

# Globalización y crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público

Argimiro Rojo Salgado (UVI).

## Breve Currículum Vitae:

ARGIMIRO ROJO SALGADO

E-mail: [rojo@uvigo.es](mailto:rojo@uvigo.es)

Teléfono: 986 202876. Móvil: 626191141

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo (UV); en donde, además, ha dirigido por un periodo de ocho años el Departamento de Sociología, Ciencia Política y Filosofía. Cursó estudios de ciencia política y de sociología en la Universidad Complutense (Madrid), y de federalismo en el *C.U. d'Etudes Fédéralistes* (Aosta, Italia); y su actividad investigadora, desarrollada en diversos centros universitarios europeos (principalmente en Bélgica, Francia e Italia), se ha centrado preferentemente en temas relacionados con el fenómeno regional-autonómico, el federalismo, las relaciones entre la Unión Europea y las regiones, el proceso de construcción europea y, por último, el futuro del Estado y la gobernanza global. Entre sus publicaciones destacan: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela; *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid; *Globalización, integración mundial y federalismo*, Revista de Estudios Políticos, Madrid; *Movilización regional y emergencia de un sistema de gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Septem Ediciones, Oviedo, (con J.M. Ruano *et al.*). Su última publicación es *La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, 2005.

## RESUMEN:

Parece evidente que el advenimiento de la era global trae consigo inevitablemente el fin o, al menos, la grave crisis de la era estatal. Ahora bien, ello no debe ni puede entrañar, en modo alguno, la muerte y disolución de la política. No podemos resignarnos, ante la erosión de la institución estatal, a perder esos espacios políticos donde en nombre de la justicia poder formular nuestras reivindicaciones. Esta puede ser una respuesta coherente y lógica que, desde el ámbito político, jurídico y hasta moral, podemos dar al hecho de la globalización. Se recuperarían, así, a escala planetaria los espacios políticos y jurídicos que se van perdiendo en el ámbito estatal. He aquí el argumento central a desarrollar en esta Ponencia.

**Palabras clave:** globalización, integración regional, mesogobierno, crisis del Estado, autoridad mundial, gobernanza global.

## **1. El estado de la cuestión: las transformaciones del mundo contemporáneo**

Vivimos una época de transformaciones radicales, una auténtica revolución global, y que afecta a todos los ámbitos significativos de las sociedades humanas. Afecta, como señala el politólogo israelí Yehezkel Dror (1994), a la demografía, a la ciencia y tecnología, a la conciencia y la cultura, a las comunicaciones, a las configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, a los distintos regímenes y, en fin, a los propios valores. Como consecuencia de todo ello se producen discontinuidades, rupturas y tensiones que interactúan y se refuerzan entre sí, originando nuevas y, a veces, graves perturbaciones y turbulencias en distintos aspectos de la vida humana (Rosenau, 1990).

Los efectos de esta revolución están siendo, ciertamente, sobrecogedores y fascinantes a la vez, y desde luego impensables hace muy poco tiempo. Ha destrozado, por ejemplo, al llamado socialismo real, poniendo al descubierto su incapacidad para adaptarse al cambio, así como su honda y endémica crisis económica. Este acontecimiento ha incidido directamente en el debate acerca de las dimensiones y funciones del Estado, haciendo nuevamente atractiva la apuesta por el Estado mínimo hasta llegar a considerar como peligroso y contraproducente la existencia de sectores públicos de la economía, los cuales, y por ser generalmente deficitarios, son acusados de ser los culpables de los déficit de los Estados de bienestar y de la propia crisis y derrumbe de los mismos. También ha convertido a este planeta en una

auténtica aldea global, debido a la expansión e intensificación de la informática y demás sistemas de comunicación e información, haciendo posible la difusión instantánea de los acontecimientos, pautas culturales y toma de decisiones. Se ha producido el vertiginoso desarrollo de toda clase de redes y vínculos transnacionales que originan, a la vez, nuevos procesos y nuevas formas de toma de decisiones con la participación conjunta de Estados, organizaciones intergubernamentales y otros actores de la escena internacional.

La economía se ha internacionalizado y globalizado, lo que supone la aparición de auténticos mercados mundiales capaces de generar y transmitir con la rapidez de la luz innovaciones tecnológicas, cambios en la productividad, movimientos financieros y, cómo no, crisis y convulsiones generalizadas, teniendo mucho que decir en todo ello el llamado “capitalismo de casino” de la especulación financiera internacional (Strange, 1986). Las decisiones económicas traspasan las fronteras, vienen impuestas en muchos casos desde ámbitos ajenos y lejanos al propio Estado, por lo que la pretensión de formular y controlar una política económica nacional cada vez aparece como más ridícula e ilusoria. Esta revolución de dimensiones mundiales ha producido, además, una sustancial transformación de la estructura social, alterando los tradicionales roles ocupacionales, originando situaciones de paro estructural y marginación, cambiando la distribución de tiempo de trabajo y de ocio, etc. (Mishra, 1992).

Las relaciones internacionales han experimentado también una serie de mutaciones espectaculares. Se ha puesto fin a las divisiones geopolíticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y se ha sustituido la anterior estructura y dialéctica bipolar entre bloques por una nueva realidad internacional multipolar, multilateral y policéntrica, y por un auge y afianzamiento de las instituciones de proyección y ámbito mundial. En fin, la multiplicación de grandes empresas multinacionales que actúan simultáneamente en diversos países y regiones del mundo; el surgimiento de diversos actores-redes internacionales dedicados a llevar a cabo una determinada tarea en los diversos ámbitos de la sociedad internacional; la emergencia de lo que se ha dado en denominar ya como los problemas globales de la contemporaneidad (medio ambiente, hambre, superpoblación, emigración, delincuencia organizada, etc.) y que resultan totalmente inmanejables dentro del ya reducido espacio de las fronteras nacionales; la creación de instituciones supranacionales, tanto de ámbito regional como mundial, y tanto de carácter político como económico, militar, financiero, científico, cultural, etc.; en fin, la multiplicación de conflictos, que derivan frecuentemente en enfrentamientos armados, y cuya solución resulta mucho más difícil desde una perspectiva y un ámbito estrictamente estatalista.

Sin duda, todos estos hechos, y otros más no mencionados aquí, tipifican de manera acusada a la sociedad actual, distinguiéndola de cualquier otra etapa del pasado.

De entre las transformaciones y realidades más impactantes que vienen caracterizando últimamente a la sociedad mundial, y que tienen una incidencia directa, erosiva y devastadora sobre la realidad estatal, cabe destacar, sin ningún género de dudas, los procesos de globalización, de integración regional, de descentralización intraestatal, así como de formación de modelos de gobernación multinivel. Todo ello se merece un breve y exploratorio análisis.

### **1. 1. La globalización o la emergencia de un mundo interdependiente e interpenetrado**

El término globalización expresa y hace referencia a esa intensa e incesante acción a distancia, a la expansión y profundización de las relaciones sociales e institucionales a través del espacio y del tiempo, de manera tal que “por una parte, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar al otro lado del globo y, por otra parte, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales” (Held, 1997: 42). La globalización significa el avance imparable de la modernidad, la homogeneización de ideas y prácticas, la toma del poder por parte de los gigantes económicos y comerciales que cada vez con mayor intensidad y eficacia están generando y generalizando unas pautas de uso y consumo, de modas y estilos de vida (Luhman, 1997).

Así entendida la globalización, esto es, como un proceso que crea vínculos y espacios sociales, culturales y económicos transnacionales, supone, por una parte, renunciar a una premisa básica de

nuestras sociedades tradicionales, a saber, la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales; y significa, por otra parte, vernos impelidos a actuar y convivir superando todo tipo de fronteras y divisiones, sumergiéndonos cada vez más en formas de vida transnacionales (Giddens, 1997). La globalidad rompe y erosiona, de manera irreparable quizás, tanto a la sociedad como al Estado nacional, estableciendo al mismo tiempo una multiplicidad de conexiones y relaciones nuevas de poder y competitividad, a la vez que unos conflictos y entrecruzamientos entre diferentes actores, espacios, situaciones y procesos nacionales y transnacionales (Beck, 1998).

Muchas de las cadenas de actividad política, económica y social están adquiriendo dimensiones planetarias, a la vez que se está operando una amplia intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades. Surge, así, un sistema internacional altamente interactivo e interdependiente, y al que James N. Rosenau (1966) denominó justamente *sistema penetrado*, para poner de manifiesto esa amplitud e intensidad de relaciones e influencias recíprocas, hasta llegar casi a la fusión, entre los sistemas nacional e internacional.

La interconexión, la interdependencia y el entrecruzamiento local, regional, estatal y global desafían a las formas y modelos de organización política tradicionales. El Estado ya no es en modo alguno la única fuente de diseño y elaboración de políticas públicas que afectan a sus miembros. Además, muchas de las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales ya no van a afectar exclusivamente a sus propios ciudadanos. En consecuencia, la viabilidad de las entidades estatales para la adopción de decisiones plantea serios interrogantes, lo mismo que la idea de una comunidad que se gobierna a sí misma de forma efectiva y determina autónomamente su propio futuro.

