

EL ESTADO Y LA REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estado y mercado*. III. *Estado y globalización*. IV. *La “desregulación” de los mercados financieros internacionales*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del siglo XX fueron escenario de cambios significativos en el panorama mundial. Las sociedades nacionales fueron sorprendidas por una serie de fenómenos, aparentemente nuevos, y que agrupados bajo la etiqueta de “globalización” o “mundialización”, pusieron en cuestión muchas de las ideas recibidas sobre el funcionamiento del mundo. A la sorpresa siguió la duda y la incertidumbre. Los ciudadanos del mundo parecen atrapados en medio de un dilema aparentemente sin solución. Por un lado, la imposibilidad de refugiarse en las fronteras nacionales de un utópico mundo autárquico. Por el otro, la resistencia a admitir que las políticas “nacionales” queden sujetas pasivamente a los caprichos de los mercados internacionales, de identidad incierta y que escapan a cualquier control democrático y social.

La “globalización”, en particular en el ámbito económico, debe ser analizada cautelosamente para evitar caer en los ríos de tinta y lugares comunes generados en los últimos años y que poco ayudan a la comprensión de un fenómeno de extrema complejidad y frente al cual los instrumentos de análisis se muestran aún insuficientes para aprehenderla. En particular es imperativo dejar de considerarla como un proceso irreversible producto de la fatalidad histórica.¹

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Aunque elaborada desde la perspectiva cultural, una sugerente visión crítica de la globalización en García Canclini, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 1999, p. 238.

Consideramos que se trata de un complejo entramado histórico de agentes, intereses y tecnologías, altamente diferenciados,² y cuya suma genera resultados inéditos pues supone interacciones en ámbitos espacio temporales de acción que escapan a los marcos teóricos y conceptuales con lo que solíamos interpretar el mundo.

Este trabajo desarrolla dos tesis que, en conjunto, sugieren la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de cooperación internacional que permitan una regulación eficaz del mercado financiero internacional. Esta regulación sería necesaria no sólo por razones políticas, incluso éticas, ligadas a las visiones nacionales, sino también por la incapacidad del mercado de autorregularse. Como intentaremos demostrar adelante (*infra* sección IV), de hecho han existido distintas intervenciones de los Estados para limitar, con un alto costo, las fuerzas entrópicas de un mercado sin control.

La primera tesis sostiene que, contra la hipótesis de que el mercado tiene capacidad para autorregularse, existe evidencia suficiente para afirmar que éste requiere necesariamente de otros mecanismos de coordinación, entre otros la regulación, y que ésta es eficaz sólo cuando se genera desde las estructuras estatales.³

La segunda tesis propone que el fenómeno denominado como “globalización” no es sino la reformulación de las funciones del Estado en un mundo donde existen nuevas coordenadas espacio-temporales de la acción y que son distintas a aquéllas que existían cuando esta forma de organización política fue creada. En otras palabras, que debido entre otras razones a los cambios en las formas y organización de la producción y el consumo, permitidas y aceleradas, diferencialmente en las distintas regiones del mundo por la tecnología y la infraestructura, se han generado en el mundo contemporáneo ámbitos de acción deslocalizados en los cuales el Estado no puede ejercer plenamente su soberanía, al menos en su concepción tradicional.⁴

2 La evidencia que existe sugiere que la “globalización” se da fundamentalmente entre los países desarrollados (Europa, América del Norte y Japón) y sólo de manera accesoria entre los sectores más capitalizados de los países en vías de desarrollo. Baste recordar que cerca del 85% de los flujos de capital se genera entre los países desarrollados. Véase Boyer, Robert y Drache, Daniel, *States Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996, p. 2.

3 *Ibidem*, pp. 5 y 6.

4 López-Ayllón, Sergio, “Globalización y transición del Estado nacional”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 302.

La existencia de estos nuevos ámbitos, en particular un espacio de circulación unificada⁵ que permite hablar de una “economía mundial”, fue posible gracias no sólo a las innovaciones tecnológicas y el desarrollo de los mercados, sino también y en buena medida a la acción de los Estados que la hicieron posible.⁶ Por ello, una justa evaluación de los procesos de “globalización” no implica, como lo sugieren algunas versiones extremas, la desaparición del Estado.⁷ Se trata más bien de estructurar nuevas articulaciones entre los ámbitos nacionales y aquellos “globales” que permitan mecanismos eficaces y legítimos de regulación de estos nuevos ámbitos de acción social.

