

LA GLOBALIZACIÓN Y SUS EFECTOS EN LA COOPERACIÓN DE LAS RELACIONES INTERESTATALES AL INICIO DEL SIGLO XXI

FRANCISCO LE DANTEC GALLARDO*

The scenario established after the dissolution of the Soviet Union, and the collapse of those really socialist states is not quite clear and some visible dichotomies can be appreciated, such as the permanent struggle between the trend supporting changes and the conservative trend, the lack of a clear definition between the state issues and the private ones, and the permanent tension between cooperation and conflict. This gives the feeling that nothing can be considered to be permanent, and that everything is subjected to variations.

Globalization, which has undoubtedly had great influence in the International System, has not yet found a coherent structure to provide social and political stability to the societies that have had to adapt themselves to the process.

Among the most relevant aspects that have become noticeable with these changes, is the revaluation of cooperation. This makes a big change in the realignment of these nations so that they are better prepared to face the clearly military hegemony of the United States, as well as the economic hegemony shared by the USA, Japan and the European Union. United States holds a unique superpower position in the new world order.

This research is focused on the way in which the globalization process has affected the relationships among states in the early 21st century, taking into consideration the above mentioned dichotomies and defining the concepts of power, sovereignty, identity and security more accurately. Furthermore, in the development of this reasoning, everything related to cooperation and its applicability to the present and future of International Relations, is taken as core issue in this research, as a feasible alternative to the use of force.

El final del siglo XX se vio marcado por una sensación generalizada de incertidumbre en el ámbito de la relaciones internacionales. El escenario que se forjó después del quiebre de la Unión Soviética y el derrumbe de los socialismos reales es difuso y presenta varias dicotomías notables, como es el caso de la lucha

* Ph. Dr. (C) en Estudios Americanos, mención Relaciones Internacionales de la Universidad de Santiago de Chile; Magíster en Ciencia Política, con mención en Teoría Política, de la Universidad de Chile; Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, con mención en Estrategia. Magíster (C) en Educación, Universidad de Las Condes. Oficial de Marina (R). Jefe del Departamento de Investigación de la ANEPE.

permanente entre la tendencia al cambio y lo conservador, la indefinición entre lo estatal y lo privado, y la permanente tensión entre la cooperación y el conflicto. Esto produce la sensación de que nada puede considerarse como permanente y que todo está sujeto a variaciones.

Cuando las dos superpotencias se enfrentaban, la confrontación militar e ideológica dominaban la política mundial. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría esto cambió. La caída del comunismo marcó el fin de una lucha de casi un siglo, en que diversas ideologías combatieron y compitieron entre sí, como la monarquía, la democracia liberal, el comunismo y el fascismo, que pretendían determinar el futuro desarrollo de la sociedad industrial (Buzan y Segal, 1999, p. 35). Prevalció la democracia liberal, lo que llevó a ciertos comentaristas a declarar el fin de la historia.¹

Al término del sistema bipolar se aceleran dos procesos sociales, la globalización, que es de larga data, y la democratización, que es propia del siglo veinte. Estos procesos tienen efectos políticos, sociales, económicos y culturales muy significativos en las relaciones internacionales. La globalización, que indudablemente ha tenido una gran influencia en el sistema internacional, aún no encuentra una estructuración coherente que proporcione estabilidad social y política a las sociedades que se han tenido que adaptar al proceso.

Los procesos productivos y comerciales globales, la internacionalización de la fuerza del trabajo y de la información, entre otros, han generado instancias políticas, económicas y sociales que el Estado no controla, modificando la naturaleza de los sistemas políticos, la democracia, la participación ciudadana y las formas de tomar las decisiones públicas. La democracia representativa está en una crisis de legitimidad, entre otras cosas, por la poca participación que pueden tener los ciudadanos en los procesos decisionales que los afectan, lo que es propio del sistema.

Las estructuras políticas locales están incursionando en áreas que tradicionalmente eran del Estado, promoviendo negociaciones comerciales, captando inversión extranjera o buscando cooperación tecnológica. El Estado se está transformando en un articulador del interés político, económico y social en los niveles decisionales supranacional, nacional y local, lo que cambia notablemente su rol tradicional.

Las amenazas, ahora transnacionales, amagan la seguridad de las comunidades en los ámbitos político, económico, social, medioambiental y militar, dándoles a éstas un carácter multidimensional y multiespacial, distinto a la conceptualización prevaleciente durante el período de la Guerra Fría. En los Estados americanos, además de la vigencia de las disputas territoriales, han emergido amenazas como

¹ Para Fukuyama el sentido del fin de la historia está en que es el término de la historia ideológica y la universalización de la democracia liberal como forma final de gobierno humano.

la ingobernabilidad, el narcotráfico, el terrorismo, los grupos armados, el crimen organizado, el tráfico de armas y los desastres naturales. Todo esto hace que los términos de análisis de la seguridad cambien radicalmente.

Entre otros aspectos prosperan los actores y fenómenos de carácter no estatales, lo que produce un cambio en el rol del Estado que debe adaptarse a las nuevas tendencias para enfrentar los desafíos (Toklatian, 2004, p. 27). Todo esto se produjo en la primera mitad de la década de los 90, donde se evidenció el mayor crecimiento industrial que se desarrollaba en el mundo, coexistía con una evidente y progresiva inestabilidad política, evidenciándose fuertemente el unilateralismo de Estados Unidos.