El avance general y conjunto de la globalización conduce, además, y de manera inexorable a la aparición de la *política mundial postinternacional y policéntrica*. Ello significa que la humanidad ha empezado a dejar ya atrás la época de la política “inter-nacional” que se caracterizó por el hecho de que los Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. En adelante, los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como con empresas, movimientos y organizaciones transnacionales. Asimismo, la estructura monocéntrica de poder de los Estados nacionales rivales se va sustituyendo por un reparto de poder policéntrico, que hace que un gran número de actores transnacionales y nacionales-estatales compitan o cooperen entre sí. A ello vamos a referirnos con posterioridad.

Una de las principales consecuencias y manifestaciones de lo anterior la constituyen, sin duda alguna, los crecientes procesos de integración continental o regional, a través de los cuales el poder, precisamente, se comparte, divide y equilibra, pierde el monopolio estatal y empieza a tener otros ingredientes, referentes y vinculaciones. Así, y en el marco de nuevas entidades espaciales y territoriales, surgen otras formas de poder y de ejercicio de poder.

## **1. 2. La integración supranacional o el fenómeno de la sindicalización de los Estados**

Respecto de la integración está claro que constituye otro de los fenómenos más impactantes de nuestro tiempo, y pone de manifiesto esa creciente conciencia planetaria y esa tendencia del mundo actual a congregarse en bloques o unidades políticas y económicas supraestatales. La integración supone una aproximación y un esfuerzo de convivencia comunitaria entre Estados. Estos se convierten en socios, con reglas propias y comunes y bien definidas, dando lugar a macrosociedades multilaterales, uno de los principales actores de la sociedad internacional actual. Constituye un proceso en el que la naturaleza de las relaciones existentes entre las distintas unidades integrantes cambia de tal modo que llega a afectar y reducir la autonomía de todas y cada una de ellas, integrándolas en un conjunto mucho más amplio del que formaban parte.

Los procesos de integración consiguen que los Estados se asocien, se fusionen y se ligen voluntariamente con sus vecinos, o con otros no necesariamente limítrofes, hasta el punto de perder efectivamente atributos de su soberanía, y adquiriendo al mismo tiempo nuevas técnicas de resolución de conflictos. Se trata, en definitiva, de un proceso en el que los actores políticos nacionales acuerdan transferir sus lealtades, expectativas y actuaciones políticas a un nuevo y más amplio centro, cuyas instituciones disponen de competencias que afectan, en mayor o menor grado, a los Estados preexistentes (Haas, 1970).

La Unión Europea representa en estos momentos no sólo la experiencia más singular e innovadora de integración y formación de bloques, sino también la más lograda y avanzada, y por ello se considera también como el modelo y paradigma a seguir, siendo el resultado de un conjunto de realizaciones progresivas encaminadas tanto a la integración económica, fiscal y monetaria como a la integración social, política e institucional. Fruto de todo ello es la creación de un conjunto de instituciones, dinámicas y procedimientos que, en su conjunto, van configurando a la UE como una realidad de naturaleza supraestatal. Sin embargo, la UE no es el único caso o modelo existente, ya que en otras áreas del planeta se vienen produciendo últimamente procesos similares, aunque en intensidad y grado menor, pero que en todo caso reflejan esa tendencia y comportamiento general a bordo del planeta.

Comprobamos, por ejemplo, como el continente americano registra en la actualidad una apabullante muestra de experiencias e intentos integradores, principalmente en la zona iberoamericana. Así, y con el precedente del CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*), se pone en marcha el primer proyecto de integración subregional a través del Tratado de Tegucigalpa, en 1958, que crea el mercado común centroamericano. En 1960 se firma el Tratado de Montevideo que supone el nacimiento de la ALALC (*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*). Nueve años más tarde, y dentro del marco del tratado anterior, se constituye el *Pacto Andino*, dando así inicio al proceso de integración de la subregión andina. A partir de 1996, y teniendo muy presente el ejemplo europeo, esta organización pasa a denominarse *Comunidad Andina*, integrando a los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Chile formó parte inicialmente pero se retiró en 1976, bajo la dictadura de Pinochet.

En 1973 se crea el CARICOM (*The Caribbean Community & Common Market*), con la finalidad principal de impulsar la integración económica y coordinar la política exterior de estos pequeños países del Caribe, en la actualidad más de veinte. En 1992 se suscribe el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, conocido en inglés por *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Pese a constituir actualmente el mayor bloque económico en población, extensión territorial y producto interior bruto, no parece albergar un proyecto de gran envergadura e intensidad en materia de integración, proponiéndose únicamente una zona de libre comercio (Plaza Cerezo, 1997). El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por Estados Unidos en 1994, e integrado por las 34 democracias del continente, prevé su creación en 2005.

Mercosur (*Mercado Común del Cono Sur*) constituye, sin lugar a dudas, la experiencia integradora más relevante en este continente. Históricamente es el resultado del Tratado de Montevideo, de 1980, que creó la *Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración* (ALADI), y del Tratado de Integración, firmado por Brasil y Argentina en 1988. Sin embargo, su normativa fundamental está constituida actualmente por el Tratado de Asunción, de 1991, suscrito por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. El Consejo, integrado por los ministros de economía y relaciones exteriores de los países miembros, es el principal órgano de esta asociación. Más que una simple zona de libre comercio, el Mercosur se concibe, a largo plazo, y siguiendo bastante de cerca el modelo europeo, como un espacio sin fronteras interiores caracterizado por la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y que adopta políticas económicas comunes (Galeano, 1995). En este orden de cosas, y a pesar de la crisis actual que vive la zona y de los problemas surgidos, principalmente entre los dos grandes socios, está previsto que los cuatro países miembros comiencen a discutir en breve la última fase del proceso: la del mercado común.

En Africa y Asia también se están dando pasos hacia la integración, aunque menos decisivos y ambiciosos que los de Europa y América. Varias organizaciones subregionales se fueron creando en

Africa en la década de los sesenta: la *Comunidad Económica de Africa Oriental*, la *Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental*, el *Comité Consultivo Permanente del Magreb*, o la *Unión Aduanera y Económica de Africa Central*. En la región árabe de la zona se creó el *Consejo de Cooperación del Golfo*. Previamente, en 1957, se había creado el *Mercado Común Arabe*, constituyendo, pese a su denominación, una zona de libre comercio. En Asia se constituye en 1976 la *Asociación de Naciones del Asia Sudoriental* (ASEAN), integrada por países como Indonesia, Malasia, Singapur, Filipinas y Tailandia, y constituyendo hoy en día la organización internacional más avanzada del continente asiático (Díez de Velasco, 1997). Está en marcha actualmente la conformación de la mayor área de libre comercio del mundo. Se trata del llamado *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (APEC), constituido en 1994 y del que forman parte muchos países de la cuenca del Pacífico, entre ellos Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón. Sus objetivos son principalmente la liberalización y el fomento del comercio y la cooperación político-económica.

Así, pues, muchos Estados pertenecientes casi siempre a una misma zona geográfica, y no siempre con raíces históricas y culturales suficientemente homogéneas, han visto claro que ante la alternativa de incorporarse en solitario al mercado global, soportando los siempre altos riesgos de la competencia económica, han optado por la asociación y cooperación estrecha con otros Estados próximos y afines. Sólo así se consigue la fuerza, competitividad y garantía necesarias para afrontar este difícil reto. La vía más segura y razonable para ingresar en la internacionalización y en la globalización va a ser, por tanto, la de la integración regional, entendida como garantía de seguridad, de calidad de vida, de desarrollo económico, de competitividad con las grandes potencias o bloques comerciales. Entendida también como única manera de hacer frente a los llamados problemas supranacionales que desbordan la capacidad de los Estados considerados individualmente, y como única manera de poder preservar y autoafirmar una identidad colectiva en la perspectiva de un mundo cada vez más globalizado y homogeneizado.

Se produce así lo que muchos autores denominan el fenómeno de la *sindicalización* de los Estados y de las sociedades, derivado de la percepción de la incapacidad y vulnerabilidad de la institución estatal ante los fenómenos arriba indicados.

Ciertamente, los procesos de integración regional no son un fenómeno reciente y característico de nuestro tiempo, sino que han estado presentes a lo largo de la historia casi de forma permanente (Haas, 1979). Y lo mismo cabe decir de los procesos contrarios, esto es, los de desintegración o desagregación. Ahora bien, el actual proceso tiene unas características que le son propias, y que le diferencian de experiencias anteriores. Así, podemos resaltar como aspectos más singulares y característicos los siguientes:

-Universalización, pues se trata de un proceso que recorre todo el planeta, habiéndose generalizado y estando ya presente en todos los continentes.

-Irreversibilidad, debido principalmente a la red de intereses que se están tejiendo. Se constata un fuerte interés e implicación de las diferentes elites de la sociedad nacional e internacional, así como una estrecha vinculación entre integración y bienestar, entre integración y seguridad evaluando simultáneamente los costes de la no-integración (los costes de la no Europa).