Las dos tesis anunciadas se desarrollarán en dos secciones relativamente independientes. En la primera se expondrá brevemente la discusión relativa a la capacidad de autorregulación del mercado y la evidencia que en contra existe. En la segunda se describirá la generación de los nuevos ámbitos de acción deslocalizados, en particular en lo que concierne al espacio económico. Finalmente en una tercera sección se analizarán de manera específica los procesos de “desregulación” de los mercados financieros internacionales, del papel que en ella jugaron los Estados y los organismos financieros internacionales, y la necesidad, de horizonte incierto, de nuevos mecanismos de coordinación que permitan su regulación eficaz.

II. ESTADO Y MERCADO

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.⁸ Este trabajo no pretende abundar en esta cuestión. Nos limitaremos a exponer brevemente algunas de las ideas dominantes en la década de los ochenta sobre esta cuestión, para después argumentar a favor de lo que consideramos una tesis central en el tema que

5 Durand, Marie-Françoise *et al.*, *Le monde: espaces et systèmes*, 2a. ed., París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques-Dalloz, 1993, p. 127.

6 Helleiner, Eric, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1994, pp. 1 y 2.

7 Véase por ejemplo Ohmae, Kenich, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995.

8 Véase Mercurio, Nicholas y Medema, Steven G., *Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997.

nos ocupa, a saber, la necesidad de una intervención regulatoria en el mercado para asegurar su funcionamiento eficaz.

1. *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 de auto regularse y su ventaja sobre cualquier otra forma de organización. Las dificultades de la social democracia sueca y la caída del bloque comunista condujo 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 imponían la necesidad de reconsiderar la necesidad de una intervención regulatoria que, sin embargo, requería 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 Drache⁹ se preguntan sobre la supuesta eficiencia y capacidad auto regulativa del mercado. Estos autores sostienen que los mercados funcionan mejor cuando el Estado es un regulador fuerte. Uno de los argumentos, quizá de los más sugestivos, 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, aún si el dinero es la institución social primaria, la que hace posible todas las demás transacciones”.¹⁰

⁹ Boyer, Robert y Drache, Daniel, *op. cit.*, *passim*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 6.

Para sustentar su tesis, los mismo autores revisan algunos conceptos de tres destacados economistas, Keynes, Polanyi e Innis, los que, en conjunto, permitirían 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 sobrespecializadas.¹¹

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”.¹² El mismo Soros, al argumentar que “el capitalismo necesita a la democracia como contrapeso”,¹³ 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.

2. *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, 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

¹¹ *Ibidem*, p. 12.

¹² Soros, George, *La crisis del capitalismo global*, tr. de Fabián Chueca, México, Plaza & Janés, 1999, p. 29.

¹³ *Idem*.

intervención del Estado estaría reducida a su mínima expresión, básicamente 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 asume, 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.¹⁴

Evidentemente estos modelos 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 al imponer y aplicar 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, el capitalismo no habría podido desarrollarse sin derecho.¹⁵ Aún más, ninguna sociedad industrializada ha confiado únicamente en los mecanismos de mercado. La razón económica de lo anterior tiene que ver con los costos de transacción. Racionalmente los individuos y las empresas sólo buscarían aplicar su derecho cuando los beneficios esperados fueran mayores a los costos. Por lo anterior, muchas demandas legítimas no serían reclamadas. Luego las externalidades 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 desviaciones acumuladas serias permanecerían sin corrección. En otras palabras, el sistema regulatorio de mercado tiene limitaciones inherentes que deben ser corregidas necesariamente mediante una intervención “externa”.¹⁶

14 Ogus, Anthony I., *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, pp. 1 y 2.

15 Tigar, Michael E. y Levy, Madeleine R., *El derecho y el ascenso del capitalismo*, 3a. ed., tr. de Nicolás Grab, México, Siglo XXI, 1986. Una exposición en el mismo sentido pero de horizonte más amplio en Weber, Max, *Sociologie du droit*, tr. de Jacques Grosclaude, París, Presses Universitaires de France, 1986, col. Recherches politiques.

16 Ogus, Anthony I., *op. cit.*, pp. 1 y 2.

La evidencia es pues concluyente: el mercado requiere regulación. Este hecho es claramente reconocido incluso por las instituciones financieras internacionales. Así, el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1977 afirma:

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.¹⁷

Ahora bien, ¿cuál es el modelo regulatorio adecuado para un mundo en el que las fronteras parecen diluirse?

III. ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

En otros trabajos¹⁸ hemos expuesto cómo el fenómeno de la globalización estaría ligado a los modos de organización de la acción en el tiempo y el espacio.¹⁹ Una de las consecuencias de la “modernidad” habría sido su separación gradual. Ahora bien, este proceso se inició bajo las coordenadas del Estado moderno, que supuso una organización del tiempo y el espacio en corporaciones territoriales donde prevalecía un orden normativo sobre todos los sujetos que vivían en él. Gracias a esta forma de organización fue posible movilizar una enorme cantidad de recursos que permitieron las condiciones materiales (*e. g.* tecnología, inversión, medios de comunicación) que permitieron la separación cada vez mayor

17 Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1977*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1977, p. 4.

