente sus propios aranceles y reglamentaciones comerciales respecto de las importaciones provenientes de terceros países</i>. Este modelo es relativamente menos ambicioso en cuanto al grado de integración, aunque integra uno de los modelos más avanzados en la materia, en particular por la inclusión de un capítulo de inversiones.</p> <p>Desde sus primeros días el TLCAN despertó enorme controversia debido a las enormes expectativas creadas por sus promotores, así como por las terribles consecuencias vaticinadas por sus detractores. A diez años de su entrada en vigor, este esquema de integración no ha probado claramente que alguno de esos dos extremos tenga toda la razón. Por un lado, el comercio entre los países miembros y el flujo de inversión extranjera en la región se ha incrementado. Por el otro, sin embargo, los beneficios adicionales asociados directamente a la implementación del Acuerdo han sido escasos, y muchos de los problemas que los países miembros enfrentan actualmente pueden ser atribuidos más al manejo interno de la política económica de cada uno que a su pertenencia a este esquema de integración.</p>

Todos estos procesos han moldeado una nueva realidad latinoamericana. Una primera mirada parece indicar que la región está plenamente inserta en el proceso de globalización. Sin embargo, hemos insistido en que éste es un proceso altamente diferencial y asimétrico. Por ello vale la pena intentar determinar cuál es el grado de interconexión de la región en su conjunto con el mundo "global".

## 2. LA PROFUNDIDAD DE LA "GLOBALIZACIÓN" EN AMÉRICA LATINA

Aunque la globalización es un fenómeno complejo, los expertos han comenzado a generar mecanismos para establecer en forma confiable y objetiva la medida en que un país o región se encuentran integrados al resto del mundo. Una forma posible para hacerlo es la elaboración de índices que, mediante la agregación de variables diversas, establezcan una escala de globalización dentro de la cual clasificar a los países de interés. Las variables consideradas intentan reflejar la intensidad de los diferentes flujos y redes de intercambio según lo establecimos en la introducción de este informe.

Una de las medidas más completa disponible es el *Índice de Globalización A. T. Kearney/Foreign Policy*.<sup>63</sup> Este índice comprende cuatro dimensiones de integración entre países. La primera dimensión es la de *integración económica*, la cual incluye las variables de comercio, flujos de capital de portafolio, inversión extranjera directa e ingreso por inversiones. La segunda dimensión del índice es la de *contacto personal*, compuesto por datos sobre viajes y turismo internacionales, tráfico telefónico internacional y remesas y transferencias personales transfronterizas. Como tercera dimensión, el índice analiza la *conectividad tecnológica* al incluir variables de número de usuarios de Internet, número de *hosts* de Internet y número de servidores seguros en cada país. Finalmente, el índice incluye una dimensión de *compromiso político* con otros países, la cual está compuesta por la membresía de los países en organizaciones internacionales, las contribuciones financieras y de personal a las misiones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, la ratificación de una selección de tratados internacionales multilaterales y el monto de las transferencias gubernamentales. Dependiendo de su naturaleza, las variables que componen al índice se ponderan por el Producto Interno Bruto (PIB) de cada país, por su población, o se presentan en números absolutos.<sup>64</sup> Por su naturaleza comprehensiva, este índice representa una escala

