

lógicos de la globalización (la difusión de los derechos humanos y de los pueblos) se han desarrollado «a saltos», partiendo de la Revolución francesa. Estos factores materiales e ideológicos han tenido su efecto tanto en la complejidad del mundo como en el interior de los Estados; generando la expansión de un único mercado económico; haciendo surgir las mismas demandas para hacer frente a problemas comunes (ecológicos, sociales o de otro género); provocando la difusión de la misma tecnología de transmisión de ideas y bienes y, a su vez, manteniendo tanto la expansión del proceso de globalización como las fuerzas contrarias destinadas a conservar modelos sociopolíticos existentes en un espacio local y estatal.

En este capítulo nos ocuparemos de las relaciones entre globalización y política internacional. Nuestro interés se centra principalmente en el análisis de la adaptación de la organización sistémica internacional a la globalización y el análisis de la *oferta de procedimientos institucionales* del sistema de Estados al sistema global para crear regulaciones políticas para los problemas globales interactuando con los sujetos no estatales del mismo sistema.

El largo proceso de globalización ha estado estrechamente relacionado con los procesos de la política internacional y ésta ha tenido efecto en la globalización. Clark (1997) diferenció cinco explicaciones diferentes de la dependencia de la globalización de la política internacional. La primera explicación entiende la globalización como «expansión de Europa» o, mejor, de los Estados europeos más potentes fuera de Europa: la unificación política del mundo es el producto de la exportación de las reglas y de las instituciones del sistema de los Estados europeos al resto del planeta. Bull y Watson (1984) realizaron una amplia presentación de este proceso expansivo de la sociedad internacional europea al resto del mundo y de las transformaciones repentinas de los sistemas asiáticos, americanos y africanos al adaptarse a la expansión europea. Otros —como por ejemplo, Jones (1984)— examinaron las razones del «milagro europeo», o bien las razones por las que Europa tomó ventaja sobre las otras partes del mundo cuando entraban en relación entre sí, o sea al inicio de la edad moderna.

Otra escuela hace depender la globalización de las fluctuaciones del poder internacional. Frente a fases de recesión y de crisis político-económica, las grandes potencias han buscado en la competición con todo el planeta el camino para recuperar poder internacional. También la ter-

cera escuela interpreta la globalización como consecuencia de la lógica del poder internacional, pero adopta la teoría hegemónica más que la del equilibrio de poder: la potencia hegemónica construye su rol sobre el control de los flujos económicos a larga distancia y, de este modo, forma el sistema global.<sup>2</sup>

Milward (1992) presenta una cuarta explicación en clave de política internacional de la globalización. Para él, los procesos internacionales contemporáneos que se basan en la integración en una *única economía mundial* no son otra cosa que el resultado de nuevas estrategias de los Estados nacionales para conservar su rol en el sistema político.

El cuarto modo de interpretar la dependencia de la globalización respecto a la política internacional es el de Cox (1987 y 1992) y Chase-Dunn (1989).<sup>3</sup> La organización de una única economía mundial parece guiada por fuerzas del mercado, pero nunca está aislada de las acciones de los gobiernos, sino que se ve apoyada por las acciones militares de los Estados una vez que las grandes potencias reconocen la oportunidad de preservarla coercitivamente para favorecer sus propios intereses económicos internos.

El hecho de que la política internacional haya tenido efectos causales en la globalización no excluye que la globalización haya tenido efectos retroactivos sobre la política internacional, ni tampoco que los efectos causantes hayan sido causados y ejercidos también por otros factores y actores. La explicación evolutiva de la realidad social —que ya hemos tratado al examinar las teorías políticas internacionales— tiene el mérito de centrar la atención en la confluencia de diversos factores o bien en la coevolución de la economía, de la política y de la cultura y en las sincronizaciones de dichas evoluciones que son particularmente determinantes para el proceso de globalización.

Estas conexiones y estas sincronizaciones, a su vez, dependen de la compresión del tiempo y espacio que el progreso tecnológico ha conllevado en nuestra época. La instantaneidad de las comunicaciones y la rapidez del transporte con costes fundamentalmente bajos —gracias a los progresos de la ciencia aplicada— crearon la compresión que está en la base de procesos de globalización en ámbitos diferentes como la econo-

2. Me remito —a este propósito— a cuanto he dicho sobre las teorías hegemónicas en el capítulo 2.

3. Sobre este análisis, véase el capítulo 2.

mía, la política y la cultura. En la economía, por ejemplo, esto ha significado la integración de los mercados financieros y la formación de estrategias de producción industrial a escala mundial de las empresas grandes y pequeñas. En la política, la compresión del tiempo y del espacio ha producido la interdependencia de las legislaciones de las políticas nacionales y ha revolucionado los procesos de decisión estatal, transfiriendo —por ejemplo— competencias de instituciones nacionales tradicionales, como los Parlamentos, a instituciones nacionales nuevas, como las agencias o *public authorities*, en condiciones de responder mejor y más rápidamente a los cambios producidos por la interdependencia internacional. Pero no sólo eso. Ha inducido a la transferencia de competencias y autoridad de gobierno del nivel estatal al nivel sobreestatal (como ejemplificaré más adelante con el caso europeo). Pertenece también al campo de la política el «efecto democratizante» de la globalización, aunque sea únicamente en el sentido de la incapacidad de los regímenes dictatoriales para impedir, como hacían en el pasado, la visibilidad de sus actos y la penetración de la solidaridad exterior para quienes sufren persecución. Esta debilidad de las dictaduras contemporáneas —como veremos— crea ventanas de oportunidad para gestionar el problema de los derechos humanos y de la democratización. En la cultura, la compresión del tiempo y del espacio, disemina instantáneamente ideas y provoca intrusiones (como las migraciones) que tienen consecuencias inevitables en maneras consolidadas de interpretar el mundo y afrontar la vida individual y colectiva. Hoy en día, estas penetraciones de los efectos del progreso tecnológico en la vida de la sociedad que puebla el mundo no es bien entendida, uniforme, ni lo será nunca. La existencia de la discontinuidad, sin embargo, no obstaculiza la existencia de una tendencia bien definida. Lo más importante es el hecho de que esta compresión del tiempo y el espacio genera problemas no contenidos en áreas circunscritas, sino problemas que requieren —como veremos— soluciones a nivel global. La globalización reclama instituciones y capacidad de gobierno global.

En el resto de esta primera parte del capítulo examinaremos algunos efectos de la globalización sobre la política internacional. Consideraremos brevemente el cambio que se está produciendo en la economía y después los efectos que tiene la globalización económica y material, conjuntamente con la globalización política e ideológica, sobre la organización política. El proceso integrador europeo será el caso de estudio que

proponemos como ejemplo de las posibles reorganizaciones de los sistemas políticos «locales» en el interior del marco de la globalización. Los otros efectos de la globalización sobre la política internacional de los que nos ocuparemos son inherentes a una dimensión fundamental de la política internacional: la seguridad de los Estados en la que aparecen los cambios radicales de dirección, quizás de forma definitiva.

En la segunda parte de este capítulo, por último, el sistema global será examinado como objeto de producción política: los problemas del mundo que no son susceptibles de respuesta política si no se dan respuestas o soluciones a nivel global. Algunos de estos problemas están incluidos en la agenda, otros presionan para entrar en ella. La cuestión es que no son tratados únicamente por Estados y gobiernos en el ámbito de la diplomacia intergubernamental, sino que su gestión también está en manos de los actores no estatales del sistema global. El análisis de los problemas y de la agenda del sistema global es fundamental en la perspectiva del análisis evolutivo: ayuda a comprender los interrogantes abiertos respecto al Estado y a la dirección de la política internacional (y la política en general) en el mundo contemporáneo. Analizar el funcionamiento del sistema global frente a los problemas a los que sólo éste puede responder disipa la niebla que nos desorienta cuando observamos los cambios de la política interna e internacional de nuestros días.

### *Globalización y economía*

En ningún ámbito, como el económico, se abarca la dimensión secular de la globalización. Los orígenes de la economía global, de hecho, están unidos a la expansión de la economía capitalista fuera de Europa, que se inició hace casi cuatro siglos y prosiguió a saltos, con imprevistas aceleraciones y cambios significativos, en el curso del tiempo. Un salto muy importante tuvo lugar tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se tomaron opciones políticas fundamentales en el campo de las reglas de la economía internacional y se introdujeron regímenes mundiales en el cambio, en las finanzas y en el comercio, en los que se basó fuertemente la aparición del nacionalismo económico. A finales de los años ochenta, la caída del bloque de los países de economía socialista alargó las dimensiones del mercado capitalista mientras las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial fueron la razón, en

estos últimos años, de las políticas económicas nacionalistas de algunos países del Sur y de la periferia del sistema. La inclusión de las economías nacionales en un único mercado capitalista global no sólo fue una opción política y económica. El resultado se produjo también por el proceso tecnológico o, mejor dicho, por la utilización de las transformaciones de la tecnología por parte de quienes controlaban grandes cantidades de capital. La tecnología permitió reorganizar los procesos de producción y dio vida a un sistema global de interacciones económicas integrado e intenso como nunca lo había sido en el pasado. Las economías estatales siempre han sido más sensibles a las presiones internacionales y han estado condicionadas por el crecimiento de la economía mundial.