18 López-Ayllón, *op. cit.*, *supra*, pp. 308-311.

19 Giddens (*Consecuencias de la modernidad*, tr. de Ana Lizón Ramón, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 61 y ss.) expone que resultado de una compleja evolución tecnológica que se inició en el siglo XVI se produjo una gradual separación del tiempo y el espacio. Entre otras consecuencias de este fenómeno podemos señalar que permitió nuevas posibilidades de organización a distancia, ampliando el potencial de la acción humana que se liberó de las restricciones temporales y espaciales. Sólo mediante estas condiciones fue posible la operación de las empresas transnacionales y las organizaciones internacionales, pues éstas requieren la coordinación de acciones simultáneas en todo el mundo. Las consecuencias de todo lo anterior son muy importantes pues se han generado espacios de acción que escapan a los tradicionales mecanismos de control territorial ligados al Estado. Hoy podemos identificar varios sistemas que operan bajo condiciones deslocalizadas. El más visible sin duda es el “espacio económico”, constituyendo lo que se ha denominado el sistema económico mundial. Sin embargo existen otros espacios con estas características, ligados por ejemplo al medio ambiente, los derechos humanos, la información, la cultura, los servicios e incluso el narcotráfico.

del tiempo y espacio. Ello creó las condiciones que ampliaron las posibilidades de la acción humana, multiplicando los intercambios y generando las condiciones que iban a modificar substancialmente las bases de la organización temporal y espacial establecidas por el propio Estado.

1. *El Estado moderno y el modelo territorial*

En efecto, el Estado moderno surgió en Europa como respuesta a la crisis de organización territorial de finales de la Edad Media.²⁰ Definido jurídicamente como la unidad entre un gobierno, un territorio y una población,²¹ el Estado moderno unificó bajo la autoridad única de un soberano a segmentos territoriales previamente sujetos a distintas potestades. Este soberano, al interior del territorio del Estado, detenta el monopolio de la violencia legítima y, fuera del territorio, sólo reconoce iguales respecto de los cuáles no tiene, desde el punto de vista jurídico, relaciones de subordinación. Los habitantes de un Estado (el pueblo) reconocen como única autoridad legítima al soberano el cual tiene, como funciones principales, garantizar la convivencia organizada.²² El desempeño de esta función supone el “poder estatal”, es decir, “la facultad de regular obligatoriamente la conducta de la comunidad y de forzar la conducta prescrita con los medios del poder, aún con el empleo de la fuerza física”.²³ El Estado de derecho acotó el ejercicio del poder del soberano mediante la división del poder y los derechos fundamentales.²⁴

El Estado moderno tuvo una etapa de expansión progresiva, ligada a la colonización europea que se inició en el siglo XVI y culminó con los procesos de descolonización de África bien entrado el siglo XX, y se impuso como la única forma de organización política reconocida en el siste-

20 Badie, Bertrand, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, París, Fayard, 1995, col. L' espace du politique, pp. 17-70; Poggi, Gianfranco, *The Development of the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1978, pp. 16-60.

21 Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., tr. de Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa-UNAM, 1989, pp. 47-86.

22 En la teoría política Bodin (*Los seis libros de la república*, tr. de Pedro Bravo, Madrid, Aguilar, 1973) enumera las poderes del soberano: decidir sobre la guerra y la paz; nombrar los oficiales y magistrados; acuñar moneda; crear y 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.

23 Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, p. 52.

24 Caballero, Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 36-41.

ma mundial.²⁵ Hoy nuevos actores, en particular las organizaciones internacionales, gubernamentales²⁶ o no gubernamentales, y las empresas transnacionales compiten de hecho con los Estados en el escenario internacional y crean nuevas condiciones para la acción.²⁷

2. *Los ámbitos de acción deslocalizados*

Ahora bien, si la globalización supone la aparición de procesos sociales que se desarrollan “fuera” de los ámbitos de organización temporal y espacial propios del Estado moderno, ¿cuáles son las consecuencias para éste? Evidentemente crea una dislocación de sus funciones que, como ya anunciamos, estaban fundamentalmente construidas a partir de un control “soberano” sobre ámbitos territoriales localizados. En otras palabras, existen nuevos ámbitos de acción en los cuales el Estado ya no ejerce de manera plena sus funciones de control y coordinación.