---

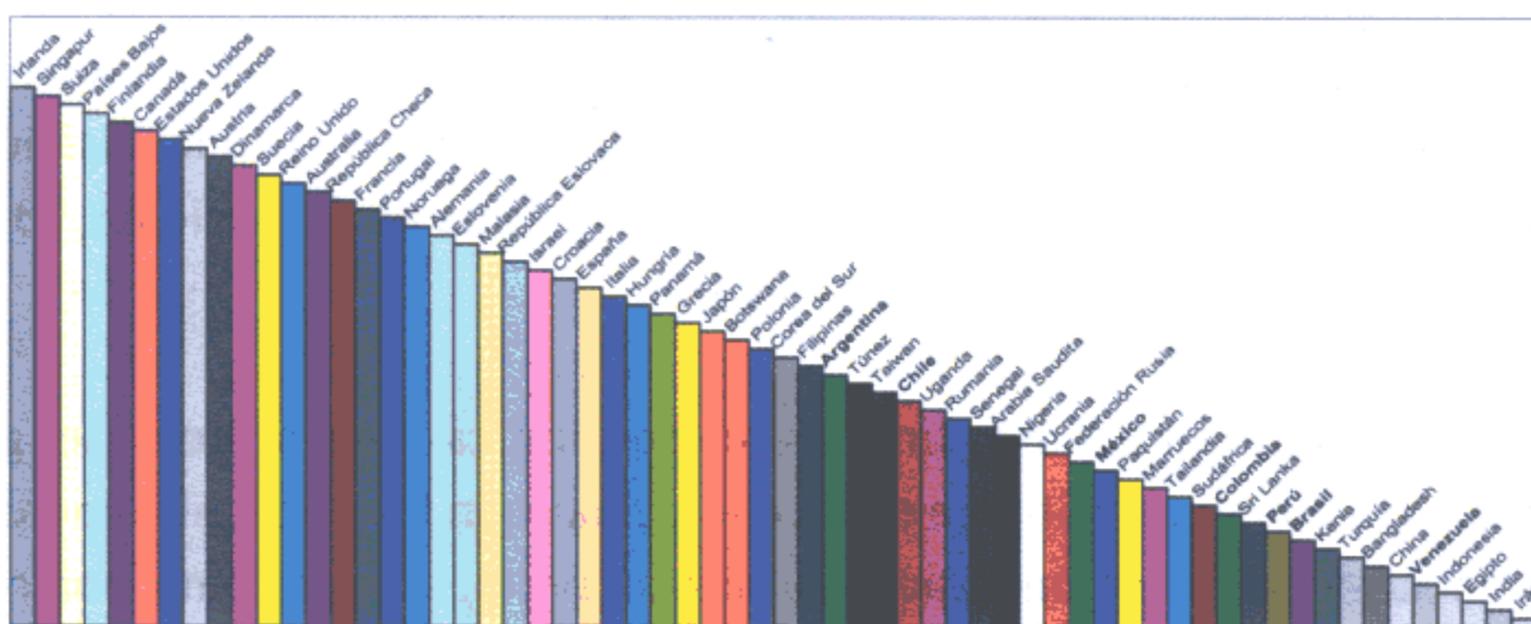
<sup>63</sup> Los principales resultados de la versión más reciente de este Índice pueden ser consultados en "Measuring Globalization", *Foreign Policy*, March-April 2004. El índice puede consultarse en [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=2493](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2493)

<sup>64</sup> Para una explicación detallada de cómo se calcula el índice, véase "Measuring Globalization", pp. 58-59.

muy útil para determinar el grado de globalización de los países incluidos en la muestra utilizada. La edición 2004 del índice *A. T. Kearney/Foreign Policy* consta de una muestra de los 62 países para los cuales fue posible encontrar información confiable, los cuales comprenden al 96% del PIB mundial y al 84% de la población del mundo.

Como puede observarse en la gráfica siguiente, es Europa Occidental la región que domina en forma clara la clasificación, ocupando 15 de los primeros 25 lugares en el grado de integración de los países analizados con el resto del mundo. En este grupo líder destacan también países como Singapur, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, y Australia, en orden de importancia. Es claro que América Latina no destaca en esta escala de medición. Puede observarse que sólo unos cuantos países de la región han sido incluidos, y que su lugar en la clasificación se encuentra en la segunda mitad de toda la muestra, con Argentina ocupando el lugar 34, Chile el 37, México el 45 y Colombia el lugar 50. Más aún, tres de los últimos once lugares son ocupados por países latinoamericanos: Perú en el lugar 52, Brasil en el 53 y Venezuela en el lugar 58.

GRÁFICA 3  
ÍNDICE DE GLOBALIZACIÓN 2004\*



\*Fuente: A. T. Kearney/Foreign Policy Globalization Index 2004, marzo-abril 2004

Una visión más específica del grado de globalización de la región requiere, sin embargo, revisar en forma separada algunos indicadores equiparables a los que componen al índice antes descrito. Ello permitirá entender mejor la

forma y medida en las que el grado de integración de América Latina difiere del de otros países del mundo.