-Dimensión transoceánica, intercontinental, como la demuestra el Foro de Cooperación Asia Pacífico, por ejemplo.

-Iniciación de procesos entre realidades asimétricas (norte-sur y este-oeste), donde participan países con niveles de desarrollo económico muy dispares, así como con características de orden cultural, político y hasta ideológico muy distintas. Esta experiencia, por el momento, todavía resulta difícil de evaluar, pero en todo caso, y según los expertos, puede resultar exitosa debido entre otros factores al principio de complementariedad.

-Policentrismo, multicefalia, multipolarización, multilateralismo, esto es, proliferación de bloques, de centros de poder, de dirección y de influencia que compiten e interactúan en la escena internacional.

-Entrecruzamientos, transversalidad, solapamientos, duplicidad debido que, por ejemplo, en un mismo continente o región se superponen las organizaciones de manera que un mismo país puede pertenecer a la vez a dos o más organizaciones similares (América Latina).

### **1. 3. Los procesos de descentralización estatal: el surgimiento del mesogobierno**

Otro de los signos de los tiempos actuales hace referencia a la generalización de procesos de descentralización política y administrativa en el seno de los Estados, lo que ha producido en los mismos profundas mutaciones que en algunos casos les hacen irreconocibles. En muchos casos se ha puesto de manifiesto que el Estado, y como consecuencia de un proceso continuado de centralización y asunción de más y más competencias y funciones, se ha hecho demasiado grande, se ha sobredimensionado y sufre una sobrecarga, todo lo cual le incapacita para procesar y dar respuesta efectiva a las demandas de la sociedad.

Ha sido tal el grado de complejidad y engorde del Estado que se hace muy difícil la coordinación entre todos sus componentes, viendo reducido así su unidad de acción, lo que a su vez le convierte en un conglomerado heterogéneo, disperso, inoperante y contradictorio en sus actuaciones. El Estado, a fuerza de concentrar, acumular funciones y tareas, centralizar la toma de decisiones, llega a una situación de tensión, asfixia y bloqueo, mostrándose incapaz de responder a las necesidades y demandas activadas por la sociedad. De esta situación de sobrecarga y bloqueo sólo se puede salir mediante el reparto y división de funciones y tareas desde el punto de vista territorial, invirtiendo el proceso centralizador por otro descentralizador y pluralista, “devolviendo” a las entidades territoriales un protagonismo anteriormente arrebatado, y que en muchos casos coincidió con el proceso mismo de formación del Estado-nacional. La descentralización aparece, entonces, como una solución a esas tensiones y como una respuesta eficiente a la creciente demanda social, y como única manera de evitar lo que Laménais calificaba como “la apoplejía del centro y la parálisis de las extremidades” (Ferrando Badía, 1978: 45).

Por todo ello, la visión del Estado como estructura piramidal de poder dirigida desde un vértice superior se debilita, y la centralización del poder político, que durante largo tiempo fue beneficiosa, empieza a ser considerada ahora como una grave disfunción y limitación, viéndose forzado a invertir dicho proceso a través de la devolución, descentralización y reparto del poder en favor de otras instancias públicas territoriales (gobiernos regionales y locales) o diferentes instancias privadas o corporativas (asociaciones profesionales o sindicales, agrupaciones de consumidores, entidades culturales o religiosas).

### **1. 4. Hacia un sistema de gobernación de múltiples niveles: la *multilevel governance***

En el ámbito de la Unión Europea empiezan a detectarse hechos y actuaciones que apuntan en esta dirección y que permite hablar ya de la existencia de nuevas dinámicas de gobernación de múltiples niveles. Como consecuencia del proceso de integración europea y de los procesos –casi simultáneos en la mayoría de los casos- de regionalización y descentralización política llevados a cabo en distintos países miembros de la Unión, la organización territorial de la toma de decisiones en esta parte del viejo continente ha experimentado en las últimas décadas profundas mutaciones. Por una parte, muchas competencias y funciones importantes pertenecientes tradicionalmente al nivel estatal (moneda, mercado interior, política agrícola, aduanas exteriores...) han sido transferidas al nivel supranacional. Por otra parte, en muchos países europeos, y como consecuencia de la regionalización, parte de las competencias han sido traspasadas del nivel central al regional o autonómico. En ambos casos ha sido el Estado, en su dimensión centralista y unitaria, el que ha sufrido esa doble erosión, ese vaciamiento, tanto hacia arriba como hacia abajo.

De esta manera, a la dominación y dirección uniforme y exclusiva por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente complejo, variado y plural, no jerárquico, de interacción entre actores diversos. En esta nueva politeia europea las relaciones entre los actores políticos definidos territorialmente van a caracterizarse por su estructura multipolar, en la que actores diversos participan e inciden de manera directa en arenas supraestatales, estatales y regionales o locales (Llamazares y Marks, 1999). Actores subestatales de un Estado interactúan con actores subestatales de otros Estados, con actores e instituciones supranacionales, con gobiernos extranjeros, con organizaciones internacionales o transnacionales, etc., dando lugar a una intrincada, amplia y densa red de relaciones. En este contexto, las arenas supranacional, nacional y subnacional ya no sólo tienen puntos de contacto, sino que se entrelazan y crean una situación de interdependencia cada vez más densa y creciente (Jones y Keating, 1995).

Este modelo emergente de gobernación de múltiples niveles en la Unión Europea inaugura un nuevo escenario de relaciones, mucho más plural y multipolar, superando el tradicional monopolio estatal en lo relativo a la política y acción exterior, y confiriendo a los actores regionales, y a través de diferentes canales, acceso a los núcleos de decisión política comunitarios.

Una nueva politeia está surgiendo, pues, integrada por múltiples y heterogéneos sistemas de gobierno. Las fronteras y divisiones entre las diferentes arenas políticas cada vez se difuminan más. Las barreras entre lo regional, lo estatal y lo supraestatal han dejado de ser infranqueables, y densas redes de comunicación atraviesan y entrelazan todas estas realidades. Estamos ante un proceso extraordinariamente dinámico y complejo, en modo alguno coyuntural o pasajero, y en modo alguno ajeno tampoco a la propia dinámica y evolución de la realidad mundial, y cuyos resultados son difícilmente previsibles. Algunos hechos parecen indicar, no obstante, que la nueva situación política emergente avanzará en la dirección de un progresivo reforzamiento de las instancias regionales y supraestatales, y a costa y en detrimento de los Estados nacionales. Estos, lejos de desaparecer, lo que presumiblemente harán es proceder a un riguroso proceso de redimensionamiento y redefinición de sus estructuras, competencias y funciones tradicionales. Es una de las exigencias insoslayable de la era actual, caracterizada por esa peculiar dialéctica entre lo local y lo global, entre las tendencias mundialistas y el reforzamiento de los sentimientos identitarios.

Frente a la noción de gobernabilidad, que hace referencia de forma general a la aptitud de dirigir y que es propia del sistema político, el concepto de gobernanza –traducción castellana del término inglés *governance*– se asocia a la capacidad de auto coordinación, propia de redes constituidas por una variada constelación de organizaciones y entidades tanto privadas como públicas, tanto estatales como transestatales, subestatales, internacionales, etc. En este sentido, la gobernanza, esto es, la capacidad de auto coordinación de la sociedad, no depende de instituciones o reglas más o menos formales, sino que es el resultado de una permanente interacción y ajuste entre todo tipo de sujetos colectivos e individuales. El concepto de gobernanza no implica, por tanto, la existencia de un único centro de impulsión y dirección política, ni se basa tampoco en una relación de dominación jerárquica, sino que se sustenta en un constante intercambio de recursos y en una acomodación, diálogo y negociación permanente entre los diferentes actores e intereses que conforman e integran la red o, mejor dicho, la sociedad-red. En resumen, gobernación equivale, de alguna manera, a gobernar sin gobierno (Vallés, 2000).

La gobernación, entendida como mecanismo alternativo y sustitutorio del gobierno para coordinar actividades colectivas, es el resultado de los cambios profundos experimentados por la sociedad actual. Se ha incrementado el grado de complejidad y diversidad, el nivel de especialización e influencia de muchos agentes económicos, sociales, culturales, mediáticos y administrativos cada vez es mayor. Y a todo ello hay que añadir el proceso imparable de la globalización y sus efectos inmediatos, tales como la interdependencia, la permeabilidad y la superación de fronteras y espacios nacionales, consiguiendo esa progresiva interpenetración entre los actores locales, nacionales e internacionales.

Todo ello está condicionando de manera creciente el modo de gestionar los intereses y conflictos colectivos, tanto a escala local como a escala global. La diferencia entre lo público y lo privado cada vez se difumina más; el modelo multipolar, multilateral y policéntrico va imponiéndose mediante la constitución de redes de actores a la vez autónomas e interdependientes. Las normas o reglas de juego ya no se imponen de manera unilateral por parte del poder político, sino que es el resultado de la negociación y concertación. En consecuencia, y según esta perspectiva y concepción, sólo aceptando estos presupuestos, podrá darse respuesta satisfactoria a los problemas, conflictos y tensiones de las sociedades actuales.