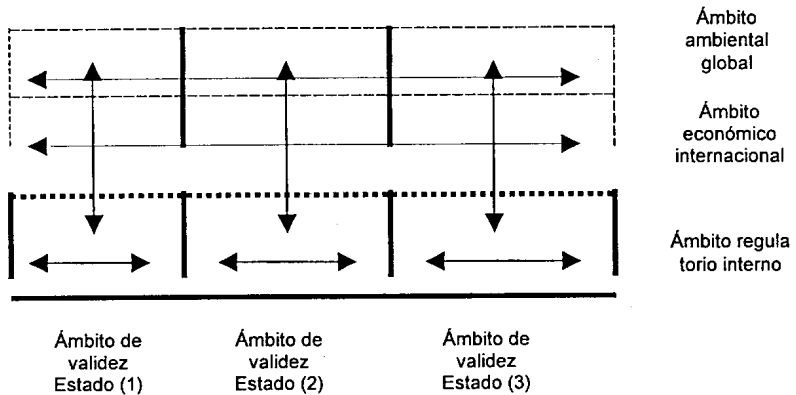
Lo anterior no significa que el Estado este en proceso de desaparición. De hecho su organización subsiste y los procesos a que nos referimos suceden parcialmente dentro de su ámbito territorial de validez; incluso algunos de ellos son sólo posibles gracias a la existencia del propio Estado. Lo que sucede es que la acción de los sujetos y organizaciones sociales se desarrolla diferencialmente en una multiplicidad de coordenadas temporales-espaciales. Algunas de estas acciones escapan, al menos en parte, al ámbito de validez territorial alguna vez reclamado de manera exclusiva por el Estado. Otras se desarrollan sólo dentro de aquél. Quizá más importante es hacer notar que los ámbitos de validez coexisten simultáneamente, generando así una compleja interacción entre lo local y lo global. Analizaremos brevemente esta cuestión.

25 Badie, Bertrand, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, París, Fayard, 1992.

26 Aunque jurídicamente concebidos como entidades “derivadas” de los Estados, los organismos internacionales intergubernamentales han tenido una rápida evolución que los convierte en auténticos actores del escenario mundial. En algunos casos este tipo de organizaciones se constituyen como auténticas entidades supranacionales a las cuales se les otorgan facultades soberanas (*i. e.* la Unión Europea) o, al menos, tienen facultades efectivas para ejercer acciones de control sobre aspectos claves de las políticas internas de los Estados. El ejemplo más significativo se encuentra en los controles que ejercen los organismos financieros internacionales sobre sus Estados miembros, en particular en Fondo Monetario Internacional. Para una revisión de la compleja red que forman organismos y acuerdos económicos internacionales véase Colas, Bernard, *Global Economic Co-operation. A Guide to Agreements and Organizations*, 2a. ed., Deventer, Boston, Kluwer Law & Taxation Publishers-United Nations University Press, 1994.

27 López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, pp. 36-41.

Esquema 1: Ámbitos normativos espacio-temporales



El ámbito vertical corresponde al campo de acción que se desarrolla aún bajo los parámetros de la corporación estatal tradicional. Lo anterior implica la sujeción a una dimensión normativa que emana exclusivamente de los órganos del Estado y es aceptada por la comunidad. Una parte significativa de la acción cotidiana se desenvuelve en éste ámbito, aun en el ámbito económico. De hecho los mercados internos “absorben más del 80% de la producción mundial”²⁸ y los estándares de vida están determinados principalmente por factores internos.²⁹ En este campo de acción el Estado tiene aún funciones de organización y coordinación fundamentales y, a pesar de la retórica de la “desregulación”, no existe economía de mercado alguno que pueda funcionar sin reglas.

Los ámbitos horizontales corresponden a campos de acción deslocalizados. Por ello, aunque se desarrollan aún dentro del ámbito del Estado, escapan a su control exclusivo pues el ámbito normativo de éste los cubre sólo parcialmente. En este sentido existe un “ámbito” o “sistema” económico mundial, construido a partir de los intercambios de bienes, servicios y capitales generados por los agentes económicos (privados o públicos). Ahora bien, éste ámbito no habría nacido espontáneamente. Su existencia es posible gracias a la existencia de una serie de reglas que, con diferentes modalidades, configuran un sistema regulatorio incipiente.

28 Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Argentina, FCE, 1996, p. 11.

29 Krugman, Paul, *Pop Internationalism*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1997, p. 9.

La “novedad”³⁰ relativa es que este ámbito o sistema no está regulado exclusivamente por los órganos del Estado, sino que incluye reglas que escapan a éstos pero que resultan igualmente “obligatorias”. Tomemos como ejemplo la situación de una filial de una empresa transnacional. Ella está sujeta a la regulación (fiscal, laboral, penal, etcétera) del Estado en que se encuentra ubicada geográficamente, pero simultáneamente está obligada por las políticas de la empresa y que serán idénticas a las que se aplican a otras filiales localizadas en otros Estados.