El crecimiento de la integración económica mundial se manifestó, sobre todo, con la expansión del comercio internacional, cuyo elemento principal fueron las multinacionales. Más del 30 % del comercio mundial está representado por movimientos de bienes y servicios entre unidades de una misma empresa situadas en diferentes países. El mercado mundial, más que un mercado de intercambio de productos fruto de estrategias de producción y reproducción del capital interno de la economía nacional, es actualmente un mercado de transferencia de trabajo, productos y créditos de un país a otro, en el marco de estrategias de empresa que, mediante esa transferencia, minimizan los costes de producción y maximizan la capacidad productiva. La acumulación de capital está relacionada con el rendimiento de la economía nacional, pero no depende sólo del buen funcionamiento de los sistemas estatales: depende también de las estrategias, de las organizaciones y de los comportamientos de las empresas multinacionales y de las empresas cuyas estrategias de producción están en función del mercado mundial. En la medida en que las multinacionales aportan capital y tecnología y crean puestos de trabajo, los gobiernos están interesados en crear las condiciones para atraer sus inversiones y también en favorecer, sobre todo, a sus propias empresas nacionales que producen para el mercado mundial, incluso aunque esto pueda crear problemas sociales internos debido al hecho de que los intereses de algunos sectores sociales se contraponen o divergen de los intereses de dichas empresas. Ya que los gobiernos se esfuerzan por mejorar el sistema productivo nacional para incentivar inversiones nacionales y exteriores, los sistemas productivos nacionales tienden a conformarse como un único sistema productivo global.

Muchas empresas multinacionales son el resultado de fusiones que tuvieron lugar en fases diversas tras la Segunda Guerra Mundial. En una primera fase, se realizaron fusiones entre empresas que operaban en el mismo sector productivo. En una segunda fase, las fusiones unieron empresas que participaban en estadios diferentes de un mismo proceso de producción de bienes. En una tercera fase, las fusiones reunieron empresas de sectores dispares. En la fase actual, finalmente, se desarrolla una nueva estrategia, denominada «redes de empresa» (Reich, 1991). Antes que crear filiales exteriores o fundirse con empresas de otros países, las grandes empresas dan vida a varias formas de acuerdos (*joint ventures*, concesiones, *partnerships*, etcétera) con empresas locales. Esto permite reducir las aportaciones de capital en el exterior, contener los riesgos de inversión y gestionar más ágilmente situaciones de crisis tanto económicas como políticas.

A los procesos de multinacionalización del capital y de la producción hay que añadir los procesos de cambio y reorganización internacional del trabajo. En los últimos años, emergieron dos desarrollos importantes: por una parte, la urbanización de muchos países del Sur ha creado una nueva mano de obra de bajo coste para la industria; por otra, la utilización de trabajadores procedentes del Tercer Mundo en los sectores menos remunerados de los servicios y de la industria (intensivos en mano de obra) de los países avanzados ha hecho que los mercados de trabajo de estos últimos países hayan crecido de manera disciplinada. La disponibilidad de mano de obra industrial a bajo coste en el Sur ha provocado la transferencia de parte de la producción hacia esta parte del mundo y, en algunos casos, ha creado países de nueva industrialización y ha provocado el incremento de las exportaciones industriales del Tercer Mundo. El bajo coste de la mano de obra y los progresos técnicos de los transportes y de las comunicaciones son las razones de ese crecimiento, pese a todo nada uniforme entre los diferentes grupos de países del Tercer Mundo.

Otro aspecto de la reorganización de la economía mundial es la elevada concentración de capital financiero e industrial en grandes bancos o compañías financieras y aseguradoras que ofrecen financiación preferencial a algunas empresas industriales. La tecnología de las telecomunicaciones y de los ordenadores es la responsable de la gran expansión de la globalización de los mercados financieros y del sector bancario internacional, que siguió a la expansión iniciada en los años sesenta con el

mercado de los eurovalores, o sea, con los préstamos en valores extranjeros proporcionados por bancos que disponían de grandes cantidades de depósitos.

La formación de la fuerte liquidez internacional en los años setenta hizo que muchos bancos se arriesgaran a dar créditos a los gobiernos de países en vías de desarrollo y esto, a su vez, provocó la crisis de endeudamiento de dichos países como consecuencia del fracaso de las políticas económicas de los gobiernos a principios de los años ochenta. La crisis de la deuda se contuvo mediante estrategias impuestas por el Fondo Monetario Internacional basadas en la devaluación, la reducción del consumo, privatizaciones, impuestos fiscales y el sostenimiento de las exportaciones. El impacto político de esta decisión de política económica con altos costes sociales ha sido muy fuerte, por lo que las discrepancias se combatieron con medidas represivas. Se trata de una muestra de la interrelación entre decisiones internas y decisiones internacionales y también de la irrelevancia de la soberanía nacional frente a la capacidad de los operadores privados para dominar el mercado financiero mundial.

Una muestra parecida es la que ofrece la especulación en el mercado de divisas y cambios tras el fracaso del sistema Bretton Woods. El sistema de tipos de cambio flexibles, de hecho, incentivó el «capitalismo de casino» (Strange, 1988), un juego ampliamente imprevisible de continuas medidas y contramedidas de las grandes empresas sobre el mercado de la moneda, gracias a las telecomunicaciones.

En poco tiempo, la integración económica internacional restringió fuertemente el abanico efectivo de estrategias e instrumentos políticos de que disponían los gobiernos para guiar o dirigir las economías nacionales. La integración de las economías nacionales en un único sistema económico mundial coexiste con la fragmentación política del sistema de Estados, pero en un único marco general de división del trabajo que presenta regiones y áreas con niveles de desarrollo económico desigual. Ningún gobierno está en disposición de dominar los procesos de la economía mundial, a pesar de que existen grandes diferencias entre los gobiernos respecto a la capacidades respectivas para oponerse a las medidas de contención de los daños que dichos procesos pueden infligir a los intereses internos. Ni tampoco puede tener éxito —frente a la desnacionalización de la economía mundial— el recurso a la coerción y a la reactivación de principios de unidad étnica, cultural o religiosa para imponer el control estatal sobre la economía. Los Estados se ven obligados

a recurrir a la cooperación y a la coordinación de sus capacidades de regulación de la economía y deben apuntalar sus instituciones globales y regionales, como hacen los Estados de la Unión Europea, para regir lo más posible la economía mundial que se mueve con una lógica que no está subordinada a prioridades políticas fijadas por la soberanía estatal.

#### *Globalización y sistemas multiestatales: el ejemplo europeo*

Desde hace casi cinco siglos, el Estado impone en Europa, a las mujeres y a los hombres que se encuentran en el interior de su dominio territorial, las principales reglas de la vida social bajo la forma de leyes emitidas por el gobierno que detenta el poder político. Desde hace dos siglos —o sea, desde la Revolución francesa— se pretende que al dominio territorial le corresponda la homogeneidad nacional de los hombres y las mujeres que viven en él. Se sostiene, por lo tanto, que cada comunidad humana definible como nación tenga título y derecho a establecer, y es bueno que establezca, su Estado, pero se afirma que este derecho no se debe ejercer a toda costa. Desde hace poco más de cincuenta años, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el principio según el cual las leyes vigentes sobre el territorio del Estado nacional deben emanar y ser emitidas por el gobierno del propio Estado se considera susceptible de tener excepciones incluso en Europa, donde nacieron el Estado y el principio de soberanía nacional. Resulta factible que las decisiones vinculantes sobre valores y bienes de una comunidad situada dentro de las fronteras de un Estado las tomen instituciones de gobierno que no pertenecen al propio Estado, instituciones, eso sí, relacionadas con él de algún modo. Este último dato resume la transformación institucional básica del proceso de integración europea, que merece ser explicada en términos generales y propuesta como ejemplo o modelo prototípico de reorganización de los sistemas políticos merced al impacto de la globalización.

Antes que nada, es necesario señalar las fuerzas motrices de la cooperación internacional contemporánea, concretamente dos grupos de condiciones de crecimiento cuantitativo: un crecimiento de la politización —de la regulación de las actividades humanas mediante decisiones del sistema político— y un crecimiento de las relaciones humanas y so-

ciales bajo el efecto del desarrollo tecnológico, en particular del desarrollo tecnológico aplicado a las comunicaciones, a los transportes y a la economía.

El crecimiento de la politización ha provocado un aumento del número de reglas emitidas por el sistema político y ha ampliado el número de sectores disciplinados por la intervención del Estado. [Han aumentado las necesidades de los ciudadanos (seguridad social, sanidad, instrucción y enseñanza, movilidad física, alojamiento y confort, pluralismo social, etcétera) y se han visto aumentadas, en consecuencia, las demandas de regulación colectiva y con autoridad y la demanda de servicios ofrecidos por el Estado. Para dar respuesta a tales demandas internas y asumir sus funciones, ningún gobierno puede sustraerse a la petición de colaboración de otros gobiernos porque ningún gobierno dispone de todos los bienes y los recursos necesarios para responder a todas las demandas de los ciudadanos, ningún gobierno controla el cambio y el mercado. La politización interna, la regulación de la vida social y también de muchas necesidades individuales con decisiones del gobierno estatal, tienen por ello un vínculo directo con el exterior e imponen —como previeron Mitrany (1966/1945) y otros estudiosos en el período de entreguerras— la cooperación funcional entre los Estados. Imponen no sólo la cooperación política y militar para conservar la soberanía política y la seguridad territorial, sino también, y sobre todo, la cooperación en todos los campos económicos y técnicos en los que un gobierno desempeña sus funciones de conducción del Estado.]