## 2. El agotamiento del modelo de Estado-nación.

El apretado y denso análisis efectuado en las páginas anteriores pone claramente de manifiesto que el Estado, y después de muchos siglos de andadura y de progresivo afianzamiento a lo largo y ancho del planeta, empieza a dar muestras evidentes de agotamiento, incapacidad e insuficiencia para garantizar, al menos por sí solo, la gobernabilidad de las sociedades humanas (Drord, 1994). Dicha crisis afecta tanto a la estructura tradicional del poder -que empieza a cambiar de residencia para ir poco a poco a situarse tanto en las instituciones supranacionales como subestatales-, como a la cultura, a los valores y a las ideologías políticas de ámbito y referencia nacional, cada vez más inadecuadas para comprender y orientar los procesos económicos, sociales, científicos, culturales, de la sociedad actual, una sociedad cada vez más transnacional y condicionada por las lógicas de la globalización.

El poder político actual, aunque todavía es predominantemente estatal y nacional, se puede decir que los es ya en fase de transición, debido a la aparición de nuevos problemas, nuevas realidades y desafíos que, definitivamente, ya no pueden ser abordados y resueltos exitosamente en el marco del Estado. En efecto, estas gigantescas transformaciones del mundo actual vienen acompañadas por los llamados problemas globales de la contemporaneidad, los cuales desbordan los límites y la capacidad estatal, no reconociendo ya frontera nacional alguna. Es el caso de la destrucción galopante del medio ambiente, de la explosión demográfica, de la amenaza de las armas de destrucción masiva, del terrorismo y crimen organizado, de la conculcación de los derechos y libertades fundamentales, del hambre, del agravamiento de la brecha Norte-Sur, y también Este-Oeste, etc.

Cada vez es mayor la percepción que se tiene a escala mundial de que la era de la soberanía exclusiva e incontestable del Estado está llegando a su fin, o ha llegado ya, y lo que empieza a asomar en su lugar es una nueva era postestatal, caracterizada por una forma de gobierno cosmopolita, de múltiples niveles y dominios de autoridad, conectados entre sí tanto vertical como horizontalmente, y en la cual los Estados -conviene aclarar- continuarán desempeñando una función importante respecto a la gobernabilidad de las sociedades, pero eso sí, no ya de una manera exclusiva y hegemónica. Habermas (1992) señala, en este sentido, que los Estados habrán de conservar y ejercer en el futuro una importante función estructuradora a fin de evitar, así, que determinados espacios geopolíticos de ámbito regional o continental, como el caso europeo, estalle y se fragmente en una multitud de regiones, etnias o nacionalidades que originarían una nueva poliarquía imposible de gobernar. Además, y este hecho ya resulta totalmente constatable en el seno de la Unión Europea, los Estados deberán compartir el escenario político con una multiplicidad de otros actores tanto públicos como semipúblicos y privados.

Es verdad que algunos autores, en contra de todo lo dicho, y como si nada hubiese pasado en las últimas décadas, siguen defendiendo y proclamando la plena vigencia y funcionalidad del sistema estatal en relación a las finalidades básicas de las sociedades humanas (Bull, 1995; Zolo, 2000). Desde el respeto que se merecen estas posiciones, sigo considerando que la era postestatal ha comenzado ya, y constituye un hecho irreversible en el contexto de la sociedad internacional. En este sentido comparto, en líneas generales, el juicio formulado por el autor suizo Denis de Rougemont (1970: 156), y según el cual nuestros actuales Estados-Naciones constituyen restos y supervivencias arcaicas del pasado que no se corresponden con las necesidades actuales de las sociedades calificadas de postindustriales, y ello porque son "*trops petits et trops grands à la fois*".

Las insuficiencias del Estado son evidentes respecto a una serie de cuestiones que ya ocupan un lugar destacado en la agenda actual de la humanidad. Han sobrevenido problemas y desafíos nuevos que a semejanza de los fenómenos meteorológicos, esto es, como si de vientos, temporales y turbulencias atmosféricas se tratase, se desplazan a gran fuerza y velocidad ignorando las fronteras nacionales y desbordando las capacidades y recursos de los Estados que se sienten inermes para afrontarlos aisladamente. Son demasiado pequeños a escala mundial para asegurar la doble función de toda autoridad: garantizar la seguridad y prosperidad de todos los miembros de la colectividad y conseguir, al mismo tiempo, una eficaz participación en los asuntos mundiales. Ningún Estado puede en la hora actual garantizar por sí sólo, y aislado dentro de sus propias fronteras, su independencia o integridad territorial, ni hacer frente a las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos respecto al bienestar, progreso y plenitud de los derechos y libertades fundamentales. Para lograr todos estos objetivos, considerados fundamentales por el ciudadano de hoy día, se requiere la cooperación, la integración y la unidad entre pueblos, naciones y continentes.



Es posible que exista cierto paralelismo entre el proceso milenario de formación de los entes políticos, así como su evolución hacia formas cada vez más complejas de organización, y el proceso contemporáneo de formación de las sociedades de Estados para defender lo más vital de sus intereses comunes. Sin duda, ambos procesos obedecen a motivaciones y condicionamientos muy análogos. En efecto, sabemos que en épocas pasadas el ser humano, consciente de su incapacidad para hacer frente por sí solo a los retos de la subsistencia, se vio obligado a constituir sociedades de ayuda mutua para poder sobrevivir. De esta manera fueron surgiendo las distintas comunidades políticas que desde la horda primitiva hasta el Estado han ido evolucionando de acuerdo con el ritmo y la dirección del movimiento universal que va de lo simple a lo complejo, de lo indiferenciado a lo diferenciado, de lo homogéneo a lo heterogéneo.

El Estado, por consiguiente, no es más que el último eslabón de esta milenaria cadena evolutiva de las formas de organización social, y en ese sentido no es más que una categoría histórica más, anclada en una etapa y en un contexto determinado del proceso histórico del que no puede desligarse. Con toda seguridad, y de manera fatal y forzosa –me atrevo a decir-, surgirán en el futuro formas de organización social y política más eficientes y eficaces, y probablemente también más legítimas, para satisfacer las necesidades de los seres humanos. Una mirada retrospectiva a esa larga e interminable sucesión de formas políticas, y también de formas estatales, nos demuestra con total rotundidad la finitud de las estructuras políticas.

El Estado no puede aspirar a una vida eterna y perdurable. Sería, además, antidualéctico.

## 2. 1. A modo de síntesis: los principales elementos que afectan a la crisis estatal

Resulta difícil negar en estos comienzos del siglo XXI la evidencia derivada de la emergencia de unos elementos y factores nuevos de crisis que impactan directamente en la estructura estatal, cuestionando severamente su continuidad y su capacidad de adaptación. Entre estos factores y elementos más determinantes podemos enumerar los siguientes:

1) *La pérdida de la soberanía económica.* Como es bien sabido, los tres pilares de la clásica soberanía nacional eran la **moneda**, el ejército y la diplomacia. El primer elemento, además de su fuerte carácter sentimental y simbólico, representa de manera muy especial la soberanía que los Estados detentan en el ámbito económico. Pero como sucede ya en el marco de la Unión Europea, muchos Estados ya han perdido esa porción de poder soberano; pero incluso en los países donde todavía persiste formalmente la moneda nacional, en la práctica ya no se es soberano, debido tanto a la **extensión de la dolarización como a la disminución de la capacidad de maniobrabilidad monetaria** gubernamental. La interdependencia de los mercados financieros y la convertibilidad de las divisas de todo el mundo en tiempo real, entre otros factores, hacen prácticamente inútiles las actuaciones de las políticas monetarias nacionales. Por otra parte, la alta movilidad del capital puede castigar de manera directa e inmediata cualquier medida drástica adoptada de modo unilateral por un gobierno.

2) *El debilitamiento de la política exterior y de defensa.* La tradicional percepción de la soberanía nacional tenía en la defensa de la independencia y de la integridad del territorio, e incluso en la expansión y acrecentamiento de éste a través de la conquista y del proceso colonizador, una de sus manifestaciones y referencias más representativas, además de constituir un principio fundamental de la teoría del Estado. De la misma manera, la política exterior era un monopolio del Estado que se guardaba celosamente, al ser los Estados los únicos detentadores de la personalidad jurídica internacional, lo que les atribuía consecuentemente la exclusividad en la capacidad y legitimidad para actuar en el ámbito internacional como primeros actores. En ambos casos, ciertamente, los Estados eran soberanos, y tenían todo el poder y toda la capacidad de maniobra, excluyendo cualquier otra instancia.