Así las reglas para la fabricación, distribución y comercialización de ciertas mercancías o servicios son uniformes a través de los espacios nacionales creando verdaderas entidades globales. El ejemplo típico lo constituyen las cadenas estadounidenses de venta de alimentos rápidos o las empresas de mensajería. El mismo servicio y producto en cualquier parte del mundo, regulados por idéntica normatividad, independientemente de las disposiciones locales o nacionales.

La posibilidad que tiene un sujeto de pertenecer simultáneamente a diversos espacios normativos se encuentra determinada, en gran medida, por su posición dentro de la estratificación social. Así, algunos individuos están más “globalizados” que otros pues, debido a su posición socio económica, se inscriben dentro de redes de acción más complejas, algunas de ellas deslocalizadas. Esto quiere decir simplemente que la globalización no afecta por igual a todos los integrantes de las sociedades modernas, ni al mismo sujeto de la misma manera. Los individuos que se encuentran en los niveles más bajos de la estratificación social, y cuyo campo de acción está limitado a las actividades de supervivencia elementales, están generalmente marginados de los procesos a los que nos hemos referido.

Así, el Estado sería hoy sólo uno de los ejes de organización de la acción, el cual está en interacción continua con otros agentes y elementos que escapan a su control territorial. Esta tensión estructuraría las sociedades en diversos grados, según las posiciones relativas de los actores, generando dinámicas complejas de relación entre lo local y lo global. El espacio propio a los movimientos de capital se enmarca precisamente dentro de este ámbito horizontal en donde convergen e interac-

30 La novedad es relativa pues, por ejemplo, la sujeción simultánea al Estado y a la Iglesia creó una situación similar desde el siglo XVI. Como es bien sabido, ésta fue una de las cuestiones fundamentales en la formación del Estado nacional y sus orígenes se ubican cuando menos en la baja edad media.

túan modos de acción deslocalizados y que escapan parcialmente a las regulaciones de un Estado en particular.

IV. LA “DESREGULACIÓN” DE LOS MERCADOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Hasta antes de la depresión de los años treinta nadie parecía tener dudas sobre la capacidad de los Estados para regular y controlar sus economías nacionales. Desde entonces todo parece haberse transformado. Para muchos hoy no cabe duda que los mercados determinan los límites de la política. Dicho de otro modo, la globalización de la economía estaría erosionando uno de los fundamentos del Estado nación: su capacidad para generar y controlar las variables ligadas al crecimiento económico.³¹ Así, una parte de su “poder” se habría evaporado en un sistema difuso e incontrolable³² en donde la política económica de cada país está sujeta al control y escrutinio externo del que dependen muchas de las decisiones económicas fundamentales.

Existen diversas explicaciones para este fenómeno que, desde distintas perspectivas, han tratado de dar cuenta del proceso de globalización de los mercados financieros. Con frecuencia se argumenta que, fundamentalmente, han sido los cambios en la tecnología³³ y el propio desarrollo del mercado³⁴ los que, con fuerza incontenible, han configurado el nuevo panorama del sistema financiero internacional. En estas versiones generalmente se subestima el papel jugado por los Estados en el proceso de globalización. Recientemente, un cuerpo importante de literatura ha revisado algu-

31 Petrella, Riccardo, “Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order”, en Boyer, Robert y Drache, Daniel (eds.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996, p. 65.

32 Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, col. Cambridge Studies in International Relations, p. 189.

33 La creación y desarrollo de complejos mecanismos de telecomunicación junto con los avances en la informatización de los sistemas financieros habría reducido significativamente los costos y las dificultades relacionadas con los movimientos de dinero en el mundo.

34 Entre otros factores se mencionan la nueva confianza adquirida por los inversionistas en la seguridad de las transacciones financieras internacionales; la rápida expansión en la demanda de servicios financieros internacionales que acompañaron al crecimiento de las empresas transnacionales en los años sesenta; los excedentes de capital producto del boom petrolero de 1973; la generalización de tasas de cambios flotantes en los años setenta. Helleiner, Eric, “From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994, p. 165.

nas de las ideas que ponían el énfasis en los cambios tecnológicos y las fuerzas de mercado para sostener que, junto con ellas, los Estados capitalistas avanzados jugaron un papel decisivo en el proceso de desregulación de los mercados financieros internacionales.³⁵ Analizaremos brevemente esta cuestión para posteriormente discutir sus implicaciones en las posibilidades de ordenar los mercados financieros internacionales.