Como efecto del atentado del 11 de septiembre del 2001,² el sistema internacional cruza un nuevo umbral en relación con su estructura y reglas del juego. El autor argentino Gabriel Toklatian dice que es el *“inicio nada auspicioso de un nuevo orden mundial, que probablemente sea el primero de los órdenes políticos posmodernos en el que se modifica sustancialmente el sistema estatal-westfaliano, sus reglas de existencia y las instituciones establecidas para su mantenimiento”*. El terrorismo emerge como la gran amenaza al sistema internacional y a las grandes potencias, en particular, por su especial característica basada en la asimetría.

En este trabajo se estudiará como el proceso de globalización ha afectado las relaciones entre los Estados al inicio del siglo XXI, considerando las dicotomías indicadas anteriormente y precisando los efectos en los conceptos de poder, soberanía, identidad y seguridad. Estos conceptos se analizarán aplicando tres ejes análisis: continuidad-cambio, ámbito estatal-ámbito no estatal y cooperación-conflicto, siguiendo el esquema de Tokatlian. También en el desarrollo de la argumentación se tendrá como central en el estudio lo relacionado con la cooperación y su aplicabilidad en el presente y futuro de las relaciones internacionales, como una alternativa viable al empleo de la fuerza.

PROCESO DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización es la consecuencia de una serie de procesos que se están desarrollando actualmente a nivel mundial. Estos procesos económicos, sociales y políticos están íntimamente interrelacionados entre sí, y tienen variadas repercusiones en la política y en la vida de las personas, que son los finalmente afectados. Esto, más la incongruencia de un Estado que plantea su política desde una perspectiva territorial y los problemas transfronterizos que se están produciendo, hacen aún más crítico los desafíos que la globalización plantea a las políticas estatales y a las relaciones entre los Estados.

2 Atentado a las Torres Gemelas en Nueva York.

La globalización no es un fenómeno nuevo porque se viene desarrollando desde tiempos inmemoriales. Algunos autores consideran que la génesis de la globalización es la apertura de la “ruta de la seda”, en el siglo II antes de Cristo, porque se crearon lazos económicos y culturales entre distintos pueblos y civilizaciones. Para otros el hito que marca el inicio de este proceso es el Descubrimiento de América. Por su parte Aldo Ferrer, economista argentino,³ sostiene que la globalización no es un fenómeno histórico inédito, porque hay muchos acontecimientos que impactaron tanto o más que los actuales, los que en su momento tuvieron efectos globales. Entre los que han tenido mayor significación en la historia de la humanidad están: la conquista de América y el exterminio de la población nativa; la producción de azúcar y la esclavitud de los siglos XVI al XVII;⁴ la invención del ferrocarril; la navegación a vapor,⁵ y la revolución de las telecomunicaciones.⁶

Es difícil encontrar una definición de globalización, a pesar que varios autores tratan profundamente este tema. Puede considerarse como un proceso o conjunto de procesos que llevan a cabo la transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y de las transacciones, valoradas en términos de su extensión, intensidad o redes de actividad, interacción o ejercicio del poder de carácter transcontinental o interregional. Por su parte, el escritor británico Anthony Giddens⁷ expresa que *“la globalización puede ser definida como la intensificación de las relaciones mundiales que unen realidades distintas, de tal manera que cosas que suceden en el ámbito local están influenciadas por hechos que tienen lugar a miles de millas de distancia y viceversa”*.

La globalización expresa un proceso histórico que se caracteriza por el creciente poder del capital y del mercado respecto al trabajo y al Estado. Si bien el núcleo globalizante se centra en la tecnología y se revela con mayor nitidez en el plano de la economía, también abarca aspectos de dimensiones políticas, legales, militares y culturales.

Según Zaki Laüdi⁸ la globalización es un tema central del análisis político y que sirve para fijar un marco conceptual para interpretar los fenómenos macro-

3 Economista y político argentino. Doctor en Ciencias Económicas. Presidió el Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1983-1987. En la actualidad es uno de los economistas más activos en la denuncia de los efectos negativos de los fenómenos globalizadores sobre los países periféricos.

4 El azúcar dio lugar a la formación de un sistema global que vinculó la oferta de las plantaciones con la mano de obra esclava. Esto se incrementó con la explotación del algodón y otros cultivos tropicales, lo que hizo que la inmigración a las Américas de más de 10 millones de africanos, cuyos descendientes conforman la realidad afroamericana que desde entonces predomina en el continente.

5 Esto provocó una rebaja en las tarifas de los fletes y posibilitó la integración de zonas aisladas. Con el rápido transporte, se produjo la llegada a América de cerca de 50 millones de personas, provenientes en un 90% de Europa.