En estas condiciones se encuentran inmersos los Estados de hoy en día y sus gobiernos, que no controlan ni el mercado de los recursos a los que deben recurrir para explicar sus funciones ni los efectos, en el interior del territorio estatal, de acciones y procesos exteriores. Es cierto que ese control nunca fue pleno y completo en el pasado y por todos los Estados, pero actualmente alcanza niveles notablemente más bajos que los del pasado. Apenas es necesario mencionar que en la base de esta intensificación de la unidad del mundo se encuentran el progreso tecnológico que permite las comunicaciones instantáneas, los velocísimos transportes y la superación sencilla, en muchos casos incontrolable, de las fronteras estatales por parte de las autoridades. Los efectos de esta situación, además, no están limitados al campo económico y a la vida material, sino que se extienden al cultural y al asociativo. El mundo no ha conocido nunca un nivel tan alto y creciente de interpretaciones culturales, de aso-

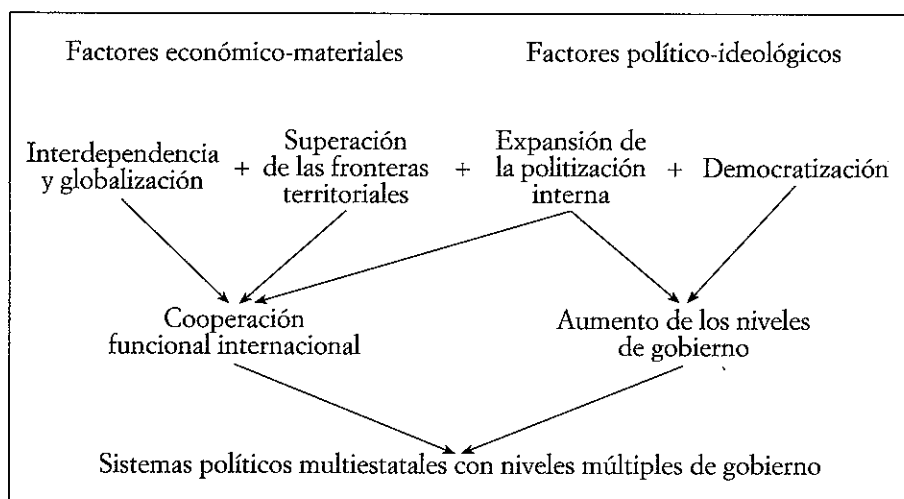
ciacionismo y solidaridad transnacional. Es cierto también que la superación de las fronteras produce —como hemos señalado— fenómenos reactivos de particularidad y localismo, habida cuenta que algunos grupos sociales se sienten amenazados en la conservación de sus intereses y valores. No obstante, estos fenómenos tienen también un efecto negativo en los Estados al promover identidades y organizaciones que entran en competencia con los Estados «hacia abajo», o sea, identidades de dimensiones regionales o locales.

Estas transformaciones tienen lugar en todo el mundo, pero sin duda provocan los efectos más evidentes y reclaman las respuestas más urgentes en las partes del mundo donde se da la más alta densidad de Estados económica y políticamente desarrollados o bien en aquellas partes del mundo en las que existe un alto número de Estados con un elevado nivel de desarrollo económico y, consecuentemente, con un alto nivel de politización de la esfera social y una alta intensidad de relaciones transfronterizas. Esta coyuntura se ha manifestado en Europa durante los últimos cuarenta años y podría producirse poco a poco en el resto del mundo, de manera manifiesta a partir de la América centro-septentrional donde ese encuentra la zona norte-norteamericana de libre cambio. De todos modos, no existe una sola respuesta a las transformaciones que presionan a los Estados contemporáneos respecto a su capacidad de asumir a la vez sus funciones tradicionales, principalmente de orden, y nuevas, principalmente de bienestar o *welfare*. [El proceso de integración europea y la creación de la Comunidad, en un principio, y la Unión Europea después, deben considerarse, a la luz actual, como la respuesta de los Estados de Europa a estas grandes transformaciones. Frente a las tensiones producidas por el crecimiento de la regulación política, por el crecimiento de la interdependencia internacional, por el crecimiento de la globalización de la vida social y la disminución de las fronteras, la respuesta que prevalece en Europa es un modelo de reorganización de la política que interviene en los elementos esenciales del Estado como sistema político, puesto que éste, bajo el efecto de los factores políticos y materiales surgidos de los dos «crecimientos» citados anteriormente, no puede tener ya únicamente la dimensión del Estado concreto en el que las decisiones vinculantes para los ciudadanos las toma, total o casi totalmente, una sola autoridad, el gobierno del Estado unitario y centralizado.] Esto no quiere decir que el Estado-nación como tal o bien los diversos Estados europeos miembros de la Unión

deban ceder su puesto a otra entidad; al menos, no completamente. Significa, más bien, que los europeos —frente a los cambios del mundo— están reorganizando el sistema político y reasignando competencias reguladoras según la naturaleza de los objetos que hay que regular bien a niveles de gobierno ya existentes, bien a nuevos niveles de gobierno. La respuesta de Europa al reto de la invasión de los Estados por parte de los procesos de globalización, en suma, consiste en reubicar la autoridad de establecer reglas políticas y en crear un sistema político (la Unión Europea), dotándolo de la autoridad de establecer políticas y de gobernar de manera que atraviese y una los Estados al mismo tiempo que los procesos de globalización.

Añadido al crecimiento de la interdependencia y la globalización, el crecimiento de la permeabilidad de las fronteras estatales y el crecimiento de la demanda de reglas colectivas y de autoridad conlleva la exigencia de colaboración y cooperación funcional a nivel internacional, regímenes y organizaciones internacionales o bien únicamente de acuerdos técnicos entre grupos más o menos grandes de Estados para asumir las funciones internas propias de los Estados. Estos factores, a su vez sumados a otros —en particular al factor «democratización»—, pueden dar lugar a una cooperación más evolucionada, no sólo a una cooperación funcional intergubernamental, sino a la constitución de sistemas políticos multi o supraestatales.

FIGURA 11. Orígenes de los sistemas políticos multiestatales



Allí donde existe una alta concentración de Estados política y económicamente desarrollados, o sea, en Europa, la suma de todos estos factores ha producido un sistema multiestatal de gobierno estable, articulado y democrático, no sólo una estructura intergubernamental de negociación y acuerdo, sino un auténtico sistema político dotado de instituciones de gobierno y ejecutivas, de instituciones de representación política (Parlamento) y de representación funcional (comités, foros de diálogo social, etcétera), lo que hace que el sistema político de la Unión Europea no sea sustancialmente diferente de los sistemas políticos de los Estados tradicionales.

Calificar de democrático el sistema político de la Unión Europea, a pesar de sus carencias, requiere una precisión en referencia a las características generales del proceso de globalización y de creación multiestatal. En el mundo contemporáneo tiene lugar un auge, un crecimiento de la democratización. Democratización significa muchas cosas, como también significa múltiples cosas democracia. Uno de los significados de democratización es el de erosión del centralismo estatal, es decir, creación de más niveles de gobierno que sustituyen al gobierno único sobre el territorio de un Estado. La creación de niveles subestatales de gobierno representativo (región, entes intermedios, ayuntamientos, etcétera) y la creación de niveles sobreestatales de gobierno representativo (Unión Europea) son factores de democratización: en el primer caso acercan el gobierno al ciudadano; en el segundo caso acercan al ciudadano al lugar donde se toman las decisiones vinculantes.

La multinivelación de la política y del gobierno presenta múltiples aspectos que pertenecen al campo de la ingeniería federal. Uno de ellos es la distribución o atribución de materias de competencia a diversos niveles de gobierno coordinados entre sí. La distribución puede ser exclusiva o concurrente y suele gobernarse, de derecho o de hecho, según el criterio que se ha dado en llamar de «subsidiariedad». El criterio general de atribución es el del alcance de las materias que corresponde gobernar: en función de que el alcance de la materia sea de pequeño, medio o largo alcance, se atribuye exclusivamente al nivel correspondiente de gobierno subestatal, estatal o supraestatal. Existen, sin embargo, muchas materias transversales, a las que se asignan competencias concurrentes de los diferentes niveles de gobiernos. Si bien el crecimiento de la democracia en el mundo contemporáneo comporta el crecimiento del número de niveles de gobierno, conviene recordar que siempre han exis-



tido Estados con diferentes niveles de gobierno coordinados entre sí, los Estados federales y los Estados regionalizados. La Unión Europea, en tanto que nivel de gobierno supraestatal que reúne a los Estados miembros en un sistema de tipo federal, se parece más a este tipo de Estados que a otra clase de Estados o formas de organización internacional.