Para este efecto se elaboró para este informe un *Anexo estadístico* (Anexo 2 a este informe) que contiene una serie de indicadores en forma de tablas y representaciones gráficas que ofrecen un panorama más específico del grado de globalización de la región, y en particular de una serie de países latinoamericanos seleccionados comparados con las economías más grandes del mundo, por lo que esta breve sección se limitará a mencionar las tendencias y fenómenos más destacables que dichos indicadores muestran, refiriéndose entre paréntesis a la tabla o gráfica del Anexo en la que se muestra la información que se menciona.

En términos generales, la importancia económica de la región medida en tamaño con respecto a la economía mundial es relativamente baja. De hecho, el PIB latinoamericano en 1999 representaba apenas un poco más del 6% del PIB mundial en términos nominales (Tabla 1), mientras que en términos de Paridad de Poder de Compra (PPC), el PIB regional en el año 2002 alcanzó un 8% del total mundial (Tabla 2). Con respecto a casos individuales, la misma tendencia es clara, pues en el año 2000 solamente tres países latinoamericanos se encontraron entre las 25 economías más grandes del mundo según su PIB nominal y según PIB en términos de PPC (PIB-PPC): Brasil en la posición número 8 según PIB nominal y posición 9 según PIB-PPC; México en la posición 11 según ambas medidas (PIB y PIB-PPC); y Argentina en la posición 18 también según ambas medidas (Tablas 3 y 4).

El comercio y los flujos financieros son indicadores básicos del grado de globalización de un país o región y como muestran los datos, el comercio en mercancías y de inversión extranjera directa bruta, ambos como porcentaje del PIB, han mostrado una clara tendencia creciente durante los últimos veinte años, con un acento particular durante la década de los noventa (Gráficas 5-1 y 6-1). Sin embargo, para el año 2000, el porcentaje del comercio en mercancías con respecto al PIB en la región (38%) era muy inferior al número que presentaron países como Canadá (76%), Alemania (56%) o Francia (47%) (Tabla 5).

En el mismo sentido y de manera más marcada se encuentra el rubro de flujos financieros, pues para el año 2000, la inversión extranjera directa bruta como porcentaje del PIB en América Latina ascendía a 4.52%, mientras que en países como Reino Unido, Francia y Canadá esta misma proporción alcanzaba el 38.67%, 16.43% y 16.14%, respectivamente (Tabla 6).

Además del movimiento de mercancías y del factor capital, el movimiento del factor humano es otro indicador importante del grado de integración entre países. En este rubro, América Latina se ha mostrado como un exportador neto de personas hacia otras partes del mundo, aunque con una ligera disminución durante la última década, mostrando una tasa neta de migración del -1.3% entre 1990 y 1995, y del -1% entre 1995 y 2000 (Tabla 7), siendo México el país que más contribuye a la migración en la región, y Estados Unidos y Canadá los principales países receptores de la misma (Gráfica 7-1).

Otros indicadores básicos del grado de globalización están asociados al cambio tecnológico y el impacto que éste tiene en las formas de comunicación entre personas de diferentes países, en particular las telecomunicaciones, el Internet y el acceso a medios de comunicación masiva. En estos rubros las diferencias entre los países latinoamericanos y los países más desarrollados son también muy claras. Mientras en América Latina existían en el año 2000 un promedio de 148 líneas telefónicas principales por cada mil habitantes, Estados Unidos cuenta con 700, Canadá con 677 y Alemania con 611 (Tabla 8). También en el año 2000, en nuestra región se registraba un promedio de 106 minutos de llamadas internacionales mientras que países como Canadá y Reino Unido registraban hasta 347 y 227 minutos, respectivamente (Tabla 9). Mientras un mayor número de líneas telefónicas no necesariamente implica un mayor contacto con personas en otros países, el número de minutos en llamadas internacionales sí constituye un indicador más claro en ese sentido.

En términos de acceso a Internet, estas diferencias son aún más dramáticas. Para el año 2000, países como Canadá, Japón y Estados Unidos mostraban un altísimo porcentaje de población con acceso a Internet (41.3%, 37.1% y 33.8%,

respectivamente), mientras que en América Latina la cifra correspondiente al mismo rubro alcanzaba tan solo un 3.7% (Tabla 10).