1. *El papel del Estado en la generación del sistema financiero internacional*

El proceso de globalización de los mercados financieros no habría sido el resultado directo del orden económico internacional de la posguerra.³⁶ Los “arquitectos” de Bretton Woods buscaron claramente promover la expansión del comercio internacional, pero explícitamente se opusieron a la creación de un orden financiero internacional liberalizado.³⁷ De hecho a lo largo de los años cuarenta y cincuenta los Estados mantuvieron políticas financieras restrictivas.³⁸ Este sistema habría sido, sin embargo, rebasado por los hechos generando un auténtico mercado internacional fuera del control de los Estados y las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, una mirada cuidadosa muestra que en realidad los Estados industriales avanzados, particularmente Estados Unidos y la Gran Bretaña, jugaron un papel determinante en el proceso de globalización mediante diversos mecanismos y políticas, entre las que destacan:

35 Entre otros muchos: Boyer, Robert y Drache, Daniel, *States Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996; Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, col. Cambridge Studies in International Relations; Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, The MacMillan Press LTD, 1994, 553 pp. Una revisión de la bibliografía en este sentido en Helleiner, Eric, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1994, p. 2.

36 Como es bien conocido, la conferencia de Bretton Woods estableció originalmente un sistema que habría estado conformado por tres instituciones. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial para la Reconstrucción y el Fomento (Banco Mundial) y una Organización Internacional del Comercio. Esta última nunca fue constituida y su lugar fue ocupado parcialmente por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). No fue sino hasta 1994 que se creó la Organización Mundial del Comercio. Para una visión de conjunto de la evolución del sistema de Bretton Woods véase Carreau, Dominique y Juillard, Patrick, *Droit international économique*, 4a. ed., París, L. G. D. J., 1998, pp. 558-568.

37 Helleiner, Eric, “From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994, pp. 163-165.

38 Helleiner, Eric, *op. cit.*, pp. 51-77.

- La libertad otorgada a los operadores del mercado tanto mediante el crecimiento del euromercado en los sesenta³⁹ como a través de la liberalización de los controles de movimiento del capital a mediados de los setentas;⁴⁰
- Una política explícita para no imponer restricciones a los movimientos de capital a finales de los sesenta y a principios de los ochenta,⁴¹ seguida por una tendencia en todos los Estados industrializados primero, en la mayoría del resto de los países después, para eliminar los controles a los flujos de capital;⁴²
- Las acciones específicas adoptadas por Estados Unidos, Europa y Japón para evitar crisis financieras mayores que hubieran colapsado el emergente orden financiero internacional. Estas acciones desarrolladas en 1974 (crisis del sistema bancario producida por la quiebra del Franklin National Bank), 1982 (crisis de la deuda externa de México), 1987 (la caída mundial de las bolsas), 1994 (la nueva crisis mexicana)⁴³ y 1997 (la crisis asiática) permitieron mediante préstamos de último minuto y una gradual intervención regulatoria a través de los organismos financieros internacionales estabilizar y darle viabilidad.

Los hechos anteriores muestran bien como los Estados han jugado un papel determinante en la conformación del sistema financiero internacional. Este no ha sido sólo el producto de la tecnología y las fuerzas del mercado, sino la consecuencia de un complejo entramado de factores, actores e intereses entre los cuales destaca la acción de los principales Estados importadores y exportadores de capital. La importancia de lo anterior radica en una comprensión menos mecánica del fenómeno y que permite

39 *Ibidem*, pp. 81-100.

40 *Ibidem*, pp. 101-122.

41 Especialmente significativas fueron, por ejemplo, las políticas seguidas por los gobiernos de Gran Bretaña (1976) y Francia (1983) cuando sus políticas económicas fueron amenazadas por importantes fugas de capital. A pesar de un importante respaldo interno al establecimiento de controles de cambio estrictos, ambos gobiernos optaron por rechazar esta estrategia y aceptar la “disciplina” del mercado. De haberse impuesto controles de cambio el proceso de “globalización” hubiera sufrido un serio revés, especialmente en el caso de Londres, sede del importante mercado de eurodólares.

42 Helleiner, Eric, “From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down”, *op. cit.*, pp. 166-168.

43 Un interesante relato de esta crisis en Gray, John, *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, The New Press, 1988, pp. 44-53. Una visión diferente en Weintraub, Sidney, *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances*, tr. de Mónica Utrilla, México, FCE-ITAM, 1997, pp. 102-124.

valorar la dimensión política que los Estados han jugado en la conformación del sistema financiero internacional. No se trata pues de una tendencia “irreversible”, sino que pueden y deben ser contenidas mediante acciones concertadas de los propios Estados.