6 En pocas décadas todo el mundo quedó comunicado en tiempo real.

7 Director del London School of Economics; ha escrito más de treinta libros, entre ellos *“La tercera vía”*.

8 Ph. Dr. en Ciencia Política, profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, autor, entre otros, del libro *“Un mundo sin sentido”*.

sociales. Este autor francés dice que la globalización es “*un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de concatenaciones que pone en acción una aproximación planetaria bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia a un mismo mundo) y temporal (la simultaneidad)*”, en donde el fin de la geografía va acompañado de una reevaluación del territorio, el pertenecer a un mismo mundo implica procesos de diferenciación económica sin precedente y la simultaneidad planetaria se traduce en la mundialización de los particulares. Este autor da gran importancia a la relación espacial y territorial, lo que para él es una de las principales características de la globalización.

De las definiciones presentadas se puede concluir que la globalización es un proceso real que está marcando la vida de todas las comunidades en todos los aspectos. No cabe ninguna posibilidad de oponerse a ella, ya que no es un proceso organizado ni dirigido por ningún organismo estatal o privado. Sus efectos están en desarrollo y sólo podrán ser identificados plenamente en el largo plazo, considerando que una de las características del proceso es que el cambio es el motivador del desarrollo. También se puede concluir que, tal como se planteó al inicio de este trabajo, este proceso social es un elemento que no puede ser dejado de lado en un análisis de la sociedad actual, en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.

CONSECUENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Lo importante no es discutir sobre que es la globalización, sino cuales son sus consecuencias. Este fenómeno produce muchos efectos en diversos aspectos, como son la creación de nuevas oportunidades comerciales y financieras, el aumento y extensión del aprovechamiento productivo con el empleo de las nuevas tecnologías en todos los campos, el acrecentamiento e incentivación del intercambio cultural de los pueblos, el aumento del acceso de la población al conocimiento, el favorecimiento a una mayor integración entre los países, la facilitación de los proyectos de desarrollo regional, la producción de una conciencia social en el plano global en torno a los valores de la convivencia y del pluralismo, y la incentivación de la creación de nuevos espacios y niveles de institucionalidad internacional.

Laüdi distingue tres procesos genéricos en la globalización que son complementarios, pero distintos: 1) La interdependencia creciente de la actividades humanas, 2) La lógica de comprensión del espacio bajo sus formas simbólicas y territoriales, y 3) La interpenetración creciente de las sociedades.

La interdependencia de las actividades humanas significa que ningún campo de esta actividad, disciplina o estrategia, pueden pretender en el futuro actuar, explicar o triunfar sin una interacción intensa con otras actividades, otras disciplinas u otros actores. Todo esto proviene de la creciente interdependencia que se está

creando con los demás, lo que tiene al menos dos consecuencias importantes. La primera está referida a la construcción de la identidad en general, por que ésta no se adquirirá por la adhesión, sino que tiende a tomarse en la intensa interacción con los demás; la segunda consecuencia, relacionada con los modos de acción, especialmente los públicos, por lo que se debe tener en cuenta un mayor número de parámetros interdependientes.

Lo anterior explica que la globalización financiera sea el resultado, en gran parte, de la “alianza” entre las telecomunicaciones y la informática, lo que a su vez ha hecho la revolución del tiempo real, aspecto fundamental y de gran relevancia del proceso globalizante. Para este autor francés, esta revolución ha desarrollado la lógica de la inmediatez, no sólo en los negocios, sino que en todos los aspectos de la vida social.⁹

El segundo proceso que presenta Laüdi es la comprensión o encogimiento del espacio, sin limitaciones geográficas, lo que ha sido posible por la evolución tecnológica y la considerable reducción de los costos en la transmisión de la información. Esto tiene consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales, porque se interrelacionan entre sí. La explicación a este proceso es que la tecnología y la reducción de los costos permiten que los actores, sean estos económicos o sociales, aprovechando la comprensión del espacio, en cuanto a que este se encoge, desplacen la competencia hacia el tiempo real. La economía sirve de ejemplo, porque en este ámbito se aprecia que el factor tiempo se ha vuelto un factor central de la competencia.

Es de gran importancia el rasgo de la globalización que plantea Laüdi referente a la “devaluación del territorio a favor de los lugares”, lo que se explica, de acuerdo al cientista chileno Eduardo Ortiz,¹⁰ porque cuando el espacio se contrae, al mismo tiempo se encogen los horizontes, lo que lleva a la aldeización del planeta, haciendo que se interpenetren las diversas sociedades produciendo una convergencia mundial de las agendas nacionales. Un buen ejemplo de esto lo constituye el caso de la competencia entre las plazas financieras.

El tercer aspecto que Laüdi indica como proceso componente de la globalización, además los ya mencionados, la interdependencia de la actividad humana y el encogimiento del espacio, es la creciente interpenetración de las sociedades. Este proceso se explica porque la multiplicación de los nexos individuales y colectivos que se producen entre las sociedades hacen que aparezca un “imaginario de la globalización”, que se formula en tres dimensiones: 1) la sensación de pertenecer a

9 Para Laüdi esto ha tenido como consecuencia la desaparición de toda idea de proyecto en el debate político, porque nadie está capacitado para distanciarse y ver en perspectiva.

10 Ph. D.; profesor de la Universidad de Santiago de Chile; Embajador, ex Director de la Academia Diplomática Andrés Bello.

un mismo mundo, 2) el hecho de reconocerse en formas estéticas o culturales comunes, y 3) tercero, el vivir en tiempo real con el resto del mundo. Se volverá sobre este tema más adelante cuando se trate la identidad en la globalización.

La Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales de Chile (FLACSO-Chile), sostiene que la globalización ha producido una notable aceleración en el desarrollo científico tecnológico, con grandes efectos en los procesos productivos y en la vida de las personas. A nivel global se ha acelerado la integración de mercados financieros nacionales y se han reducido los costos en transporte y comunicaciones, lo que ha estimulado la división del trabajo entre los países que poseen ventajas comparativas en cuanto a capital y trabajo. También sostienen que la contracción del espacio es un efecto de la revolución de las comunicaciones.¹¹

Para el autor español Manuel Castells,¹² en su obra “La Era de la información”, la globalización presenta dos caras, las transformaciones productivas y las innovaciones tecnológicas, por un lado, y el déficit de equidad, por la pobreza y la exclusión social, por el otro.

Asimismo, la globalización lleva a otros problemas y practicas que afectan los países y especialmente a la sociedad civil.¹³ Se puede destacar la revolución informática y de las comunicaciones como factores que condicionan la capacidad normal de los Estados de controlar las múltiples redes de actores no gubernamentales: También aparecen los problemas ecológicos de repercusión mundial, que plantean serias dificultades de gestión, tanto en lo gubernamental como en lo empresarial o privado.

Estas características de la globalización generan muchas ventajas y desventajas, lo que obliga a los Estados a estar preparados para maximizar los beneficios y aprovechar las oportunidades, y al mismo tiempo, para minimizar los costos y neutralizar los riesgos.

Otro efecto de la globalización es la aparición de nuevos actores internacionales, hacia quienes transita parte del poder en las relaciones internacionales. En efecto, hoy vemos cómo ciertas decisiones que antes se adoptaban y que eran privativas del Estado, hoy están en manos de organismos no estatales como las corporaciones transnacionales, los conglomerados financieros, las instancias supragubernamentales, e incluso criminales, entre otros.

11 Se refiere a que hay un creciente acceso a la información sobre lo que ocurre en otros lugares del mundo, en tiempo real.

12 Catedrático de Sociología en la Sorbona, director del Departamento de Sociología y Urbanismo de la Universidad de Berkeley y profesor de la Universitat Oberta de Catalunya; forma parte del Advisory Board de las tecnologías de la información de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

13 Comprende a las distintas organizaciones y asociaciones creadas con el propósito de promover la participación de los ciudadanos en asuntos de interés público.

En todo caso, para el autor argentino Gabriel Tokatlian,¹⁴ la globalización es un proceso contradictorio y de mucha complejidad por los efectos que va generando: El proceso genera la integración de las diferentes comunidades civiles de acuerdo con su propia lógica, lo que produce una desintegración de las formas sociales que tienen ya asumidas las naciones. También erosiona la soberanía política, la independencia económica y la autonomía externa, con el consiguiente debilitamiento del desarrollo nacional, produciendo una marcada iniquidad social y polarización política. Todo esto produce que la sociedad tienda a la fragmentación y a una creciente precariedad del Estado.

Aldo Ferrer sostiene que la globalización no es la responsable de la gran asimetría internacional que se está produciendo ni del aumento del desempleo a nivel mundial ni de la concentración del ingreso y otras tendencias negativas que produce el proceso, sino que el problema radica en la aplicación de políticas inadecuadas en el contexto globalizado. Al respecto dice que: *“La ampliación de los mercados y las transferencias internacionales de recursos generan, potencialmente, formidables fuerzas de expansión de la producción, del empleo y del bienestar. No obstante, librados a sus propias fuerzas, los mercados contribuyen a profundizar las asimetrías prevalecientes en el orden mundial y en el interior de los países”*. De acuerdo con lo anterior, propone que para entender el “Consenso de Brasilia”,¹⁵ hay que gobernar la globalización. Esto último significa que es necesario tener políticas nacionales activas y con marcos regulatorios internacionales que liberen las fuerzas de crecimiento de los mercados, pero al mismo tiempo que controlen los efectos no deseados, en especial en la parte financiera.

Varios autores coinciden en que el proceso de globalización se da tanto en los países del centro como en los de la periferia, pero que en los países centrales predominan los aspectos más positivos, y los negativos en los periféricos. En todo caso, siempre coexisten los factores positivos con los negativos, siendo el factor común para todos los países el aumento de la desigualdad, la que se transforma en una amenaza transnacional y transfronteriza.

De acuerdo con FLACSO-Chile, *“la globalización como fenómeno social, político y económico nos ha hecho más conscientes de una simple realidad: la interdependencia de los problemas que aquejan a la humanidad”*. Entre estos problemas se pueden mencionar el calentamiento de la Tierra, el narcotráfico, las pandemias, la creciente deforestación y la contaminación ambiental, entre otras. La

14 Ph. D. en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advance International Studies; actualmente es Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

15 Se refiere a la Cumbre Regional para el desarrollo político y los principios democráticos, llevada a cabo en Brasilia dentro del marco de la UNESCO, el 6 de julio de 1997. En su punto 4 dice: *“Gobernar la globalización es un cambio de responsabilidad. Compromete a los países del norte y a los países del sur, a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales, a las comunidades locales y a las organizaciones internacionales. Si estamos frente a problemas globales, se necesitan soluciones globales”*.

globalización ofrece la oportunidad para acrecentar la cooperación internacional, pero también produce efectos en la gobernabilidad de los países en desarrollo, o de la periferia.