Finalmente, en lo que se refiere al acceso a medios de comunicación masiva, las diferencias expuestas hasta ahora mantienen la misma tendencia. Para ilustrar estas diferencias en forma rápida, baste decir que en el año 1995, el número promedio de televisores en América Latina por cada mil habitantes era de 209 mientras en Estados Unidos era de 825 y en Canadá era de 703 (Tabla 11); asimismo, América Latina contaba en el mismo año con un promedio de 384 aparatos de radio por millar de habitantes mientras que en Estados Unidos contaban con 2,111 y en Reino Unido con 1,420 (Tabla 12); finalmente, mientras que en la región se registraba un promedio de 71 diarios por cada mil habitantes, esta cifra llegaba a alcanzar 574 en Japón, 343 en Reino Unido y 314 en Alemania (Tabla 13).

Tanto el *Índice de Globalización A. T. Kearney/Foreign Policy* como el análisis de la evidencia elaborada para este informe y contenida en el Anexo estadístico y brevemente esbozada en las líneas anteriores muestran que, aunque varios países de América Latina han mostrado avances importantes en su grado de integración con el resto del mundo durante los últimos años, la región en su conjunto se encuentra hoy relativamente poco globalizada.

Lo anterior tiene implicaciones importantes, pues esto significa que una gran parte de la población de la región se encontraría en los márgenes de los fenómenos propios de la globalización. Sin embargo, esto no quiere decir que los países de la región no se vean afectados por ella. En efecto, puesto que la estratificación social de la región que se caracteriza por una alta concentración de la riqueza, esto quiere decir que sus élites económicas y políticas son aquellas que se ven relativamente más afectadas por el fenómeno, y en esa medida tendrá una alta repercusión en la vida de los países de la región. Si retomamos la tipología propuesta en la introducción de este trabajo la región de América Latina se caracterizaría por una "globalización expansiva", en la cual aunque la intensidad y velocidad de los flujos y redes es relativamente baja, su repercusión es alta. Este será el aspecto que analizaremos a continuación.

### 3. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA ALTERNATIVAS

La realidad de América Latina es, sin duda, muy distinta a la que existía al inicio de la década de los setenta. Aunque con diferencias importantes, la calidad e intensidad de las reformas llevadas a cabo en toda la región no tienen precedente. Las transformaciones son innegables, pero los problemas ancestrales de la región –pobreza, inequidad, falta de oportunidades y un Estado de derecho frágil– persisten, si no es que se han agravado. ¿Cómo evaluar entonces el resultado de las nuevas políticas y los cambios realizados? ¿En qué medida los procesos derivados de la globalización han contribuido a mejorar –o agravar– las condiciones de vida de la región?

Resulta muy difícil responder a estas preguntas. Para algunos el balance es catastrófico. Se habría privilegiado la estabilidad sobre el crecimiento, y se habrían impulsado políticas impuestas desde los centros de poder internacionales, en particular el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que sólo habrían favorecido a las élites (locales e internacionales) y las empresas transnacionales en detrimento de las industrias nacionales (Senarclens 2003, 41-44).<sup>65</sup>

Una mirada más objetiva obliga quizá a un juicio más equilibrado, no por ello menos crítico de los resultados obtenidos. El Director de la Unidad de Comercio Internacional de la Organización de Estados Americanos evaluó recientemente esta cuestión de la manera siguiente:

La "hoja de balance" de las reformas económicas puede resumirse reconociendo que, por una parte, se alcanzaron importantes logros en una serie de frentes: el control de la inflación, la reducción de los déficit fiscales, la reducción de la deuda externa, el aumento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) y la expansión

---

<sup>65</sup> Con frecuencia se confunde la globalización con estas políticas específicas y por ello es importante diferenciar los fenómenos. Es cierto que estas políticas fueron diseñadas y aplicadas en un entorno globalizado, pero ellas no pueden confundirse con el fenómeno mismo de la globalización, tal y como lo hemos definido en la introducción de este informe. Se trata aspectos concurrentes que se refuerzan mutuamente pero que analíticamente deben considerarse independientemente.

de las exportaciones de algunos países. No obstante, los resultados fueron decepcionantes en otras áreas, entre las que destacan el crecimiento económico, el desempleo, la atenuación de la pobreza, la distribución del ingreso y las condiciones sociales. (Salazar-Xirinachs, 2002).