La construcción de una federación por arriba, es decir, añadiendo a lo existente un nivel superior que coordina y unifica (y, por tanto, en ciertos sectores centraliza), no es algo nuevo en la historia de la construcción de los Estados, aunque en nuestros días se considera más probable que los procesos de federalización hagan que los Estados adquieran niveles por abajo y no por arriba. Bélgica es el primer ejemplo de proceso completo; Italia sigue siendo todavía un proceso incompleto. La tendencia a pensar únicamente en términos de reubicación y reasignación de la autoridad hacia abajo es claramente compatible con la creencia de que el cambio más probable de un Estado actual no puede estar ligado a agendas nacionalistas, es decir, a la persecución de la autonomía o de la plena soberanía de comunidades nacionales privadas de las mismas. Pero lo cierto es que las cosas no son así o, al menos, no funcionan únicamente en esa dirección. El cambio, por lo tanto, es más radical de lo que se admite.

En la base del sistema internacional está el Estado, poco importa si es unitario o federal, con soberanía plena, privado de niveles formales de gobierno supraestatal y decidido, además, a mantener dicha soberanía. También es cierto, no obstante, que, razonando a la manera de la perspectiva estructuracionista (por ejemplo, Wendt, 1992), el Estado centralizado o con un solo nivel de gobierno es a la vez un producto y una necesidad del sistema moderno de Estados plenamente soberanos, puesto que es la forma estatal que mejor permite movilizar los recursos necesarios para afrontar la conflictividad, que prevalece sobre la cooperación en un sistema de Estados completamente soberanos. Hoy en día, empero, nos encontramos con el cambio del propio sistema internacional, merced a alteraciones tanto a nivel estructural (el sistema internacional) como a nivel de los actores o sujetos de la acción (los Estados). El sistema internacional cambia e impone a su vez el cambio del Estado. Por su parte, cambia el Estado e impone el cambio del sistema internacional.

Por consiguiente, merced a algunas características del sistema internacional contemporáneo y a factores internos de los Estados, la autoridad política se difunde entre diferentes niveles de gobierno yuxtapues-

tos entre sí, cada uno de ellos dotado de un sistema político propio formado por instituciones y reglas diversas. Pensemos, por ejemplo, en la diversidad de sistemas electorales con los que hoy, en Europa, se forman las asambleas representativas de los diferentes niveles de gobierno (europeo, estatal, regional, intermedio, municipal, etcétera) y el efecto disgregador que esta diversidad de reglas electorales tiene sobre la organización y sobre la coherencia de los partidos políticos que han sido durante los últimos cien años los agentes fundamentales del centralismo estatal y, como consecuencia, de la centralización o nacionalización de la representación política. No es casual, por tanto, que el resurgir de los partidos regionalistas y de las agendas de refuerzo de la representación política territorial en los Parlamentos sea paralelo al movimiento de reorganización de la política a diferentes niveles territoriales.

La dispersión de la autoridad entre diferentes niveles mina las características tradicionales del Estado territorial soberano y centralizado y, en particular, pone en cuestión el principio que, desde hace doscientos años, está consolidado en Europa, el principio de que cada pueblo que elige ser una nación ha de elegir también ser obligatoriamente una nación soberana, convertirse en un Estado soberano que concentra toda la autoridad en un solo gobierno. Del mismo modo que es necesario que los Estados cedan autoridad a un nivel de gobierno superior y a niveles de gobierno inferiores, es necesario también aprender a vivir con un gobierno estatal y con otros gobiernos por encima y por debajo del mismo. Tras la Revolución francesa, las condiciones materiales y políticas y las ideas sociales y políticas propugnaron la organización del poder político en la forma del Estado-nación, pero ésta no era la única opción posible. La forma Estado-nación, de todos modos, se convirtió rápidamente en el «modelo vencedor», por lo que se reprodujo primero en Europa y después en todas partes. A pesar de que existía un modelo alternativo al Estado nacional, el modelo multinacional con Suiza como ejemplo, nunca tuvo el mismo éxito. Nunca ha sido un modelo para imitar; nadie, hasta nuestros días, lo ha considerado como una necesidad histórica que se pueda imitar.

Frente a nosotros se extiende un período en el que será imposible oponerse a las circunstancias que nos inducirán a formar diversas identidades políticas; en particular, una identidad europea junto a la nacional. La formación de la identidad europea no es, dicho en otros términos, una alternativa voluntarista al nacionalismo. No existe alternativa para los cambios que unen la «estructura» y los «actores» del sistema

mundial y provocan en Europa occidental una disociación no completa pero sustancial entre naciones (comunidades culturales), Estado y gobierno. Del mismo modo, tampoco existió alternativa, hace doscientos años, cuando la Revolución francesa abrió la era del nacionalismo porque se habían fusionado cambios políticos y materiales que iban en la misma dirección. No existe alternativa, en otro orden de cosas, porque la asignación del poder de tomar decisiones colectivas y vinculantes a un nivel de gobierno supraestatal le otorga a éste capacidad y poder para variar políticas, por ejemplo sociales o monetarias, que afectan directamente al ejercicio de derechos sociales o civiles que han sido hasta el presente garantizados por las constituciones estatales. Es necesario, por tanto, que a la preparación de las instituciones y de los procedimientos del nivel de gobierno supraestatal le acompañe la definición de una Constitución europea en la que se fije el acuerdo acerca de la garantía de los derechos civiles, político y sociales —los derechos de ciudadanía—, porque lo que en modo alguno debe darse es que los ciudadanos del sistema político europeo pierdan su condición de ciudadanos, de la que han gozado hasta la actualidad en sus Estados, y se conviertan en súbditos en el sistema del nivel supraestatal.

Los Estados, en suma, para continuar asumiendo sus funciones y conservando el consenso de los ciudadanos respecto a las instituciones de gobierno, están obligados, en virtud de los cambios materiales del sistema internacional (interdependencia, globalización y superación de las fronteras estatales) y de los cambios políticos de sus propios sistemas políticos internos (expansión de la regulación política y crecimiento de la democratización), a formar sistemas comunes de gobierno dotados de instituciones representativas que afiancen los sistemas de gobierno estatal. La emergencia de sistemas multiestatales pone en evidencia, obviamente, el problema de la identidad política de todos los sujetos con el gobierno común. Esta identidad ha sido interpretada principalmente como unitaria, no múltiple, y fundamentada sobre valores culturales y/o étnicos. La identidad política, sin embargo, tiene una parte constante —basada en el hecho de sentirse culturalmente parte de un Estado fundado sobre determinados valores— y una parte variable en función del rendimiento del Estado y del gobierno (tanto en general como en particular) o, lo que es lo mismo, variable en función del efecto que la Constitución y las leyes fundamentales del Estado, por una parte, y las políticas y regulaciones gubernativas, por otra, tienen sobre los intereses y los

valores del individuo. En este punto de la historia europea, existe, en los Estados que se han adherido a la Unión, el hábito bastante extendido de vivir en el sistema político común, pero también existe una socialización política —si bien reciente— en pro de la comunidad de vida de los pueblos europeos. El discurso sobre la integración europea ha entrado en las agendas escolares. Incluso si los factores constrictivos de la globalización pierden importancia, las tendencias disgregadoras deberán ajustar cuentas con esta parte de la identidad europea. El resto —la «parte variable»— depende, además de la eficacia de las políticas y de las reglas (las prestaciones), del rendimiento del sistema en términos de democracia y de eficiencia de su estructura institucional.

Todos conocen la fortuna de la expresión «déficit democrático de la Comunidad». Sin profundizar aquí en esta cuestión, debo recordar que durante muchos años la expresión sirvió para aludir a la expoliación de los poderes legislativos de los Parlamentos estatales en favor del Consejo y de la Comisión sin que se diera la correspondiente atribución de poderes al Parlamento Europeo. Paralelamente a la explicitación de dicha alarma, nunca faltaron las observaciones de estudiosos y políticos sobre la imposibilidad de transferir la democracia parlamentaria desde el nivel estatal al nivel comunitario en virtud del escaso apoyo popular (se desconocía la emergencia de la identidad europea) o de impedimentos meramente prácticos (dimensiones, lengua, etcétera). Sin duda alguna, no todos los niveles de la política y del gobierno que se forman en el mundo pueden adoptar el mismo modelo de democracia, pero, así como es bien cierto que la «democracia de los modernos» (la democracia representativa) es diferente a la «democracia de los antiguos» (la democracia directa), no lo es menos que estamos viviendo un período de cambio profundo, del que es posible que surja una «democracia de los contemporáneos» diferente, a su vez, de la «democracia de los modernos». La cuestión del efecto del rendimiento democrático de la Unión sobre el desarrollo de la identidad política europea sigue siendo un asunto, por tanto, incierto, habida cuenta que resulta difícil precisar cómo reaccionarán los europeos al desarrollo de la experimentación de una nueva democracia en la que están inmersos. Resulta innegable que existe una demanda de responsabilidad del ejecutivo europeo, sea cual sea su forma en la actualidad y la eventual que puede haber adoptado en el futuro, así como que en la actualidad la forma en que visualizan dicha responsabilidad los europeos es aún la de responsabilidad frente a los representantes electos



del pueblo. Las formas tradicionales de la democracia representativa, por consiguiente, siguen teniendo importancia en el apoyo de los europeos a las instituciones políticas, de ahí que la identidad política europea dependa hoy en gran medida de algunas reformas institucionales y de algunas políticas relativas a la representación política (como la política electoral, la política de representación territorial y la política de partidos) de las que depende la responsabilidad democrática del ejecutivo. A la espera de dichas reformas, el problema del rendimiento del sistema de la Unión se afronta en términos de eficiencia institucional, es decir, metodologías, principios y conceptos político-institucionales sin los que el encuentro de las organizaciones estatales y de las culturas nacionales de los países miembros de la unión sería ciertamente mucho más difícil.