Otro efecto que se ha producido en las relaciones entre los Estados, como producto de la globalización, es la interdependencia la que por sus características propias lleva a muchas naciones a cooperar entre ellas cuando hay intereses comunes, como se verá a continuación.

LA INTERDEPENDENCIA

Con la modernidad el mercado se expandió en forma paulatina, pero el proceso de desarrollo tecnológico aumentó su aceleración. De esta manera los mercados se hacen más extensos, generándose, como una necesidad imperiosa la dependencia entre los países debido a que las materias primas se traen de regiones distantes y los procesos de manufacturas no son sólo para satisfacer el mercado propio, sino que para todo el mundo. Con esto las empresas, que se transforman en transnacionales, buscan disminuir costos. Esto tienen efectos en las autonomías políticas de los Estados.

La dependencia mutua hace que surjan redes mundiales donde se mueve el capital, las mercancías, la información, las ideas, el conocimiento y también los individuos, lo que lleva a la "interdependencia global". Los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que conforman la globalización no se detienen en las fronteras y cada Estado Nación pueden manejar limitadamente los diversos aspectos que afectan la vida de los ciudadanos.

La mayor dependencia de los mercados globales hace que éstos sean cada vez más vulnerables en momentos de recesión y crisis económica internacional. Cualquier contracción de la economía mundial provoca efectos en los países donde no hay recursos suficientes para afrontar los problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y el desempleo, por lo que el costo social es mayor en un país en vías de desarrollo que en los más favorecidos. Por otra parte, la interdependencia genera la necesidad de resolver los conflictos globales en forma multilateral, por lo que las soluciones deben ser consensuadas entre una gran cantidad de actores con intereses diversos y muchas veces contrapuestos. Esto dificulta el logro de acuerdos internacionales que beneficien al conjunto de la humanidad.

La globalización se ha transformado en una densa maraña de procesos de todo tipo, que se entrecruzan y se afectan, lo que hace que las múltiples redes se influyan entre sí, surgiendo, en algunos casos efectos riesgosos, como son la inestabilidad de los mercados financieros globales, el clima mundial de inseguridad económica, la proliferación sistémica de la pobreza, el SIDA, las migraciones y los conflictos que traspasan las fronteras.

EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS

El profesor Dirk Messner, Director Académico del Instituto de Paz y Desarrollo de la Universidad alemana de Duisburg, sostiene que el concepto de sistema internacional, tal como se entiende actualmente no es correcto, porque ha variado su entorno. Su argumentación la hace a partir de la idea de que la globalización no es solamente un proceso económico, sino que también político y social. En su análisis explica que las redes económicas causan una profunda interdependencia social, lo que lleva a que se deban tomar decisiones políticas que en muchos casos sobrepasan las fronteras del país. Estas decisiones son en muchas oportunidades impuestas desde el exterior, generalmente por presiones de otros Estados o empresas transnacionales, o motivadas sólo por las circunstancias. Esto hace que la sociedad local afectada reaccione por las consecuencias que se producen en sus relaciones internas.

Esto concuerda con lo que expresa David Easton¹⁶ respecto al sistema político, en cuanto a que las demandas y apoyos que provienen de los ambientes internos y externos, presionan al gobierno para que las procese y genere las decisiones políticas necesarias que permitan el normal desarrollo de las actividades sociales. Estas resoluciones, que se traducen en leyes o decretos obligatorios, retroalimentan el sistema social, reanudándose el ciclo con la formulación de nuevas demandas y apoyos al sistema político; de esta manera se produce un ciclo que es permanentemente retroalimentado.

Un buen ejemplo para graficar lo indicado, es el caso de las inversiones que hacen empresas multinacionales en países de una misma región, donde no existen normativas medioambientales adecuadas para proteger el ecosistema y permitir un desarrollo sustentable. Esto hace que las Organizaciones No Gubernamentales internacionales dedicadas a proteger la ecología del mundo, protesten presionando a los gobiernos nacionales involucrados, que normalmente son periféricos, para que promulguen las leyes adecuadas de protección al medio ambiente en el proceso de explotación de sus recursos naturales. Los Estados involucrados deberán hacer leyes similares, en consideración a que los efectos son iguales para toda la región, sin consideraciones de fronteras. Al ser varios los gobiernos que están en la misma situación, la solución es difícil y sólo puede ser encontrada a través de convenios internacionales que ayuden a reducir el daño ambiental en la región, estableciendo las normas comunes, sin que se considere una pérdida de soberanía.

Con motivo de un posible encarecimiento de los costos, el compromiso medioambiental puede tener consecuencias en cada sociedad en particular; por ejemplo,

16 Polítologo norteamericano.

el empeoramiento de las relaciones comerciales con las poderosas empresas transnacionales, con inversiones en el país o con los países que compran las materias primas en bruto en los países menos desarrollados, lo que puede producir el éxodo de las empresas o el cese de la ayuda de los países más ricos. Esto traerá un aumento de la cesantía y mermas en los ingresos a las arcas fiscales de ese país en particular.