En efecto, un importante estudio realizado por un grupo de expertos en 2001<sup>66</sup> muestra contundentemente que aunque las reformas generaron un flujo sin precedente de capitales a la región (de 14 000 mil millones de USD en 1990 a 86,000 mil millones en 1997, antes de la drástica reducción generada por la crisis asiática) y un incremento sustancial en los flujos de comercio, los resultados en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejora de las condiciones de vida fueron lamentables. Así por ejemplo, el crecimiento promedio del PIB durante los noventa fue de sólo 3 por ciento por año, sólo un punto porcentual mayor al del obtenido en la "década perdida" de los ochenta. Los indicadores sociales tampoco mostraron mejoras sustanciales y al final de la década la región de América Latina era la que mostraba la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza del mundo (Birdsall y de la Torre 2001, 6).

En todas las sociedades de la región, especialmente aquellas más afectadas por las políticas adoptadas, existe un claro sentimiento de frustración y descontento. Generalmente se culpa a las reformas –o genéricamente a la globalización o al neoliberalismo– por el poco crecimiento, la pérdida de empleos y el incremento en la pobreza. Sin embargo, esto no es del todo exacto. Los análisis económicos objetivos muestran con claridad que, sin las reformas, la situación hubiera sido peor (Birdsall y de la Torre 2001, 7). Estos hechos, claramente contraintuitivos, no alivian sin embargo la pobreza y la frustración de los ciudadanos. En el plano político es también claro que la mayor democratización generó una mayor complejidad en la toma de decisiones, e incluso comportamientos políticos poco deseables. Sin embargo, pocos alegarían que una vuelta a los regímenes autoritarios sería deseable. ¿Qué fue entonces lo que falló?

---

<sup>66</sup> Nos referimos al informe de la Comisión para la Reforma Económica en las Desiguales Sociedades Latino Americanas (*Comisión on Economic Reform in Unequal Latin American Societies*) auspiciado por el *Carnegie Endowment for International Peace* y el *Inter American Dialogue*, publicado bajo el título *Washington Contentious. Economic Policies for Social Equity in Latin America* (Birdsall y de la Torre 2001), disponible en formato electrónico en <http://www.cgdev.org/docs/WashCont.pdf>

Al respecto no existe consenso. Diversas críticas apuntan a factores distintos relacionados con la profundidad de las reformas, sus mecanismos y tiempos de implementación. En palabras de Joseph Stiglitz: "El problema radicó en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas que eran necesarias" (2002, 81).

Es claro así que las políticas impulsadas e implementadas en los noventa eran necesarias pero no suficientes. Demasiado estrechas en sus objetivos, miraban más hacia la estabilización y el crecimiento que hacia la distribución y la equidad. Hoy el discurso ha cambiado. Del Banco Mundial hasta las cumbres de los jefes de Estado se reconoce la necesidad de enfatizar las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, la equidad y la educación. La dificultad obvia consiste en la identificación e implementación de esas políticas.<sup>67</sup>

El Cuadro 17 muestra un conjunto de medidas derivadas de la reflexión de diversos expertos que ejemplifican alternativas de acción. Es importante destacar, y en esto existe un amplio consenso, que la experiencia de las últimas décadas muestra que cualquiera que sean las políticas seleccionadas se requiere de Estados sólidos y bien consolidados para aplicarlas.

En realidad, y en contra de lo que indica la "opinión común", la evidencia muestra contundentemente que menos que los factores externos, es la manera en que los Estados conducen las políticas públicas, su apego a los principios de transparencia y legalidad las que son determinantes en sus efectos. Lo que se requiere entonces son Estados bien consolidados cuya acción amplifique, mediante las políticas públicas adecuadas, los beneficios potenciales que ofrece la globalización.

---

<sup>67</sup> Paradigmático a este respecto es el informe 2000/2001 del Banco Mundial, que propone una estrategia global para reducir la pobreza en el mundo. Véase: World Bank, 2001.