2. ¿Es posible regular los flujos financieros internacionales?

Aunque desde sus orígenes el capital financiero ha resistido ser confinado dentro de las fronteras territoriales de los Estados, desde los años cincuenta y de manera acelerada desde los setenta, el mercado financiero ha entrado en una nueva etapa que se identifica con el fenómeno de la globalización. En esta nueva etapa pueden identificarse algunas características. Primero, una distribución tal que coloca a los centros de poder y decisión principalmente en los países desarrollados. Segundo, la liberalización progresiva de los movimientos de capital en prácticamente todos los Estados nacionales significativos de modo tal que difícilmente un Estado puede por sí mismo controlar los flujos de capital que atraviesan su territorio. Tercero, la existencia de organismos intergubernamentales (Fondo Monetario, Banco Mundial) cuya dinámica de operación las ha convertido en entidades “semi autónomas” de decisión.

Ahora bien, la evidencia de las recientes crisis económicas que han afectado a algunos países y regiones, entre ellas México, sugieren que los mercados internacionales son claramente inestables.⁴⁴ Esto no debe sorprender a nadie si consideramos que, contra una opinión a la que ya nos referimos previamente en boga en los años ochenta, existen desde hace tiempo sólidos argumentos para sostener que los mercados son incapaces de auto regularse por sí mismos y que es necesaria una intervención externa. En palabras de John Gray:

El libre mercado no es —como supone hoy la filosofía económica— el estado natural que toman las cosas, cuando la política no interfiere en los intercambios del mercado. En cualquier amplia y larga perspectiva histórica el libre mercado es una rara desviación de breve existencia. Los mercados

44 Notables en este sentido son los conceptos del inversionista George Soros (*op. cit.*, *supra*, p. 22.) “Los mercados financieros son intrínsecamente inestables y existen necesidades sociales que no pueden satisfacerse dando carta blanca a las fuerzas del mercado... El fundamentalismo del mercado es el responsable de que el sistema capitalista global carezca de solidez y sea insostenible... El fundamentalismo del mercado ha entregado las riendas al capital financiero”.

regulados constituyen la norma, y surgen espontáneamente en la vida de cada sociedad. El libre mercado es una construcción del poder estatal...⁴⁵

El mercado internacional de capitales supone entonces, desde una perspectiva conceptual, una regulación necesaria a riesgo de generar desviaciones de tal magnitud que los destruyan, y con él a las economías nacionales. De hecho, la regulación de éste mercado ya existe, si bien de manera incipiente, a través de una serie de acuerdos e interacciones de agentes nacionales e internacionales⁴⁶ que, sin embargo, están insuficientemente coordinados a escala global. El problema se plantea así cuando la acción regulatoria debe ejercerse en un ámbito “deslocalizado” que escapa parcialmente al control territorial propio del Estado y que supone un grado de concertación de la voluntad política de agentes de muy diversa índole. Para ser efectiva esta regulación requeriría, desde nuestro punto de vista, establecerse a tres niveles.

En primer lugar, la construcción paulatina de una entidad regulatoria “supranacional” que permita accionar simultáneamente en todos los Estados mecanismos de control en casos de crisis súbitas y graves. Las instituciones actuales, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, incluso la Organización Mundial del Comercio para ciertos aspectos, no tienen las condiciones estructurales que les permitan jugar esta función de manera efectiva. En particular, la falta de controles “democráticos” conlleva la principal dificultad para generar legitimidad en sus acciones que son, con mayor o menor razón, cuestionadas en los niveles nacionales.

En segundo lugar, se requiere una regulación “horizontal” que supone la acción coordinada de los Estados, mediante acuerdos bilaterales, regionales o incluso “globales”, que permita controlar los flujos de capital en ambos lados del movimiento, es decir tanto en el país “emisor” como en el “receptor”.

El tercer nivel se encuentra al nivel nacional, es decir la regulación que emita cada Estado. En este nivel no puede perderse de vista que cualquier marco regulatorio “internacional” interactuará necesariamente con el marco regulatorio nacional. Por ello, éste último no puede ya ser consi-

45 Gray, John, *op. cit.*, p. 211.

46 Coleman, William D. y Porter, Tony, “Regulating International Banking and Securities: Emerging Co-operation among National Authorities”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994, pp. 190-203.

derado de manera aislada del entorno más amplio en el que se desenvolverá. Su eficacia dependerá entonces de su congruencia relativa con el marco regulatorio “global” que, aunque de manera incipiente, existe ya. Dicho de manera más llana, ningún país que pretenda una regulación efectiva sobre los flujos de capital puede actuar de manera aislada.