Además de lo expuesto, otros factores que afectan al sistema internacional en sus estructuras son la dinámica y dimensiones transfronterizas de los diversos sistemas que se presentan en la sociedad, las interdependencias internacionales y transnacionales, la interpenetración de las políticas interna y externa de cada país, la formación de estándares de regulación comunes, los procesos de integración regionales, y la aparición de actores distintos a los gobiernos de los Estados nacionales, que normalmente son de carácter no estatal o privado. En resumen, de acuerdo con Messner, resulta que en *“muchas áreas las sociedades nacionales ya no representan el sistema más amplio de la convivencia humana”* y que *“el mundo todavía no es ninguna sociedad mundial, pero ya no es tampoco un mundo de Estados”*. Este autor sostiene que se está tendiendo a concebir una “política global”, que sobrepasa la “política local”.

EFFECTOS DE LA LÓGICA DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES POLÍTICAS

A partir de la diferencia que se ha producido entre la soberanía interna y la soberanía externa, y de la transición que hay desde el sistema internacional basado en la interdependencia compleja de Keohane, hacia una lógica propia del proceso de la globalización, el profesor Reinicke¹⁷ explica los crecientes efectos del proceso global en la forma en que se desarrolla la política estatal y local. Por una parte se debe tener en cuenta que la soberanía externa y la interna son dos conceptos complementarios, donde el primero está en el contexto de la relación entre los Estados, en el marco del sistema internacional, y la soberanía interna se circunscribe a las relaciones del Estado, por medio del gobierno, con los actores sociales y económicos dentro de su territorio nacional.

La soberanía interna definida por Reinicke coincide con lo que plantea Krasner respecto a lo que define como soberanía westfaliana y soberanía interna.¹⁸ De

17 REINICKE, Wolfgang H.: *Global Public Policy, Governing without Government?*, Washington, 1998, citado por Messner (2001).

18 Krasner plantea cuatro tipos de soberanía: 1) soberanía legal internacional, que se relaciona con el reconocimiento mutuo entre unidades territoriales con independencia jurídica formal, siendo la norma básica el reconocimiento mutuo; 2) soberanía westfaliana, que se relaciona con la organización política basada en la exclusión de protagonistas externos a las estructuras de autoridad o territorio, siendo básico la autonomía; 3) soberanía interna, la que tiene que ver con la organización formal de la autoridad dentro del Estado, con capacidad para hacer efectivo el control dentro de sus fronteras, y 4) soberanía interdependiente, que está relacionada con la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de informaciones, ideas, bienes, personas, capitales, sistemas contaminantes, a través de las fronteras (2001, pp.25-27).

esta manera la soberanía interna se puede entender como referida a la formulación, ejecución y mantenimiento de un orden legal, económico, político y social, que permite la convivencia pacífica de la sociedad. Esto significa la capacidad de un gobierno para formular, poner en ejecución y manejar la política pública, por lo que una amenaza a la soberanía interna es una amenaza a su capacidad de conducir la política pública o viceversa.

La soberanía externa, por su parte, se plantea dentro de las relaciones entre los Estados en un sistema internacional, donde no existe una autoridad central que posea el monopolio del uso legal de la fuerza. Su principal característica es que se desarrolla en un ambiente que se considera anárquico, por lo que en esta circunstancia los Estados se orientan a defender su independencia y cuidar su seguridad, vale decir, su soberanía externa. Desde la perspectiva de Krasner, corresponde a la soberanía legal internacional. Sin embargo la idea de que las soberanías internas y externas de Reinicke, corresponde en gran medida a la soberanía interdependiente de Krasner, que la explica en términos que está relacionada con la capacidad de las autoridades públicas para regular el flujo de informaciones, ideas, bienes, personas, capitales, sistemas contaminantes, a través de las fronteras.

Con lo expuesto se puede asumir que sí existe una diferencia entre la soberanía interna y la soberanía externa de un Estado, de acuerdo a lo que plantea Reinicke.

Respecto al concepto de interdependencia compleja, Reinicke sostiene que éste marcó un cambio cualitativo en el sistema internacional. Los Estados que son formalmente independientes se unen mediante múltiples relaciones, las que son cada vez más numerosas, haciéndolos cada vez más dependientes entre ellos. Esto es especialmente válido en los aspectos de seguridad. Reinicke dice: *“Cuando se examina y se mide la interdependencia, las unidades a estudiar son los Estados Nación soberanos circunscritos territorialmente. La interdependencia internacional denota así una condición de sensibilidad y vulnerabilidad recíproca en el sistema internacional. Desde la perspectiva de cada Estado, su fuente de sensibilidad y vulnerabilidad es externa”*.

Los elementos centrales relacionados con la interdependencia compleja son el Estado, como responsable de la toma de decisiones, y los factores internos y externos, que debido a las relaciones cambiantes interestatales aumentan la interdependencia y la vulnerabilidad de los Estados. Desde esta perspectiva se puede afirmar que el aumento de la interdependencia compleja afecta la soberanía externa de los Estados.