La primera metodología institucional es el uso de los principios de diferenciación y de diversidad. El primero supone la aplicación de agendas y procedimientos *ad hoc* para los diferentes sectores de la cooperación económica y política. El segundo consiste en la aplicación flexible de las reglas comunes en los diferentes Estados miembros: tanto la prerrogativa atribuida al gobierno concreto para aportar sus propias reglas a la ejecución de las decisiones comunes, como la práctica de las excepciones atribuida a los Estados concretos en virtud de su admitida diversidad respecto a los otros Estados en el sector objeto de reglamentación. El proceso de integración europea, que partió del supuesto de la fuerte semejanza de los Estados miembros, ha reconocido siempre que respetar los principios de diferenciación y de diversidad es una condición básica para evitar parálisis recurrentes y también crisis difíciles en su desarrollo. En efecto, cualquier proceso de integración regional, a pesar de la semejanza de los Estados implicados, no puede menospreciar las diferencias existentes, producto de la formación y del desarrollo de los Estados y de las culturas nacionales. El funcionamiento de las instituciones comunes diluirá en el futuro las diferencias, pero hoy en día eso depende, por el contrario, del respeto de dichas diferencias.

La aplicación de los principios de diferenciación y de diversidad, así como el recurso a diferentes instituciones y procedimientos, se ven afirmados y reforzados por otra opción metodológica, la formulación de conceptos operativos sobre los que los gobiernos convergen siempre, aunque la constante aplicación de dichos conceptos puede sufrir excepciones e infracciones. Ejemplos de todo esto son el concepto de *acquis*

*communautaire* (acervo comunitario), el concepto de armonización (adecuación de las leyes estatales a los retos y los requisitos de la política común, que asume la forma de una reglamentación uniforme), el concepto, alternativo al anterior, de mutuo reconocimiento (reconocimiento en cada Estado miembro de las disposiciones contenidas en las correspondientes legislaciones de los otros Estados miembros) y el concepto de subsidiariedad. Vale la pena señalar que el concepto de *acquis communautaire* es aparentemente un vínculo, pero en esencia, sustancialmente, es un elemento de flexibilidad político-institucional de la construcción comunitaria. Referirse al *acquis communautaire* significa, de hecho, vincular procedimientos y decisiones no sólo al texto de los tratados y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sino también a la *praxis* precedente consolidada, en algunos casos, con una interpretación expansiva del texto de los tratados, tanto en lo que respecta a los procedimientos como en lo relativo a las competencias y también a los poderes de la Unión.

Otro aspecto de la metodología político-institucional de la Unión Europea es la práctica de las cumbres y de los Consejos europeos, así como la más reciente de conferencias intergubernamentales de revisión o también la combinación de Consejos y conferencias intergubernamentales que sirven a los gobiernos para reexaminar, en momentos críticos, el estado de la integración o bien el estado de la cesión de competencias de los Estados a la Unión, así como para proyectar y re proyectar el futuro a la luz del estado de los intereses nacionales. Otra opción institucional fundamental, finalmente, es la que consiste en dotar al sistema político común de una institución de representación política general y territorial. La cooperación de la que hablamos aquí integra los sistemas estatales y acelera la integración social y cultural entre los grupos y los ciudadanos de los Estados miembros. Justamente esa consideración política sirve de fundamento a la creación de una asamblea parlamentaria en la Comunidad Europea y, posteriormente, a la atribución de poderes y también de competencias civiles al Parlamento Europeo, como la de acoger peticiones y asumir funciones de mediación entre los ciudadanos y las instituciones comunes. Esta opción tiene un valor político claro sobre la cultura política y sobre la identidad política en particular, a pesar de que su efecto exige un largo plazo de tiempo. La constitución de Parlamentos transnacionales no es un hecho excepcional, aunque no común, en el mundo contemporáneo (Kuper y Jung, 1997), un hecho que confirma la

tendencia ya señalada al incremento de la democracia o (al menos como derecho de voz de los representantes populares) en el mundo contemporáneo, aunque no hay duda de que el Parlamento Europeo es mucho más que una asamblea transnacional de Parlamentos nacionales. Tiene, efectivamente, un rol de representación y también un rol de defensa de los intereses de los ciudadanos en los procesos legislativos, al igual que los Parlamentos representativos de los Estados democráticos y pluralistas. Ello supone representación política autónoma de los gobiernos y también en competencia con ellos; significa, por tanto, que el proceso integrador europeo no pertenece sólo a la esfera diplomática ni está sólo circunscrito a asuntos de gobierno, sino que está inserto en un sistema formado por instituciones formales y por procesos que involucran la identidad política y cultural.

#### *Globalización y seguridad*

La seguridad de un Estado se puede definir como la expectativa de fracaso de cualquier agresión a su existencia por parte de otros Estados. En nuestro sistema internacional, dicha seguridad es mucho más fuerte que en los sistemas internacionales precedentes. Desde 1945 hasta hoy, ningún Estado ha desaparecido tras sufrir una agresión militar; cuando un Estado se ha visto amenazado de desaparición por una invasión militar, ha sido salvado por la intervención de otros Estados. Así pues, la expectativa de seguridad hoy es altísima o *casi perfecta* para todos los Estados. Los casos de desaparición de Estados tras el uso de la fuerza militar por parte de otros Estados son de tal naturaleza que no pueden ser adoptados como contraejemplo de la regularidad de la alta expectativa de seguridad internacional. La violencia ha sido utilizada con éxito sólo en tres casos: en Vietnam del Sur, entre 1965 y 1975; en Timor oriental, en 1975, y en el Sahara occidental, en 1975. Todos ellos son casos particulares de violencia internacional. Timor oriental y el Sahara occidental desaparecieron al finalizar su condición de territorios coloniales y en un momento en que aún no habían recibido el reconocimiento jurídico de su existencia por parte de un número significativo de Estados. Timor oriental fue ocupado y asimilado por Indonesia; el Sahara occidental por Marruecos. Al agredir militarmente a entidades que apenas habían dejado de ser colonias se violó el derecho de autodeterminación de los pue-

blos, algo muy grave, y no la seguridad de un Estado, tema del que nos ocupamos ahora. El tercer caso —la República de Vietnam del Sur— afectó a un Estado «provisional» creado por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial al dividir una entidad política territorial en dos Estados, Vietnam del Sur y Vietnam del Norte. Ese caso de «Estado dividido», como también a propósito de las dos Alemanias y Yemen, concluyó con la reunificación; lo mismo, probablemente, sucederá con Corea. El fin de Vietnam del Sur, en suma, no puede considerarse un ejemplo de fracaso de la seguridad en el sistema internacional contemporáneo.<sup>4</sup>

El recurso a la fuerza militar también se dio en algunos casos de desintegración estatal, pero no todos los casos de desintegración se caracterizaron por el uso de la fuerza. El fin de Yugoslavia es un caso de desintegración violenta, así como el nacimiento de Bangladesh a partir de Pakistán es un caso de secesión violenta. El fin de la Unión Soviética y el de Checoslovaquia, por el contrario, son casos de desintegración pacífica. Los restantes casos de desaparición de Estados son casi todos de unificación y en ellos encontramos modalidades de realización pacífica y violenta. El nacimiento de Tanzania y de Malasia, de entre un pequeño número de entidades estatales apenas surgidas de la condición colonial, y el proceso de integración europea son casos de unificación pacífica. La reunificación de «Estados divididos», por el contrario, presenta tanto la modalidad pacífica (Alemania), como la violenta (Vietnam) o semiviolenta (Yemen). Los casos de asimilación de Timor oriental a Indonesia y del Sahara occidental a Marruecos, finalmente, son casos de unificación forzada y violenta.

La falta de casos en los que la desaparición de Estados derivara de agresiones y ocupaciones militares de todo el territorio de un Estado evidencia la actual condición de seguridad de los Estados en el sistema internacional contemporáneo. Esta condición es nueva y se puede explicar a partir del cambio del valor de la seguridad de los Estados en el sistema internacional de este siglo, un cambio en dos fases o momentos. De la se-

4. Ni siquiera el caso del Líbano se puede contar entre los casos de éxito del uso de la fuerza militar. Israel ocupa cerca del 10 % del territorio libanés desde 1982, mientras que el ejército de Siria entró en el Líbano en 1976. Con los acuerdos de 1989, Siria retiró sus tropas de Beirut, pero no de todo el Líbano. Ni la ocupación siria ni la israelí estaban destinadas a la ocupación del Líbano y su anulación como Estado. Si se juzga la actual soberanía del Líbano, éste no ha dejado de existir como Estado.