La realidad actual está siendo notablemente distinta, ya que la política exterior e internacional refleja una creciente interdependencia, multilateralismo, policentrismo y transnacionalismo, surgiendo en el escenario mundial una pluralidad de nuevos actores más allá del Estado, procedentes algunos de ellos precisamente de los niveles infraestatales. Estamos asistiendo al surgimiento de una política exterior de geometría variable, fruto a su vez de la constitución de redes de intereses y de constantes negociaciones que ponen de manifiesto la incapacidad de los Estados para actuar unilateralmente en el escenario internacional y global. Se están imponiendo, tal como señalábamos en uno de los apartados anteriores, los

procedimientos y dinámicas propias de nuevo concepto de gobernación o *governance*. Ningún Estado, por otra parte, puede garantizar por sí solo la defensa de su territorio y de sus intereses. Ya nadie puede hacer nada solo, ni siquiera Estados Unidos (Benjamin Barber, 2003). La espectacular repercusión de la nueva tecnología en la guerra no contribuye a fortalecer sino a debilitar a los Estados nacionales para poder decidir en solitario. Y es que, a más alto grado de tecnología, mayor coste bélico, mayor rapidez de quedarse el armamento obsoleto. Ningún Estado, salvo Estados Unidos, pero pagando un altísimo precio, es autosuficiente en la producción de armamento y equipo bélico. Esto en cuanto al escenario convencional de defensa; pero como es sabido en la actualidad están irrumpiendo otros escenarios de inestabilidad y riesgos en el escenario mundial, procedentes de la posibilidad de ataques terroristas y de otros grupos de delincuencia internacional, capaces de utilizar armas de destrucción masivas. Frente a ello, los Estados tampoco están capacitados para hacerle frente de manera aislada y unilateral. Se imponen las políticas exteriores y de seguridad común.

3) *La transnacionalización de la economía*. Una serie de nuevos factores (niveles de productividad, costes de producción, etc.) están consiguiendo que la movilidad empresarial experimente un crecimiento que puede considerarse casi exponencial, viéndose favorecida además por las posibilidades de la intercomunicación electrónica y el abaratamiento de los medios de transporte. Las empresas persiguen sus propios beneficios e intereses, no los de los Estados, situando sus centros de producción allí donde más barato y con menos trabas sociales, fiscales y de otro tipo puedan fabricarse sus productos. En el mercado financiero, este fenómeno alcanza todavía una mayor intensidad mediante la alta movilidad de los capitales y a través de procedimientos absolutamente inéditos como el llamado “capitalismo de casino”. Las bolsas de todo el mundo ya están interconectadas, funcionando las 24 horas del día, convirtiéndose en tribunales supremos inapelables respecto de la salud económica de las diferentes áreas económicas y Estados del mundo. Ningún Estado, por sí solo, puede hacer frente a un veredicto negativo e incriminatorio de estas instancias, ni siquiera al altísimo precio de perder todas sus reservas de divisas. Como señalábamos en un apartado anterior, las decisiones económicas traspasan las fronteras, vienen impuestas en muchos casos desde ámbitos ajenos y lejanos al propio Estado, por lo que la pretensión de formular, implementar y controlar una política económica nacional cada vez aparece como más ridícula e ilusoria. La pérdida de soberanía económica por parte del Estado constituye un hecho incontestable, y todo apunta que en el futuro esta tendencia seguirá acentuándose.

4) *La permeabilidad de las fronteras a los flujos informativos*. El control sobre las corrientes y flujos informativos ha sido a lo largo de la historia uno de los elementos básicos tanto de la identidad nacional como de su defensa, cohesión y control, estableciéndose para ello “cordones sanitarios” y otras prácticas similares cuando las circunstancias lo requerían. Con la irrupción de los medios de comunicación de masas este sistema de control, uso y manipulación, según los casos, llegó a alcanzar su expresión máxima. Pero este control se ha desmoronado en las últimas décadas debido al avance imparable de las nuevas tecnologías, y debido también a la convergencia de tres factores principalmente: la flexibilidad y abaratamiento de la tecnología, la globalización y privatización de la propiedad y del flujo de los medios, y la autonomía y diversificación de estos últimos. En estas circunstancias es prácticamente imposible que los Estados puedan ejercer un control efectivo sobre esos flujos informativos que de forma masiva e ininterrumpida invaden los espacios nacionales. Las fronteras han sido *perforadas* ya de manera definitiva e irreversible, utilizando la expresión de I. Duchacek.

### **3. El fin de la era estatal y la crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público planetario**

Ante los actuales procesos de cambio sociopolítico acontecidos en la sociedad de la globalización, resulta inevitable hacer al menos una mínima evaluación de los costes, del impacto y consecuencias del mismo, tanto sobre los ciudadanos, los países o sociedades pobres, la política, el sistema democrático, las garantías constitucionales, los derechos humanos, etc. Se trata de preguntarse por los nuevos problemas de la democracia, por las transformaciones de la política en el nuevo entorno global, en definitiva ¿Cómo gobernar la integración, la globalización, la mundialización? ¿Cómo hacer frente a esta sociedad posestatal, poswesfaliana, postinternacional?

Esta preocupación viene motivada por el hecho de constatar que, si bien, la superación del sistema de organización política estatal supone una serie de ventajas y nuevas oportunidades, también entraña riesgos e incertidumbres, siendo uno de los que más preocupan a los estudiosos el que hace

referencia a la pérdida por parte de los ciudadanos de su ámbito tradicional de participación institucional así como de su eficacia en el proceso de representación de intereses (Bobbio, 1984; Held, 1993; Giddens, 1996). A estas alturas ya casi nadie pone en duda de que el proceso de democratización de las instituciones políticas, así como la consiguiente conquista de una serie de instituciones, prácticas y conceptos considerados clásicos y fundamentales del ámbito político (ciudadanía, participación, representación, control, fiscalización e intervención pública, legislación, garantías, división de poderes, etc.) han sido paralelos a la creación y consolidación del propio Estado. Y en este sentido existe el peligro de que, ante el imparable proceso de globalización, con el consiguiente desgaste y erosión del sistema estatal, la soberanía y la función de los Estados quede reducida a tareas.

Parece evidente que el advenimiento de la era global trae consigo inevitablemente el fin o, al menos, la grave crisis de la era estatal. Ahora bien, ello no debe ni puede entrañar, en modo alguno, la muerte y disolución de la política, o lo que es lo mismo, la quiebra de las instituciones y principios democráticos, el resquebrajamiento y volatilización de los derechos y libertades fundamentales, la ausencia de garantías constitucionales, la desaparición de la ciudadanía, el fin de las ideologías, principios y doctrinas políticas, en resumen, la pérdida y desaparición del espacio público en el seno de nuestras sociedades, tal como algunos autores, y con cierto tono alarmante, vienen preconizando últimamente (J.-M. Guéhenno, 1995; Castoriadis, 1995; Bauman, 2002). Nuestra obligada e inevitable conversión en ciudadanos del mundo no debe producirse a costa de renunciar a nuestra condición de ciudadanos, conquistada y asumida como algo definitivo e irrenunciable en el marco del Estado liberal y democrático, y que nos hace portadores de unos derechos que en todo momento podemos hacer valer frente al poder político.

No podemos resignarnos, ante la erosión de la institución estatal, a perder esos espacios políticos, esto es, espacios públicos, ágoras, donde en nombre de la justicia poder formular nuestras reivindicaciones. Y tampoco podemos renunciar en la coyuntura actual a la política -entendida como actividad de organización, dirección, control y mediación-, y ello porque con la globalización aumenta la necesidad de regulaciones internacionales vinculantes, de convenciones e instituciones internacionales en el ámbito de las transacciones transfronterizas.

Por todo ello, y en relación al problema planteado, lo más acertado puede que sea pensar e idear alternativas a la tradicional arquitectura nacional-estatal de lo político y de la mismísima democracia. Necesitamos ahora resolver el problema de cómo definir y dónde situar nuevamente las viejas categorías de ciudadanía, sociedad civil, democracia, garantías constitucionales, etc., a fin de reconstruir las fórmulas éticas de convivencia presididas por los valores y principios que inspiraron en sus comienzos al Estado democrático, constitucional y de derecho. Y en este sentido, y como respuesta a la ya irreversible globalización económica, social y cultural, por qué no dedicarnos a la búsqueda y formulación de un sistema de gobernabilidad global, de un modelo de integración y organización política universal, planetario, reviviendo -y por qué no- la vieja y siempre renovada utopía del *foedus pacificum* y del derecho cosmopolita. Esta puede ser una respuesta coherente y lógica que, desde el ámbito político, y hasta moral, podemos dar al hecho de la globalización. Se recuperarían, así, a escala planetaria los espacios políticos que se van perdiendo en el ámbito estatal (Held, 1997; Bonanate, 1992).

#### **4. La perspectiva de un gobierno mundial**

Asistimos estupefactos y aturridos, unas veces; entusiasmados y fervorosos otras, al proceso imparable de la globalización y demás transformaciones de la era actual. Ahora bien, esta tendencia acelerada e irrefrenable hacia la mundialización no va acompañada de un proceso similar en el ámbito político e institucional. Se percibe claramente el desfase entre la realidad social mundial, la sociedad internacional, y la realidad política mundial. Se puede hablar ya, y con fundamento, de sociedad mundial; aún no se puede hablar, en cambio, de gobierno o autoridad política mundial. No existe, no se ha institucionalizado todavía, el *gobierno de la Tierra*, pese a que una avalancha de nuevas realidades, problemas y desafíos vienen clamando, y cada vez con mayor insistencia y dramatismo, por la necesidad de una *gestión global de determinados asuntos humanos*.