La línea argumental de Reinicke respecto a los efectos de la globalización en la política, indica que se ha producido un tránsito de la “interdependencia compleja” a la “lógica de la globalización”. De acuerdo con las escuelas realista y

neorrealista, la conducta del Estado y la determinación de sus intereses nacionales se pueden derivar de las estructuras del sistema internacional, donde la anarquía predomina y no hay una instancia central. Esto produce que las relaciones entre los Estados sean competitivas y en claras condiciones de conflictividad, en clara referencia a sus intereses nacionales, lo que limita las posibilidades de cooperación y de encontrar intereses comunes entre los Estados.

Las escuelas liberal y neoliberal coinciden con los realistas en que la anarquía es una característica del sistema internacional, lo que lleva a la competencia entre los Estados. Sin embargo, como consecuencia de la “interdependencia compleja”, esta última escuela de pensamiento sostiene que considerando la mayor interacción entre los Estados, en circunstancias específicas, se puede dar la cooperación en las relaciones recíprocas. Para Messner *“desde esta perspectiva, los Estados pueden conservar mejor su soberanía externa encuadrando la competencia en las relaciones interestatales dentro de los regímenes internacionales o los sistemas de negociación multilaterales. De la interacción de la competencia y la cooperación nace el concepto de ‘competencia cooperativa’, que se transforma en clave para manejar las relaciones de interdependencia internacionales”*.¹⁹ En síntesis, para la escuela realista se desarrolla una “competencia adversativa” y para los liberales una “competencia cooperativa”.

Para continuar con el análisis, recordemos que el concepto de interdependencia se refiere a la interacción de los Estados en los diversos campos en que se relacionan. La interdependencia compleja es el resultado de la transnacionalización de la economía mundial. Keohane y Nye la definieron como: *“El movimiento de ítemes tangibles e intangibles a través de las fronteras estatales, cuando al menos un actor no es agente del gobierno o de una organización intergubernamental”*.

La globalización va mas allá de la interdependencia y de la interdependencia compleja, porque actúa sobre las estructuras transfronterizas, donde lo nacional y lo exterior se cruzan y se mezclan, debilitando la separación entre lo interno y lo externo. Consecuentemente la globalización también difiere de la interdependencia compleja, porque absorbe en su estructura institucional las actividades económicas que antes se desarrollaban en los mercados internos de cada Estado. De esta manera la globalización integra espacios económicos, los que a su vez se van desacoplando de la acción de la política estatal, lo que debilita la soberanía interna en lo operativo, aunque no en lo legal.

Se debe considerar que la interdependencia compleja está centrada en el manejo de las relaciones entre los Estados y sobre todo en la búsqueda de la seguridad en un sistema internacional anárquico. Con la globalización, los Estados han disminuido y en algunos casos perdido la capacidad para resolver independiente-

19 El concepto de “competencia cooperadora” es de Reinicke, citado por Messner.

mente los problemas internos e imponer sus propios intereses nacionales, porque mucho de los controles políticos que ha generado el proceso, como son muchas políticas económicas, ambientales y sociales, son compartido fuera de sus fronteras, limitando la acción de los gobiernos nacionales. Reinicke dice: *“El único camino para que los gobiernos alcancen la soberanía interna es aunando y por tanto compartiendo sus soberanías internas en aquellos sectores donde la globalización ha debilitado la eficacia y eficiencia de esa soberanía en el plano nacional”*. Para contrarrestar la erosión que se produce en la soberanía interna, sostiene Messner, los Estados tienen que construir *“organizaciones multinacionales y supranacionales en las relaciones interestatales, así como formas de cooperación en su interacción con el mundo social, en escalas nunca vistas”*.

Como se ha visto a lo largo de este estudio, de la interdependencia compleja surge la “competencia cooperativa”, la que aparece por la necesidad de proteger la soberanía externa de los Estados. Todo esto significa que los Estados deben aceptar ciertas reglas para cooperar en el ambiente anárquico propio del sistema internacional. Sin embargo, la competencia siempre será conflictiva debido a los esfuerzos que hacen los Estados para ampliar sus espacios de acción, lo que puede afectar a otros.

LA COOPERACIÓN EN EL PROCESO DE LA GLOBALIZACIÓN

La única posibilidad de proteger la soberanía interna de los Estados, es que estos cooperen entre ellos, como también con las organizaciones transnacionales y otros actores. Un buen ejemplo de esta situación es el que se presentó precedentemente referido al medio ambiente. Así, se puede establecer que la capacidad de los Estados para mantener su autonomía e identidad, sólo se puede asegurar en un marco de “cooperación competitiva”, ya que la anarquía del sistema internacional continua existiendo, no descartándose en ningún caso el empleo de la fuerza. En resumen, se puede decir que si la interdependencia fomentó la competencia entre los Estados, la globalización motiva la cooperación. En el contexto de la “cooperación competitiva”, la competencia, debe entenderse como un proceso mancomunado de negociaciones, búsqueda y aprendizaje por actores con intereses divergentes y al mismo tiempo interdependientes.