TABLA 1. Desaparición de Estados en el sistema internacional contemporáneo

Modalidad	Casos
1. <i>Agresión militar.</i>	Ninguno.
2. <i>Desintegración.</i>	
Desintegración violenta.	Yugoslavia.
Desintegración pacífica.	Unión Soviética, Checoslovaquia.
3. <i>Unificación.</i>	
Asimilación forzada de neo-Estados.	Timor oriental, Sahara occidental.
Reunificación Estados divididos.	Vietnam, Alemania, Yemen.
Unificación voluntaria.	Malaisia, Tanzania, Unión Europea.

guridad como derecho del Estado particular reconocido por el derecho internacional pero garantizado efectivamente por el propio Estado se pasó, tras la Primera Guerra Mundial, a la seguridad como derecho del Estado particular y principio organizativo del sistema con la garantía de acción colectiva en el marco de la Sociedad de Naciones. Tras la Segunda Guerra Mundial, de esta concepción de la seguridad internacional se pasó a la concepción de la seguridad del Estado concreto entendida como bien público que garantiza, más que la acción colectiva en el marco de las Naciones Unidas, la autoridad política del sistema, o sea, el Estado que ejerce el principal rol organizativo del sistema.

En el sistema internacional tradicional, la seguridad entendida como persistencia del Estado concreto no era un bien público. Era la pluralidad de Estados soberanos y la persistencia del sistema de Estados el bien público por el que se movilizaban Estados e instituciones del sistema y particularmente las grandes potencias y conciertos de las grandes potencias. De este modo se pretendía evitar que la pluralidad de Estados desapareciera en una unidad imperial. La supervivencia del Estado concreto, por el contrario, era un derecho que podía ser violado y que, en efecto, fue violado cada vez que la desaparición de las que se consideraban pequeñas potencias o potencias medias se consideraba necesario para mantener una sistematización que evitara el riesgo de caer en un orden imperial. Las reglas y las instituciones del sistema debían garantizar que al sistema de Estados no le sustituiría un imperio. Un Estado no debía destruir la pluralidad de la soberanía que conformaba el sistema e

imponer un orden imperial. La conquista y asimilación de Estados enteros por parte de otros era considerada legítima frente al bien colectivo supremo, la conservación del sistema impidiendo que el poder territorial de un Estado prefigurara condiciones de construcción de un orden imperial. El derecho individual a la seguridad podía ser violado y la violación podía ser sancionada con tratados que comportaban efecto jurídico.

La situación cambió en el sistema internacional entre las dos guerras mundiales, cuando se introdujo el principio de la seguridad colectiva de la Sociedad de Naciones. Entonces, la seguridad del Estado concreto comenzó a asumir la naturaleza de bien público por el motivo de que la defensa de su seguridad no se dejaba ya al propio Estado afectado. En el sistema de Estados europeo, la fuerza militar nacional y las alianzas militares con otras naciones igualmente potentes o más potentes habían sido hasta el momento los únicos medios con los que un Estado concreto protegía su bien individual de seguridad. Con la Sociedad de Naciones y con el principio de seguridad colectiva, los Estados afirmaron que la defensa del Estado concreto debía ser garantizada por todos, de manera consensuada e institucionalmente, o sea, en el marco multilateral de la Sociedad de Naciones. A la afirmación del principio, sin embargo, no le siguió inmediatamente su ejecución y realización concreta. La colaboración para defender el Estado agredido no se produjo como se había establecido y la institución diseñada para custodiar la nueva naturaleza de la seguridad internacional, la Sociedad de Naciones, no se creó en un contexto favorable. En un sistema de soberanías independientes, ayer como hoy falta la autoridad formal que vigile la conservación del bien público. El disfrute de tal bien, cuando no se produce la colaboración de los otros actores, depende de un actor dispuesto a proporcionar el bien público *por cuenta propia*. Este actor se comporta como proporcionador o *garante último* del bien y lo hace porque ejerce el rol organizativo fundamental. El rol de proporcionador o *garante último* de la seguridad internacional y el rol organizativo fundamental coinciden en el mismo Estado o institución.

La seguridad del Estado como bien privado, por lo tanto, es un bien que el Estado concreto deber mantener por sí mismo y con sus propios medios. La garantía del bien de la «seguridad estatal» está en la fuerza militar del Estado y en la de los aliados con los que el Estado vincula su soberanía. No existe autoridad política o institución que se vea obligada a garantizar el bien individual. El bien público, por el contrario, es aquel del que gozan los individuos de un sistema porque una autoridad lo ga-

rantiza en términos absolutos a todos o bien un actor o institución lo garantiza en última instancia a aquellos que no están en disposición de proporcionarse ese bien a sí mismos. En el caso del bien privado todo el peso de la protección del bien recae sobre el individuo; en el caso del bien público sobre el individuo pesan obligaciones más limitadas de autoprotección, pero recae sobre él el cumplimiento de las reglas establecidas por la autoridad o por el garante último. En caso de violación o pérdida de un bien privado, el castigo del culpable y la restauración del bien pueden no darse porque podría suceder que el garante del bien sea el culpable de ello. En caso de violación o pérdida de un bien público, por el contrario, la autoridad o el garante último interviene con éxito para restaurar el bien o puede intervenir preventivamente contra quien amenaza con violar los bienes de otros.

En el interior de un Estado, el *garante último* de los bienes públicos y la autoridad política suprema coinciden en el gobierno estatal, que puede dirigirse a agencias o instituciones subordinadas para asegurar la garantía de los bienes públicos. En el sistema internacional, por el contrario, donde no existe una autoridad política formal, los bienes públicos —como la seguridad en el sistema internacional contemporáneo— están garantizados por el Estado que ejerce el rol organizativo principal o bien por instituciones específicas: los bienes públicos están garantizados, en última instancia, por el Estado hegemónico o líder del sistema, individualmente o en colaboración con una institución internacional. Por lo que respecta a la seguridad del sistema internacional contemporáneo, Estados Unidos, como veremos, ha ejercido la función de garante último y ha optado, casi siempre, por acciones multilaterales con la participación de las Naciones Unidas.

Los estudiosos de las teorías hegemónicas de la política internacional han considerado la moneda para los cambios internacionales y la libertad de circulación del comercio internacional los dos bienes públicos que las potencias hegemónicas del pasado intentaron garantizar en lo que respecta al sistema internacional.<sup>5</sup> En el sistema global contemporáneo, los bienes públicos económicos son, en general, garantizados en el marco de regímenes internacionales y, como hemos visto, en la formación de dichos regímenes concurren también actores no estatales, organizaciones

5. Véanse, por ejemplo, Gilpin (1981), Modelski (1978) y Kindleberger (1970 y 1988). Este último se ocupa expresamente de los bienes públicos internacionales.

no gubernamentales que poseen, en general, la experiencia y los recursos humanos necesarios para verificar el estado de disfrute del bien y para formular reglas de consumo colectivo de dicho bien. Nos ocuparemos de este aspecto cuando examinemos los nuevos problemas de la agenda del sistema político global, que son, debido a su naturaleza, problemas inherentes a los bienes públicos.

La confirmación de estos cambios en la seguridad estatal proviene también del hecho de que en el sistema internacional contemporáneo la creación de alianzas militares, a pesar del aumento del número de Estados, se ha convertido en un hecho cada vez menos frecuente. La formación de alianzas militares con la suscripción de compromisos precisos de asistencia recíproca es ahora un comportamiento obsoleto de las políticas exteriores y el número de las alianzas militares surgidas en los últimos quince años está cerca de cero. La última oleada de creación de alianzas militares se remonta al período de la denominada «segunda guerra fría», o sea, al período que va desde finales de los años setenta hasta mediados de los ochenta. En esos años, la Unión Soviética lanzó su último ataque a la política de seguridad internacional de Estados Unidos firmando una serie de pactos político-militares con gobiernos que se proclamaban comunistas en el África austral, en el cuerno de África y en la península arábiga. La única excepción al carácter obsoleto de las alianzas militares está representada por la OTAN, que está incrementando sus miembros e incluso actualizando de forma importante la justificación de su razón de ser. La explicación de la afortunada existencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte reside en el hecho de que su líder es el Estado que ha ejercido el rol de garante último de la seguridad en el sistema internacional contemporáneo. Esto queda demostrado por los casos en los que falló el recurso a la agresión militar para hacer desaparecer un Estado.

En el sistema internacional contemporáneo, más allá de los dos casos de agresión a los Estados neonatos de Timor oriental y del Sahara occidental ya considerados, podemos enumerar cinco casos de agresión militar intencionalmente diseñada para destruir la existencia de un Estado. En orden cronológico, los cinco casos son:

1. La invasión de Corea del Sur por parte de Corea del Norte (1950-1953).
2. La invasión de Vietnam del Sur por parte de Vietnam del Norte (1960-1975).