Junto con lo anterior, es necesario que la regulación de las actividades deslocalizadas incluya mecanismos de cooperación interestatales y un arreglo normativo e institucional global. En ellos deben participar no sólo los Estados, sino también los diferentes agentes económicos, políticos y sociales que concurren en el mundo global. Se trata de reorientar las fuerzas del mercado en un marco amplio de debate y participación que asegure un crecimiento sostenible acompañado de los instrumentos necesarios para lograr mayor equidad y reducir la pobreza.

La paradoja de todo lo anterior es evidente. El Estado, celoso del principio de competencia territorial exclusiva (soberanía), se resiste a crear marcos regulatorios horizontales, pues supondrían pérdida, o al menos cesión, de algunas de sus potestades. Al mismo tiempo, de no crearse estos marcos el mismo Estado sería la víctima principal del proceso de deslocalización de un devenir incierto. Ello nos conduce a reflexionar, de manera más detallada, sobre la relación entre derecho y globalización.

**CUADRO 17**  
**RECOMENDACIONES Y POLÍTICAS SUGERIDAS DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA\***

1.	La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria pero no suficiente para generar crecimiento
2.	La liberalización de los mercados y la privatización de las empresas públicas, especialmente aquellas responsables de las industrias de redes, requiere de un marco regulatorio adecuado y de una política de competencia bien definida y aplicada.
3.	La liberalización comercial debe ser gradual y acompañada de bajas tasas de interés para permitir el ajuste de las empresas menos competitivas
4.	Los inversionistas reconocen las condiciones de estabilidad generadas por políticas públicas bien definidas y transparentes, por un marco jurídico que garantice los derechos de propiedad, así como por la eficiencia de las instituciones responsables de la aplicación de la ley, especialmente los tribunales. Por ello es esencial fortalecer las instituciones responsables de administrar la justicia
5.	La indisciplina fiscal tiene altos costos para los pobres y las clases medias. por ello se requiere de una política de gasto responsable basada en procedimientos claros y transparentes*
6.	Establecer políticas para administrar la volatilidad de capitales, que implican una estructura institucional sólidamente construida a través de mecanismos internos que fomenten el ahorro y permitan garantizar el gasto social en épocas de crisis (por ejemplo fondos de estabilización y un manejo diversificado adecuado de los instrumentos de deuda pública) Estos mecanismos deben ser construidos durante las épocas de crecimiento y estabilidad*
7.	Hacer esfuerzos adicionales para diversificar el comercio exterior e incrementar y fomentar los flujos de inversión extranjera directa sobre otras formas de inversión de deuda o riesgo*
8.	Establecer programas de protección social sólidamente financiados, transparentes y con poblaciones y objetivos bien definidos*

9. Destinar mayores recursos en educación, especialmente para los pobres, que incluya el uso y acceso a internet*
10. Imponer mayores cargas impositivas a los ricos y gastar mejor en la población con menores recursos. Esto supone mejorar los sistemas de recaudación, evitar la evasión fiscal, y dar menor énfasis a los impuestos al consumo*
11. Mejorar significativamente las condiciones de operación para las pequeñas y medianas empresas. Esto supone reducir los costos de transacción mediante acciones decididas de mejora regulatoria y mejora en las condiciones de acceso al crédito, la justicia y la información*
12. Establecer instrumentos administrativos, judiciales y políticos que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en todas las esferas de la actividad pública
13. Asegurar una adecuada protección de los derechos de los trabajadores en un entorno regulatorio que otorgue flexibilidad y certeza para los empleadores*
14. Establecer un mejor régimen de propiedad, especialmente inmobiliaria, que permita a las poblaciones en pobreza moderada capitalizar el ahorro acumulado mediante acceso a créditos con garantías prendarias*
15. Ofrecer servicios públicos orientados hacia los consumidores de bajos recursos. Las deficiencias en su infraestructura y los servicios de mala calidad tienen mayores costos para los pobres*
16. Luchar de manera decisiva contra la corrupción y asegurar una seguridad pública de alta calidad
17. Fortalecer los mecanismos de cooperación institucional internacionales, que permitan una mejor coordinación de las acciones de los Estados
18. Buscar en los foros internacionales una reducción drástica de las políticas proteccionistas de los países ricos, especialmente en bienes agrícolas y textiles*

\*Los numerales señalados fueron tomados, con adaptaciones, de Birdsall y de la Torre, 2001.