Es notable como en este período se hace más estrecha la vinculación entre los factores internos y los factores externos. Esto significa que para llevar adelante cualquier análisis internacional se debe considerar que la política externa y la interna, deben ser tratadas como interpenetradas.²⁰ Las presiones externas no suelen ser totalmente determinantes, lo que implica que la política y las estructuras internas

20 Para Juan E. Cheyre, se entiende como “interpenetración político-estratégica” cuando se puede materializar un coordinado accionar de la política y de la estrategia, sin que exista primacía de una sobre la otra. Para este caso se entiende que el accionar coordinado está referido a las políticas exterior e interior (1986, p.11).

son esenciales para comprender las opciones y los límites de la política externa. De acuerdo con Tokatlian, por dimensión externa se pueden considerar *“los estímulos que proporcionan incentivos o requieren que un Estado haga algo, y los constreñimientos internacionales que inhiben o previenen que un Estado haga algo”*. Por su parte, la dimensión interna es cuando: *“un Estado puede asumir los estímulos y constreñimientos internacionales de un modo distinto, de acuerdo con su poder relativo en el frente exterior y con su fuerza estatal en el campo doméstico”*.

Aldo Ferrer confirma lo anterior, al expresar que el desarrollo particular de un país no es posible si no se considera el crecimiento en un mundo global, y sostiene que históricamente: *“Sólo lograron alcanzar altos niveles de desarrollo los países que se asociaron estrechamente al orden global a partir de su propia integración y desarrollo interno”*.

Ante los cambios que se producen en el ámbito internacional, los Estados tienen dos estrategias posibles para afrontarlos: resistir o ajustarse. En el primer caso, la resistencia implica rehusarse a alterar las políticas que normalmente se han tornado bastante deficientes para manejar las oportunidades y las restricciones que va generando el ambiente internacional cambiante; por lo contrario, el ajuste involucra la adopción de políticas orientadas a hacer más consistente la conducta estatal, de acuerdo con las oportunidades y restricciones internacionales que se van presentando.

Como se puede apreciar, los acontecimientos actuales están marcados por una tendencia globalizadora y por otro lado, una tendencia polarizante. En otras palabras, se está produciendo una tensión entre la individualización y la globalización y por otro, el de exclusión e integración. Para el autor chileno Eugenio Ortega la realidad actual es que hay un proceso de cambio y transición que es ambivalente: la individualización y la globalización, por una parte, y por otra, la exclusión y la integración.

Con la caída del Muro de Berlín comenzó la gestación de un nuevo ordenamiento mundial, que reemplazó al existente en la Guerra Fría, de características bipolar. Los diversos países debieron adaptarse a la democracia, al respeto a los derechos humanos y a la economía de libre mercado, para formar parte del nuevo orden, no por que lo desearan, sino por imposición del Fondo Monetario Mundial, del Banco Mundial y de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, entre otros aspectos. Ahora deberán también adoptar la cooperación competitiva para mantener su soberanía, la que se ha venido relativizando.

También la globalización, como se explicó precedentemente, está produciendo constantes cambios en las funciones y roles del Estado con el establecimiento de comunidades y alianzas económicas entre países, el incremento de los flujos internacionales de capital, la creciente interdependencia de los procesos pro-

ductivos y comerciales, la internacionalización de la fuerza del trabajo y de la información, que no son controlados por el tradicional Estado modelo westfaliano que está actualmente en crisis.

Finalmente, en el desarrollo de la argumentación que se ha realizado, que tuvo como hipótesis central que la cooperación es una alternativa viable al empleo de la fuerza, se observa que el proceso de la globalización está produciendo este efecto a través de la maraña de redes de todo tipo que se van creando, que obligan a una actitud de colaboración para evitar males mayores. Sin embargo, no se debe descartar el uso de la violencia, especialmente si consideramos que también está presente la dicotomía cooperación-conflicto, y este último tiene como forma de resolución extrema el empleo de la fuerza.

BIBLIOGRAFÍA

- BUZAN, Barry y SEGAL, Gerald. (1999). *El futuro que viene*. Editorial Andrés Bello.
- CASTELLS, Manuel. (2000). *La era de la información: economía sociedad y cultura; El poder de la identidad*, vol. II. Siglo veintiuno editores,. 2ª edición.
- EASTON, David. (1969). "Esquema para el análisis político". Amorrortur, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo. (1997). "Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional". Fondo de Cultura Económica, S.A. Buenos Aires.
- GIDDENS, Anthony. (2000). *Un mundo desbocado: efectos de la globalización en nuestras vidas*. Grupo Santillana de ediciones, S.A.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. (1971). *Transnational Relation and World Politic*.
- KEOHANE, Robert O. (1988). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. (1998). Power and interdependence in information age. *Revista Foreign Affairs*. Septiembre-octubre 1998.
- KRASNER, Stephen D. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Barcelona.
- LAÜDI, Zaki. (1997). *Un mundo sin sentido*. Fondo de Cultura Económica.

- MESSNER, Dirk. (2001). "Globalización y gobernabilidad global". En revista *Nueva Sociedad* N° 176. Caracas.
- ORTEGA, Eugenio. (2000). *"La globalización en la encrucijada: Sociedad, Política y Mercado en un mundo globalizado"*. LOM Ediciones. Santiago.
- ORTIZ, Eduardo. (2000). *"El estudio de la Relaciones Internacionales"*. Fondo de Cultura Económica. Santiago.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. (2004). *Hacia una nueva Estrategia Internacional, el desafío de Néstor Kirchner*. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.