El espectacular ensanchamiento de los espacios culturales, económicos y sociales -hasta llegar a la mundialización de los mismos- no se ve acompañado de una similar amplitud respecto de los espacios políticos, ni se vislumbra, al paso que vamos, en el horizonte mundial ningún *Estado cosmopolita* ni realidad alguna de orden político capaz de establecer en el plano mundial los supuestos reguladores de la

vida social, donde se definen y expresan democráticamente los principios valorativos ordenadores de la convivencia (Pedro de Vega, 1998).

El espacio planetario en el que se forman las condiciones de nuestras vidas compartidas parece completamente “desregularizado”, y aunque supiéramos exactamente *qué* hacer para ajustar ese espacio a nuestros valores éticos, no sabríamos *quién* sería capaz de realizar esa tarea (Bauman, 2003). Esta ausencia de regulaciones sólo puede servir como invitación y reclamo a más desorden. Es necesario romper este círculo vicioso, y la única manera es avanzando hacia el gobierno global. Es necesario plantearse de nuevo la eterna pregunta de cuál es el tamaño óptimo de la unidad política en la etapa actual de la humanidad, de cuál es la comunidad política más importante, más funcional, más completa, más legítima, y por todo ello, la que suscita las lealtades más profundas de los ciudadanos.

Estos interrogantes son tan antiguos como el propio pensamiento de la humanidad acerca de la política, la sociedad o la historia, y las respuestas han ido variando en función del tiempo y lugar, originando las múltiples formas de organización política que se han sucedido: la familia, la horda, el clan, la tribu, la aldea, la ciudad-estado, el reino, la república, el imperio, el Estado, la comunidad religiosa de la cristiandad o el islam, etc. Cada una de estas comunidades ha atraído en algún momento de la historia, y en algún lugar del planeta, “la lealtad y adhesión de los pueblos, y ante situaciones de necesidad o de conflicto social y económico” (Deutsch, 1981: 348).

En estos momentos, la respuesta a la pregunta de cuál es la forma política más adecuada nos conduce directamente a la importante cuestión de averiguar qué tipo de tareas o funciones deseamos ver desempeñadas por los gobiernos, junto con el poder y los recursos necesarios para su realización. Ciertamente, ello constituye al menos en parte un problema de valores, es decir, definir realmente qué es lo que queremos y lo que necesitamos, y en parte un problema de diseño técnico, es decir, cuál sería la mejor forma de lograrlo.

El Estado ya no es esa “sociedad perfecta”. Y no lo es porque carece de esa propiedad esencial, de esa exigencia específica que deben reunir las formas políticas de la humanidad, tal como señaló Tomás de Aquino o el propio Aristóteles, a saber: bastarse a sí misma. Y cuando una forma determinada de sociedad política (el reino, la nación, el Estado) no se basta a sí misma, es decir, es incapaz de garantizar por sí sola la seguridad, el bienestar, la libertad, la justicia, la conservación del medio ambiente, etc., deja de ser perfecta, por lo que una sociedad más amplia (en nuestra época histórica, la comunidad mundial políticamente organizada) ha de ser constituida como sociedad perfecta. El Estado ya no constituye ese tamaño óptimo de la unidad política, pues le falta lo que el politólogo brasileño Helio Jaguaribe (1980: 170) denomina “suficiente viabilidad nacional para su autosustentación y suficiente permisibilidad internacional que hace imposible su autonomía frente al exterior”.

La perspectiva de una autoridad mundial es, además de deseable y necesaria, factible y practicable, teniendo en cuenta además que no partimos de la nada. Su núcleo o embrión lo constituye la actual organización de las Naciones Unidas, con su experiencia acumulada de muchos errores, pero también de sus importantes logros. El nuevo papel desempeñado por el Consejo de Seguridad, sustentado en nuevos principios y postulados (el mantenimiento de la paz y el respeto de los derechos fundamentales deben prevalecer sobre los principios de soberanía y la no intervención) marcan una nueva etapa.

La Carta de las Naciones Unidas debe ser considerada como una constitución internacional donde se fija una organización, se distribuyen poderes y competencias, se fijan unos propósitos y fines basados en la dignidad humana. “La Carta de Naciones Unidas se encuentra penetrada por la fuerza expansiva del constitucionalismo y del imperio del derecho, figuras que pugnan hoy por enraizar en diversos ámbitos geográficos y también en el orden internacional” (Ortega Carcelén, 1995: 268). Lo anterior no impide, ciertamente, pronunciarse a favor de una serie de reformas tanto de naturaleza institucional como competencial en el seno de la organización. Es necesario, en este sentido, avanzar hacia la consolidación de una instancia política mundial a través de una nueva cultura política universal basada en el pluralismo, el respeto, el diálogo, la concertación, el multilateralismo, así como en el rechazo a cualquier actuación con connotaciones imperialistas o hegemónicas. Al mismo tiempo, los Estados

deben ir cediendo progresivamente parcelas de su soberanía (de algunas ya se han despojado por la fuerza de los hechos), y vinculándose simultáneamente a normas de derecho internacional y a la decisión y veredicto de la justicia internacional.

También se debe ir despejando el camino que conduce a la creación de Estados unidos de ámbito regional o continental como paso previo y condición necesaria -en mi opinión- para la ulterior unión mundial. La historia demuestra que los procesos de unificación -que suelen ser contagiosos- se han ido realizando a través de círculos concéntricos y mediante sucesivas etapas. En este sentido, considero que el proceso de construcción europea, lejos de constituir una contradicción o un obstáculo respecto del proyecto mundialista, representa la mejor garantía al respecto.

Es inevitable que la idea de una autoridad o gobierno mundial produzca rechazo, escepticismo o, incluso, temor y pavor. En efecto, unos acusan de extrema ingenuidad la idea de que nuestras sociedades políticas actuales, maduras por la historia, puedan dar lugar a una sociedad política mundial en virtud de una ley un tanto mecánica de crecimiento de la sociedad humana. Existe también la incógnita y la preocupación, ante la posibilidad de que esta organización política planetaria, convertida en un formidable y gigantesco Leviatán, sucumba a la tentación totalitaria por falta de contrapeso político. Otro escollo importante viene dado por las grandes asimetrías existentes a nivel mundial.

Ante estas y otras objeciones es preciso explicar que no se trata de proponer la creación de un Mega-Estado mundial de dimensión planetaria. La cuestión planteada aquí, el verdadero desafío es poner fin al caos, anarquía y desorden que caracterizan al planeta, a través del establecimiento de un sistema, una organización y una norma global. Se trata de alcanzar el equilibrio, de tal manera que la gobernabilidad de los asuntos mundiales responda a los intereses de toda la humanidad, en un futuro sostenible, guiado por los valores humanos básicos y con una organización jurídico, política e institucional acorde con la complejidad y diversidad planetaria.

Además, no se trata de eliminar las actuales unidades políticas (organizaciones supranacionales, Estados, regiones, entidades locales), sólo se trata de transferir a esa instancia planetaria esas competencias e instrumentos institucionales que hagan posible la gestión eficaz de los asuntos e intereses comunes a toda la especie humana. Ese cuerpo político mundial sería esencialmente pluralista, y estaría compuesto no sólo por las instituciones nacionales y supranacionales requeridas por la autoridad mundial, sino también por los cuerpos políticos particulares, con sus vidas y estructuras políticas propias, sus herencias nacionales y culturales, sus múltiples instituciones y sus comunidades. Como afirma Leandro Rubio (1968: 655), “el principio de subsidiariedad desempeñaría a escala mundial un papel idéntico al que, a escala nacional e interna de cada país, desempeña el Estado respecto a los grupos y entidades inferiores”.

En todo caso, y tal como testifica Jacques Maritain (1983: 221), si consideramos que la idea de una autoridad mundial está fundada en una verdadera y sana filosofía política -yo no tengo ninguna duda al respecto-, entonces no puede ser imposible en sí misma, y “corresponde a la inteligencia y a la energía humanas el hacer que, a la larga, deje de ser imposible”. El proceso creador, de manera más o menos visible, actúa siempre en la historia, y también es verdad que los periodos más sombríos son a menudo los más fecundos. Estamos ante una tarea seria y continuada de educación, de discusión y de estudio. El desarrollo de la gobernabilidad de los asuntos públicos mundiales forma parte de la evolución del empeño humano por organizar la vida del planeta: una tarea y un proceso que nunca se detendrá. Vivimos en una época que requiere nuevas actitudes e innovación en la gobernabilidad de los asuntos públicos mundiales. Es necesario elegir alternativas acordes con los retos de esta nueva era, y no es momento de indecisión.