3. La invasión de Afganistán por parte de la Unión Soviética (1979-1989).
4. La invasión de Kuwait por parte de Irak (1990-1991).
5. La invasión de Bosnia por parte de Croacia en 1995.<sup>6</sup>

Obviamente, los casos de agresión militar y de invasión parcial del territorio de otro Estado han sido mucho más numerosos, pero en éstos no se constata la intención por parte del agresor de hacer desaparecer al Estado agredido ni tampoco sucede que la desaparición del Estado agredido pudiera ser un efecto directo de la agresión. Sin embargo, la probabilidad de que se diera tal efecto era muy alta en el caso de Bosnia, lo que explica que lo hayamos incorporado a nuestro recuento de casos.

En tres de los cinco casos considerados, la salvación del Estado agredido y amenazado de desaparición —o sea, la salvación de Corea del Sur, de Kuwait y de Bosnia— se debió a la intervención militar de Estados Unidos, conducida con la legitimación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el cuarto caso, Vietnam, la intervención de Estados Unidos asumió dimensiones muy amplias, pero no recibió la legitimación de las Naciones Unidas. La diferencia entre el caso coreano y el caso vietnamita —ambos pertenecientes al conflicto Este-Oeste y a la confrontación abierta soviético-norteamericana, con el apoyo adicional chino tanto a los coreanos como a los vietnamitas— se encuentra en la condición de jaque en que la Unión Soviética puso a Estados Unidos en el asunto vietnamita tras haber aprendido del error cometido en el asunto coreano, en el que Estados Unidos —aprovechando la ausencia por protesta de la Unión Soviética del Consejo de Seguridad— obtuvo la legitimación de las Naciones Unidas a la intervención militar. En el quinto caso, Estados Unidos optó por la intervención indirecta y las «operaciones encubiertas» de la CIA (Central Intelligence Agency) para abortar la invasión. Si la invasión soviética de Afganistán hubiera tenido éxito, el objetivo ruso era obtener con el ejército rojo los mismos efectos que ese mismo ejército logró en los Estados de Europa oriental al finali-

6. Se debe tener presente, sin embargo, que en este caso falta el requisito de intencionalidad. En agosto de 1995, Croacia inició la invasión de Bosnia occidental con el objetivo de conquistar y anexionarse una parte de su territorio. Este objetivo «limitado» por parte croata habría infligido un golpe mortal a Bosnia, amenazada de anexión en otras partes de su territorio por parte de Serbia.

zar la Segunda Guerra Mundial, o sea, el fin de la soberanía real del Estado ocupado. Afganistán no hubiera desaparecido formalmente —podríamos, por tanto, considerar el caso afgano un caso especial de nuestra lista—, pero sin duda alguna la invasión habría eliminado de hecho la soberanía. Como conclusión, sólo existe un caso de Estado desaparecido a causa de una agresión militar, Vietnam, pero, como hemos ya visto, se trataba de un «Estado dividido» y, por lo tanto, de un caso independiente. En los otros casos, el garante último de la seguridad del Estado amenazado de desaparición fue Estados Unidos. Intervino directamente y con la legitimación de las Naciones Unidas en Corea, Kuwait y Bosnia, mientras que en Afganistán intervino indirectamente y de manera encubierta.

El rol de Estados Unidos en la seguridad internacional se encuentra en la base de la solidez de la principal alianza militar del sistema contemporáneo: la OTAN. Un instrumento de seguridad para los Estados miembros, pero también un instrumento con el que Estados Unidos garantiza el bien público de la seguridad de los Estados en Europa y en las áreas circundantes, o sea, en el área del Mediterráneo, en el marco del rol global de Estados Unidos. El fin de la Unión Soviética y de la amenaza que suponía para los Estados de Europa occidental no tuvieron un efecto de clausura sino un efecto de actualización de la Alianza Atlántica. La actualización ha tomado la forma de una ampliación progresiva del número de miembros de la Alianza, que prevé incluir en sus filas, a largo plazo, a todos los Estados que pueden suponer amenazas para la seguridad internacional en la región europea ampliada. De este modo, la OTAN, más que ser una alianza militar directa contra alguien, asume la naturaleza de institución de garantía del bien público de la seguridad internacional de los Estados que forman parte de la misma. La verdadera razón de ser de la OTAN, por tanto, es el rol principal que tiene Estados Unidos, el rol de garante último de la seguridad global del sistema internacional.

Esta evolución de la OTAN afecta directamente a la seguridad de todos los Estados europeos y condiciona de manera decisiva la evolución de la Unión Europea porque condiciona las negociaciones que, en su interior, se desarrollan en la esfera de la política exterior y la seguridad.

En diciembre de 1969, los jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad Europea, reunidos en La Haya, tomaron la decisión de poner en marcha una cooperación política que debía conducirles a armonizar sus

políticas exteriores. En el Acta Única Europea, en 1986, los gobiernos comunitarios suscribieron, entre otras cosas, el compromiso de cooperar en el sector de la seguridad internacional. Entre estas dos fechas se sitúa una intensa y prolífica cooperación de los Estados de la Comunidad Europea en el sector de política exterior. En esos quince años, se lograron resultados institucionales, políticos y simbólicos importantes, entre los primeros, la creación de comités, grupos de trabajo y redes de consulta permanente entre los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Los resultados políticos se pusieron de manifiesto en la cooperación y las posiciones comunes que, en muchas cuestiones importantes, los gobiernos de la Comunidad exhibieron en el seno de las Naciones Unidas y en la Conferencia sobre la Cooperación y la Seguridad en Europa. Los resultados simbólicos, finalmente, quedaron evidenciados, por ejemplo, en la Declaración sobre la Identidad Europea que los ministros de Exteriores de los países de la Comunidad acordaron en diciembre de 1973. Con esa Declaración, se alejaron del gobierno de Estados Unidos respecto al importante enfrentamiento que por entonces se daba entre Occidente y los países árabes acerca de los problemas de Oriente Medio y del régimen del petróleo.

La cooperación acerca de la política exterior, de seguridad y de defensa entre los países miembros de la Comunidad prosiguió después del Acta Única, lográndose otros éxitos. El Tratado de Maastricht de 1992 y el Tratado de Amsterdam de 1997 prosiguieron el camino hacia la formación de la política exterior y de defensa de la Unión Europea, pero pusieron también de manifiesto que el núcleo fundamental de la seguridad de los Estados europeos consistía en la conservación de la OTAN y en el respeto del rol de Estados Unidos en la seguridad internacional. El fin de la Unión Soviética y de su bloque, que precedió a las negociaciones de Maastricht, no ofreció a los países europeos la posibilidad de reformar su política de seguridad, sino sólo de cambiar las condiciones en que se debía elaborar su propia política exterior teniendo en cuenta la persistencia del rol sistémico de Estados Unidos dentro de la seguridad internacional.

En el transcurso de los años setenta y ochenta, la cooperación política europea (como se conocía entonces a la política exterior común) creció más en la dimensión del antiamericanismo que en la del antisovietismo, en el sentido de que, sin modificar sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, los gobiernos miembros de la Comunidad podían mos-

trar en el marco comunitario multilateral su disociación, a veces sólo simbólica, de las acciones y posiciones de Estados Unidos que no compartían. En ocasiones, el marco comunitario ofreció la posibilidad de ir más allá de la disociación simbólica y llevar a cabo acciones e iniciativas no compartidas por el gobierno norteamericano. La disociación tomó carácter propio en la Declaración sobre la Identidad Europea de 1973: en ella los gobiernos de la Comunidad afirmaban que Europa tenía su propia cultura y su tradición, en la que se inspirarían sus posiciones respecto a la política internacional. La Declaración hizo enfurecer al secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, hasta el punto de que el posterior Consejo de Ministros europeo de Asuntos Exteriores modificó el alcance de la Declaración, afirmando que las posiciones comunes de los gobiernos miembros no podían contraponerse a los intereses de cualquier aliado o bien a los intereses de Estados Unidos. La aspiración a tener una posición autónoma respecto a Estados Unidos era muy fuerte y crecía cada vez que los gobiernos europeos veían una amenaza contra los intereses propios en las posiciones de Estados Unidos, sobre todo hacia los países de Oriente Medio y, en algunos casos, hacia la Unión Soviética e incluso en algunas ocasiones acerca de otros países o grupos de países. Una muestra de las disociaciones de los países europeos hacia Estados Unidos a través de la cooperación política europea en los años setenta y ochenta incluye, por ejemplo:

- el diálogo euro-árabe para tomar distancia de la política norteamericana en Oriente Medio y en el conflicto con los países extractores de petróleo;
- la *Ostpolitik*, destinada a disminuir las tensiones en el seno de la conferencia de seguimiento de la CSCE para salvar y ampliar la cooperación paneuropea;
- la disociación de la invasión norteamericana de la isla de Granada en 1985, del embargo a Nicaragua y de la política latinonorteamericana de Ronald Reagan, política a la que se contrapuso la iniciativa de la Conferencia de San José, que abrió una agenda de cooperación de larga duración entre la Comunidad Europea y los países centroamericanos;
- la negativa a seguir a Washington en acciones simbólicas —el boicot de los juegos olímpicos de Moscú— y también en iniciativas económicas de peso —la construcción del gasoducto siberiano—, como reacciones a la política soviética de la segunda guerra fría.