La regulación de los flujos financieros internacionales muestra bien una de las múltiples paradojas de la globalización. Por una parte, los Estados nacionales se resisten a transferir facultades a órganos supranacionales y aún la coordinación entre Estados encuentra dificultades significativas. Lo anterior es perfectamente explicable pues supone importantes problemas tanto conceptuales como prácticos, entre otros aquellos relacionados con la representación y la legitimidad de tales decisiones. Por el otro lado, mientras no exista un marco regulatorio “global”, los Estados nacionales, particularmente aquellos más sensibles a las fluctuaciones de los mercados internacionales, son impotentes para regular algunas cuestiones fundamentales para su desarrollo poniendo con ellos en riesgo su “soberanía”.

En síntesis, la economía de mercado implica el uso intensivo de ciertas instituciones y arreglos normativos en los cuales el control territorial es todavía un elemento capital. Por otro lado, a nivel global, existen fenómenos de deslocalización de las actividades económicas, integradas en un sistema complejo y diferencial, en el cuál no existen aún las instituciones ni los arreglos normativos suficientes que permitan una regulación efectiva. Este sistema “global” está obviamente interconectado, en diferentes grados, con los sistemas económicos nacionales. Hasta ahora, la estrategia ha sido tratar de regular los ámbitos que están aún bajo el control Estatal, y en algunos campos, aún limitados, conseguir arreglos de coordinación internacional. Sin embargo, éstos han sido insuficientes pues el mercado requiere de instrumentos de regulación más sofisticados que suponen una modificación de las competencias y del marco institucional a nivel global, en el cual los actores únicos no son exclusivamente los Estados.

La paradoja es evidente. El Estado, celoso del principio de competencia territorial exclusiva (soberanía), se resiste a crear marcos regulatorios supranacionales u 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 en un devenir incierto.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BADIE, Bertrand, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, París, Fayard, 1992.
- , *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, París, Fayard, 1995, col. L' espace du politique.
- BANCO MUNDIAL, *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1977*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1977.
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la república*, tr. de Pedro Bravo, Madrid, Aguilar, 1973.
- BOYER, Robert y DRACHE, Daniel, *States Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.
- CABALLERO, Antonio, “La transición del absolutismo al Estado de derecho”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- CARREAU, Dominique y JUILLARD, Patrick, *Droit international économique*, 4a. ed., París, L. G. D. J., 1998.
- COLAS, Bernard, *Global Economic Co-operation. A Guide to Agreements and Organizations*, 2a. ed., Deventer, Boston, Kluwer Law & Taxation Publishers-United Nations University Press, 1994.
- COLEMAN, William D. y PORTER, Tony, “Regulating International Banking and Securities: Emerging Co-operation among National Authorities”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994.
- DURAND, Marie-Françoise et al., *Le monde: espaces et systèmes*, 2a. ed., París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques-Dalloz, 1993.
- FERRER, Aldo, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, FCE, 1996.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor, *La globalización imaginada*, México, Paidós, 1999.
- GIDDENS, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, tr. de Ana Lizón Ramón, Madrid, Alianza Editorial, 1993.
- GRAY, John, *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, The New Press, 1988.

- HELLEINER, Eric, “From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down”, en Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, MacMillan, 1994.
- , *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 1994.
- KRUGMAN, Paul, *Pop Internationalism*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1997.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997.
- , “Globalización y transición del Estado nacional”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- MERCURO, Nicholas y MEDEMA, Steven G., *Economics and the Law. From Posner to Post-Modernism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997.
- OGUS, Anthony I., *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1994, col. Clarendon Law Series.
- OHMAE, Kenich, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, The Free Press, 1995.
- PETRELLA, Riccardo, “Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order”, en Boyer, Robert y Drache, Daniel (eds.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, 1996.
- POGGI, Gianfranco, *The Development of the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1978.
- SOROS, George, *La crisis del capitalismo global*, tr. de Fabián Chueca, México, Plaza & Janés, 1999.
- STRANGE, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, col. Cambridge Studies in International Relations.
- STUBBS, Richard y UNDERHILL, Geoffrey R. D. (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Londres, The MacMillan Press LTD, 1994.

- TIGAR, Michael E. y LEVY, Madeleine R., *El derecho y el ascenso del capitalismo*, 3a. ed., tr. de Nicolás Grab, México, Siglo XXI, 1986.
- WEBER, Max, *Sociologie du droit*, tr. de Jacques Grosclaude, París, Presses Universitaires de France, 1986, col. Recherches politiques.
- WEINTRAUB, Sidney, *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances*, tr. de Mónica Utrilla, México, FCE-ITAM, 1997.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., tr. de Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa-UNAM, 1989.