Ello puede verse favorecido por el hecho de que por primera vez en la historia de la humanidad el poder colectivo de la gente puede influir, e incluso conducir, los procesos políticos de nuestras comunidades. El hecho de que tantos millones de ciudadanos se hayan manifestado en todos los

continentes contra la guerra de Irak abre un resquicio, y pone de manifiesto que los pueblos y los ciudadanos del planeta se han percatado que por primera vez la historia puede ser controlada por la humanidad. El tránsito a una sociedad política mundial presupone una voluntad de vivir juntos sentida y desarrollada en todos los pueblos de la tierra, y esta condición parece que empieza a darse en estos momentos.

Pues bien, este poder hay que utilizarlo en la hora presente para moldear nuestro futuro y conseguir que la vida en este siglo XXI sea más democrática, más segura, más justa y más sostenible. La única alternativa es trabajar juntos, por lo que no hay alternativa a la multilateralidad, a la cooperación y al diálogo entre todos los actores significativos de la comunidad mundial. Sólo así, utilizando este poder colectivo, será posible la gobernabilidad global. Los Estados individuales ya no están capacitados para hacer frente a un ambiente global complejo, por lo que deben delegar competencias en foros e instancias internacionales o supraestatales.

El Estado-nación debe bajar de una vez de ese pedestal en que fue colocado por el romanticismo europeo en el siglo XIX e integrarse en un sistema complejo de distribución del poder político mundial, en el que tienden a establecerse cinco niveles principales: el local, el regional, el estatal, el supraestatal (representado por organizaciones de ámbito continental o semicontinental) y el universal (encabezado por las Naciones Unidas). Como ya señalamos anteriormente, y aunque no es exactamente igual en las diversas partes del planeta, estos niveles empiezan a ajustarse y a limitarse entre sí.

En el ámbito europeo, por ejemplo, ya se observa una cohabitación muy desarrollada de estos niveles de poder político, dando lugar a una clara situación de gobernanza multinivel.

## 5. El paradigma europeo.

¿Será ahora también Europa la que, de la misma manera que lo hizo en épocas anteriores, señale el camino a seguir por la humanidad en esta situación de encrucijadas, desafíos y promesas? ¿Será Europa la que, a través de su innovadora y múltiple experiencia de integración supraestatal, de descentralización intraestatal, de gobernanza multinivel, de su opción por el multilateralismo, la concertación y el diálogo, proporcione y nos haga vislumbrar e intuir el nuevo modelo de organización política que conviene al planeta? ¿Será Europa capaz de neutralizar, en este sentido, los intentos de instaurar un modelo imperial y hegemónico a nivel planetario?

Europa puede ser el paradigma a seguir. Y es que, como señala Joseph S. Nye (2003), Europa, a diferencia de EEUU, ya hace tiempo que está globalizada, esto es, los gobiernos europeos ya hace tiempo que vienen trabajando concertadamente y a través de instituciones multilaterales, conscientes de que los problemas a los que hay que hacer frente actualmente trascienden todo tipo de fronteras y superan la lógica de la soberanía estatal y la unilateralidad. El mundo según la óptica europea, es ya una comunidad política tejida por una red de intereses, actores y disposiciones fuertemente entrelazadas. Se impone el concepto y la estrategia de la gobernanza.

Evidentemente, la experiencia europea, el largo proceso de construcción, la originalidad, la ruptura del paradigma estatal, nos ha hecho capaces de ofrecer una vía útil y practicable respecto de la gobernabilidad global. La acción concertada entre muchos agentes, nacionales e internacionales, locales y planetarios, públicos y privados, está poniendo las bases para la construcción de un mundo común, basado en la idea y la praxis de la multilateralidad, y caracterizado por una red de intereses comunes, estructuras de cooperación, conferencias de paz, foros de diálogo y disposiciones que empiezan a ser vinculantes. El mundo avanza inexorablemente, y pese a los nostálgicos del imperio y de la hegemonía, representado en el nuevo unilateralismo estadounidense, hacia la multilateralidad, la diferencia organizada y la heterarquía. Un mundo que no está gobernado por un único centro (policentrismo), por lo que exige concertación, cooperación y co-implicación. Todos los países de la tierra, incluyendo al más poderoso, son incapaces de defender satisfactoriamente el conjunto de sus intereses sin ayuda de los otros.

## 6. La evocación de los clásicos y la recuperación de la gran reflexión política europea

Como comentábamos anteriormente, nuestro planeta necesita, aquí y ahora, de la gran reflexión política, de una fuerte dosis de doctrina y filosofía política capaz de suministrarnos nuevos paradigmas y modelos de arquitectura e ingeniería política e institucional para no fracasar en el empeño de construcción de la politeia mundial. Pues bien, es en este contexto cuando precisamos conectar con esa formidable tradición europea, evocando a los clásicos y recuperando la gran reflexión política de nuestro continente.

Han sido muchos los filósofos y teóricos europeos de la política que a lo largo de la historia se han pronunciado a favor de un gobierno o politeia mundial. Desde la época clásica hasta nuestros días una larga serie de autores y corrientes de pensamiento se han ocupado de esta cuestión. Platón y los estoicos; San Agustín y su *Civitas Dei*; Dante Alighieri y su idea de una Comunidad mundial como garantía de la paz; Emeric Crucé y la Asamblea permanente como instrumento de arbitraje para garantizar la paz mundial; Francisco de Victoria y la creación de una Comunidad universal regida por el derecho internacional; William Penn y la Dieta integrada por representantes de los Estados; el Abate Saint Pierre y su Liga de las Naciones; Kant y su paz perpetua, que solo puede ser alcanzada mediante la creación de un Estado mundial, integrado por una federación de Estados libres y regido por un derecho cosmopolita; Saint-Simon, Proudhon y su idea federalista de la sociedad mundial; el ideario internacionalista tan característico del pensamiento tradicional de izquierdas; Bertrand Russel, Einstein, etc.

Esta corriente de pensamiento mundialista, de raíces tan profundas, y con una inevitable carga de utopía, trata de poner de relieve la dimensión planetaria del ser humano. Su evocación en la era presente ha de considerarse mucho más que un mero ejercicio de paleontología política. Es necesario recuperar todo este acervo pues puede sernos útil en esta coyuntura histórica. A modo de ejemplo, vamos a evocar y reproducir algunos testimonios de autores mucho más próximos en el tiempo.

Mortimer J. Adler, en su libro titulado *How to think about war and peace* (1944: 228), señala con sólidos argumentos que la unificación política del mundo o la creación de una autoridad mundial (*World Government*) es el único medio de asegurar la paz, ya que la única causa de la guerra es la anarquía, es decir, “la condición de aquellos que intentan vivir juntos sin autoridad o gobierno”; y es que la “anarquía se produce siempre allí donde hombres o naciones intentan vivir juntos sin que abandone cada uno su soberanía”. En consecuencia, si algún día llegase a resultar imposible la guerra, y llegasen a solucionarse los llamados problemas globales de la contemporaneidad, sería porque se habría suprimido la anarquía entre las naciones o, en otros términos, porque se habría establecido una autoridad mundial, esto es, una organización auténticamente política del mundo. Stringfellow Barr (1949: 341) en una línea de razonamiento similar, subraya el desfase existente en la actualidad entre la sociedad mundial y la estructura política mundial:

“El problema con el que se enfrentó la primera generación de la era atómica es desde luego el más antiguo de todos los problemas políticos: cómo encontrar un gobierno para una comunidad que no lo tiene, aunque cada fracción de esa comunidad viva ya bajo un gobierno propio. Este problema lo resolvieron las tribus fusionándose para constituir una aldea, las aldeas se fusionaron luego para formar ciudades-estado, éstas se unificaron para formar imperios o Estados nacionales soberanos. Ahora son los Estados nacionales, no las aldeas, los que son fracciones gobernadas de una comunidad sin gobierno

Harold J. Laski (1981: 136) afirma que ya ha llegado la hora en la que la voluntad del Estado quede sujeta a una voluntad superior a ella en asuntos de interés mundial común, del mismo modo en que la voluntad del individuo está sujeta al sistema de imperativos legales establecidos por el Estado:

“La dependencia de los Estados entre sí hace necesaria una comunidad mundial, una sociedad de naciones, con sus propios imperativos legales, leyes definitivas ante las que deben ceder todas las demás leyes. Las condiciones modernas hacen tan esencial el postulado de un establecimiento de leyes cosmopolitas para asuntos de interés común como el predominio legal del Estado dentro de su propio territorio. La ley municipal, en una palabra, está legalmente subordinada a la ley internacional”.

Para Karl W. Deutsch (1981: 362) el Estado nacional, pese a ser “el instrumento humano más poderoso que se ha desarrollado en el curso de la historia para hacer cosas, muchas cosas, con gran eficacia, y para muchas personas, ha fracasado. Y ha fracasado justamente en lo que era la tarea más natural y básica del gobierno: la salvaguardia de las vidas de su pueblo. Hoy día, en caso de guerra total, ningún Estado puede defender sus ciudades y sus habitantes. En este sentido, y según el citado autor, el Estado nacional se está convirtiendo para su pueblo en una trampa cognoscitiva en tiempos de paz, y en una trampa mortal en caso de guerra. Por todo ello, el nacionalismo, el Estado soberano, está dejando de ser legítimo, es decir, “se está volviendo cada vez más difícil la búsqueda de los valores del nacionalismo sin infringir intolerables daños y peligros a otros de nuestros valores básicos, como la religión, la paz, la conservación de la naturaleza, la humanidad, la verdad, la supervivencia”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ⊗ ADLER, M.J.: (1944) *How to think about war and peace*. Simon & Schuster. Nueva York.
- ⊗ AKERMAN, B.: (1995) *El futuro de la revolución liberal*. Ariel. Barcelona.
- ⊗ ALBROW, M.: (1996) *The Global Age*. Polity Press. Cambridge.
- ⊗ ALCÁNTARA, M. (1994) *Gobernabilidad, crisis y cambio*. CEC. Madrid.
- ⊗ AMIN, S. (1976) *La desconexión. Hacia un sistema mundial policéntrico*. Lepala. Madrid.
- ⊗ APARISI MIRALLES, A.: (1995) *La revolución norteamericana*. Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- ⊗ ARBÓS, X. Y GINER, S.: (1996) *La gobernabilidad*. Siglo XXI. Madrid.
- ⊗ ARCHIBUGUI, A. y HELD, D. (comps.): (1995) *Cosmopolitan Democracy: an Agenda for a New World Order*. Polity Press. Cambridge.
- ⊗ ARENDT, H.: (1992) *¿Qué es la política?* Paidós. Barcelona.
- ⊗ ATTINÀ, S.: (2001) *El sistema político global*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ BADIE, B.: (2000) *Um mundo sem soberania*. Instituto Piaget. Lisboa.
- ⊗ BALME, R. (dir.) (1996): *Les politiques du néo-régionalisme*. Economica. París.
- ⊗ BARBERO, R.: (1994) *Democracia y Derecho Internacional*. Civitas. Madrid.
- ⊗ BAUMAN, Z.: (1999) *En busca de la política*. FCE. Buenos Aires.
- ⊗ BAUMAN, Z.: (2003) *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Siglo XXI. Madrid.
- ⊗ BECK, U.: (1998) *¿Qué es la globalización?* Paidós. Barcelona.
- ⊗ BECK, U.: (2002) *Libertad o capitalismo*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ BILBENY, N.: (1998) *Política sin Estado*. Ariel. Barcelona.
- ⊗ BIRBAUM, P.: (1977) *Les Sommetes de L'État*. Seuil. París.
- ⊗ BOBBIO, N.: (1986) *El futuro de la política*. FCE. México.
- ⊗ BONANATE, L.: (1992) *Etica e Política internazionale*. Einaudi. Turin.
- ⊗ BOTELLA, J.: (2002) *Política sin ideas, ideas sin política: en torno al 'pensamiento único'*, en Antón Mellón, J. (coord.), *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Ariel. Barcelona.
- ⊗ BRETHERTON, Ch. y PONTON, G. (Ed.): (1996) *Global Politics*. Blackwell Publishers. Oxford.
- ⊗ BRETON, G.: (1993) *Mondialisation et science politique: la fin d'un imaginaire théorique*. Etudes Internationales, vol. 24, núm. 3.
- ⊗ BUL, H.: (1995) *The Anarchical Society*. Macmillan Press Ltd. Londres.



- ⊗ BULL, H.: (1995) *A Study of Order in World Politics*. MacMillan Press LTD. Londres.
- ⊗ BURTON, W.J.: (1972) *World Society*. Cambridge University Press. Cambridge.
- ⊗ CANSINO, C.: (1999) *La ciencia política de fin de siglo*. Huerga Fierro editores, S.L. Madrid.
- ⊗ CARRILLO SALCEDO, J.A. (1991) *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*. Tecnos. Madrid.
- ⊗ CASSESSE, A.: (1986) *International Law and Divided World*. Clarendon Press. Oxford.
- ⊗ CASTELLS, M. y SERRA, N. (eds.): (2003) *Guerra y paz en el siglo XXI*. Tusquets. Barcelona.
- ⊗ CASTELLS, M.: (1999) *La era de la información. Vol. 3: Fin de Milenio*. Alianza. Madrid
- ⊗ CASTELLS, M.: (2000) *La era de la información. Vol. 2: El poder de la identidad*. Alianza. Madrid.
- ⊗ CASTORIADIS, C.: (1995) *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*. Gedisa. Barcelona.
- ⊗ CHOMSKY, N.: (1994) *World Orders, Old and New*. Pluto. Londres.
- ⊗ CLEVELAND, H.: (1993) *Birth of a New World: An Open Moment for International Leadership*. Jossey-Bass. San Francisco.
- ⊗ CORTINA, A.: (1997) *Ciudadanos del mundo*. Alianza. Madrid.
- ⊗ DEUTSCH, K. W.: (1981) *Las naciones en crisis*. F.C.E. México.
- ⊗ DIEZ DE VELASCO, M. (2002) *Las Organizaciones Internacionales*. Tecnos. Madrid.
- ⊗ DROR, Y.: (1994) *La capacidad de gobernar*. Informe al Club de Roma. Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores. Barcelona.
- ⊗ DUCHACEK, I.: (1986) *The territorial Dimension of Politics*. Within, Amon an Across Nations.
- ⊗ GIDDENS, A.: (2001) *The Third Way and its Critics*. Polity Press. Cambridge.
- ⊗ HABERMAS, J.: (1998) *Más allá del Estado nacional*. Trotta. Madrid.
- ⊗ HABERMAS, J.: (2000) *La constelación posnacional*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ HELD, D.: (1997) *La democracia y el orden global*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ INGLEHART, R.: (1991) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. CIS. Madrid.
- ⊗ JAGUARIBE, E.: (1980) *Hacia la sociedad no represiva*. F.C.E. México.
- ⊗ JÁUREGUI, G.: (2000) *La democracia planetaria*. Ediciones Nobel. Oviedo
- ⊗ KEOHANE, R. y NYE, J.S.: (1989) *Power and Interdependence*. Litle, Brown and Co. Boston.
- ⊗ KING, A. Y SCHNEIDER, B.: (1991) *La Primera Revolución Mundial*. Informe al Club de Roma. Plaza y Janés. Barcelona.
- ⊗ LLAMAZARES, I. Y REINARES, F.: (1999) *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Tirant lo blanch. Valencia.
- ⊗ LUHMANN, N.: (1997) *Observaciones de la modernidad*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ MARKS, GARY *et al.*: (1996) *Governance in the European Union*. Sage. Londres.
- ⊗ NYE, J.S.: (2003) *La paradoja del poder norteamericano*. Taurus. Madrid.
- ⊗ NOZICK, R.: (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*. FCE. México.
- ⊗ ORTEGA CARCELEN, C.: (1995) *Hacia un gobierno mundial*. Ed. Hespérides. Salamanca.
- ⊗ PEARSON, F. y ROCHESTER, J.M. (2000) *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*. McGraw-Hill. Madrid.
- ⊗ PLAZA CERESO, S.: (1997) *Los bloques comerciales en la economía mundial*. Editorial Síntesis, s.a. Madrid.
- ⊗ ROJO SALGADO, A.: (2000) “Globalización, integración mundial y federalismo”, en *Revista de Estudios Políticos*, 109, páginas 29-72.
- ⊗ ROSENAU, J.N.: (1990) *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Brighton. Harvester.
- ⊗ SCHMITTER, P.: (1992) “La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política”, Benedito, J. y Reinares, F. (eds.): *Las transformaciones de lo político*. Alianza. Madrid.
- ⊗ SCHULE, H. (1997) *Estado y nación en Europa*. Crítica. Barcelona.

- ⊗ SEARA VAZQUEZ, M.: (1985) *La crisis mundial y los modelos de sociedad internacional*, VV.AA.: *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Universidad del País Vasco.
- ⊗ STRANGE, S.: (1986) *Casino Capitalism*. Blackwell. Oxford.
- ⊗ VALLESPÍN, F.: (2000) *El futuro de la política*. Taurus. Madrid.
- ⊗ VEGA GARCÍA, P. de: (1998) “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, abril-junio.
- ⊗ VIDAL, G.: (2002) *El último imperio. Ensayos 1922-2001*. Síntesis. Madrid.
- ⊗ VV.AA.: (1995) *Nuestra Comunidad Global*. Alianza. Madrid.
- ⊗ WALTZ, K.: (1979) *Theory of International Politics*. Reading. Addison Wesley.
- ⊗ WATKINS, F.: (1972) *The Concept of State*, en SILLS, D. (ed.), *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. MacMillan. Londres.
- ⊗ ZOLO, D.: (2000) *Cosmópolis*. Paidós. Barcelona.
- ⊗ ZORGBIBE, CH.: (1997) *Historia de las relaciones internacionales*. Alianza. Madrid.