La disociación de Washington, como puede apreciarse, no se extendió nunca al sector estratégico y militar. En el mismo período, de hecho, los europeos se alinearon junto a los norteamericanos en la cuestión de los euromisiles. La voluntad de disociación era específica y contingente, en el sentido de que se refería a determinadas cuestiones concretas y desapareció al cambiar las circunstancias. Esto sucedió a partir del inicio de los años noventa, a consecuencia tanto del fin de la Unión Soviética como merced a la redefinición de la política hegemónica norteamericana frente a la profundización del proceso de globalización. El fin de la competencia Este-Oeste libró la política exterior norteamericana de los extremismos de la lucha contra el comunismo; los requisitos de la globalización llevaron a Estados Unidos, a su vez, a considerar con atención la redefinición de su propia política hegemónica. En particular, aceptaron el predominio de las acciones multilaterales y el método de la concertación y de la negociación para gestionar los problemas globales. Cuanto más se ha acercado Estados Unidos al respeto de estos requisitos, mayor ha sido el desinterés de los gobiernos europeos por disociarse del aliado. Al mismo tiempo, la progresiva consolidación de los Estados de Europa central y oriental hizo disminuir la urgencia de construir una política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. De ahí que la crisis de Yugoslavia encontrara a los países de la Unión Europea sin contar todavía con una política exterior y de defensa común; al mismo tiempo, la intervención de Estados Unidos en Bosnia confirmó que éste es el garante último de la seguridad internacional, rol aceptado tanto por los países miembros de la Unión Europea como por muchos otros del sistema internacional.

#### LOS PROBLEMAS DE LA AGENDA DEL SISTEMA GLOBAL

La conservación de la soberanía política en el mundo globalizado y la seguridad territorial no son ya los únicos problemas de la política internacional, como lo fueron en los siglos posteriores a la formación de los Estados europeos. Ni tampoco los problemas económicos son los únicos que se han añadido a los problemas de la seguridad político-territorial, cuando, desde hace más de un siglo, empezaron a presentarse como problemas de composición de los intereses económicos nacionales de los principales Estados europeos, encarecidamente decididos a de-

fender —incluso recurriendo a la guerra— su propio comercio y la búsqueda de nuevos mercados para sus productos nacionales. Los problemas internacionales del sistema global van más allá de la seguridad político-territorial de los Estados y más allá de las reglas de la competencia económica en el mercado mundial. En el sistema global, los Estados y los otros sujetos individuales y colectivos, sociales e institucionales se encuentran con problemas nuevos o transformados por la globalización como son, sobre todo, la convivencia social sobre la base de los derechos humanos, la autodeterminación, la democracia y la protección de los grupos minoritarios; la gestión de flujos migratorios causados por motivos económicos y la reubicación de masas de exiliados por motivos étnicos, religiosos y políticos; la conservación de la biosfera, la protección del medio ambiente y la reglamentación del uso de los recursos naturales comunes (espacio, atmósfera, océanos); la emergencia sanitaria producida por los contagios epidémicos y grandes enfermedades como el sida; la lucha contra el crimen internacional organizado y los tráfico ilícitos (blanqueo de dinero, tráfico de droga, tráfico de armas, trata de blancas).

Las reglas de la seguridad político-territorial y de la competencia económica no agotan los problemas de la política internacional actual porque problemas como los que he señalado antes comportan desórdenes e incertidumbre respecto a la convivencia en el sistema mundial. Cada uno de ellos, cualquiera que sea su punto de origen o su lugar de máxima concentración, produce efectos que no pueden ser contenidos por las fronteras del Estado. Cada uno de ellos desborda fácilmente los límites de un Estado y tiene efectos en el interior de otros Estados, afecta al orden social, influye en los planes económicos, requiere respuestas políticas. A pesar de que un gobierno intenta dar respuestas políticas y legislativas a dichos problemas, su capacidad de respuesta eficaz es mínima o nula si no coordina sus respuestas con las de otros gobiernos. A causa de los efectos de interdependencia e interconexión que los procesos de globalización tienen sobre las decisiones y sobre las políticas internas de los Estados contemporáneos, los gobiernos no pueden ejercer viejas y nuevas funciones (seguridad pública, desarrollo económico, protección de la salud, seguridad social, etcétera) si no recurren a formas de cooperación y coordinación internacional. Para ser eficaz, cualquier intervención gubernamental que afronte los efectos internos de estos problemas debe coordinarse con las intervenciones de otros gobiernos y generar políticas,

reglamentaciones y regímenes internacionales. Para que esto se produzca, estos problemas deben entrar en la agenda del sistema político global.

La agenda de un sistema político está compuesta por un conjunto de problemas controvertidos que la mayor parte de los sujetos y en especial los sujetos principales del sistema consideran que exigen una intervención que encuentre soluciones colectivas que todos los actores del sistema deberán aceptar. La agenda de un sistema político, por tanto, está compuesta por problemas 1) que un gran número o todos los sujetos del sistema consideran de gran importancia para la organización político-institucional y el desarrollo del sistema y 2) para cuya solución existen diferentes preferencias. La importancia de un problema y la diversidad de preferencias se traduce en 3) contraposiciones conflictivas que dificultan o alejan la formulación de políticas para solucionar el problema y 4) acaban por mantener con vida un problema durante largo tiempo, esté o no en la agenda del sistema.

No todos los problemas del sistema político global tienen la misma naturaleza ni se presentan del mismo modo, ni pueden gestionarse con los mismos procedimientos y resolverse con el mismo tipo de políticas y decisiones colectivas. Una clasificación útil es la propuesta por Charlotte Bretherton (1996a), que tiene en cuenta como criterios taxonómicos la naturaleza de los problemas y también los diferentes modos en que pueden tratarse en la política global. Bretherton distingue tres categorías de problemas que pueden entrar en la agenda del sistema político global:

1. Problemas que, hasta el presente, han sido considerados propios de la responsabilidad individual de los Estados, porque están ligados a las características de su soberanía, pero que actualmente se consideran objeto de responsabilidad colectiva regional o global. A esta categoría pertenecen los problemas de los derechos humanos y del desarrollo político interno, además de los tradicionales problemas de seguridad.

2. Problemas que tienen dimensiones o consecuencias que sobrepasan cualquier frontera estatal y que, por eso, ya son objeto de cooperación internacional o bien problemas para los que se propicia fuertemente una gestión colectiva lo más amplia posible. A esta categoría pertenecen muchos problemas del sistema global actual, como los problemas de la protección medioambiental, los problemas sanitarios provocados por enfermedades infecciosas nuevas y no controladas todavía médicamente, o los problemas de la criminalidad internacional.

3. Problemas que superan la capacidad de respuesta individual de los Estados y que sólo se pueden gestionar de manera eficaz atribuyendo competencias significativas de producción política a instituciones del sistema global. A esta categoría pertenecen los problemas provocados por los movimientos masivos de población por razones políticas y económicas, además de los problemas tradicionales de reducción del desequilibrio entre áreas de la economía mundial, del declive de las economías de las áreas desfavorecidas y de la erradicación de la pobreza generada por la estratificación de la economía capitalista mundial.

La inclusión de dichos problemas en la agenda del sistema abre el camino a su solución pacífica, pero ésta depende de la convergencia de diferentes condiciones y del modo en el que un problema se presenta respecto a los intereses que genera y provoca. La inclusión de un problema en la agenda del sistema está precedida por una fase de politización. El problema no sólo es advertido por muchos sujetos, sino que también se considera específicamente como problema que debe recibir una respuesta en términos de reglas colectivas y, eventualmente, también en términos de recursos comunes. Concretamente, un problema se politiza cuando algunos sujetos lo convierten en objeto de la actividad política: promueven solidaridad y agregaciones en torno al problema, hacen depender sus comportamientos políticos de la voluntad expresa de los otros sujetos de negociar la gestión colectiva del problema y organizan acciones orientadas a hacer que el problema figure en la agenda del sistema. Hasta que los problemas políticos no forman parte de la agenda, son motivo de diferencias, tensiones y conflicto; provocan inestabilidad política y son una amenaza para la organización institucional del sistema.

La politización y la inclusión de un problema en la agenda de la política internacional dependen de diferentes factores de naturaleza política, social o material. Factores del primer tipo son el mantenimiento o la oposición de los gobiernos de los Estados que tienen roles organizativos preeminentes, el mantenimiento o la oposición de los gobiernos que controlan recursos directamente importantes para el problema en cuestión, el apoyo o la oposición de grupos de Estados lo suficientemente fuertes y cohesionados. Factores del segundo tipo son los procesos económicos, como las fases de crecimiento o de contracción de los ciclos económicos, y procesos culturales, como las fases expansivas o re-

flexivas de una civilización o de una cultura. Factores de tipo material, finalmente, son las innovaciones y el progreso tecnológico. Habida cuenta de que estos factores se presentan de manera diferente en el tiempo, el contexto o el modo en el que estos factores se combinan en un momento dado incide de forma importante en la politización de un problema, así como en su ubicación en el orden de prioridades de la agenda y en la duración de su politización. Es posible que un problema, como consecuencia de la situación que atraviesa el sistema político, se adelante a otro o bien que sea marginado. Eso sucede porque los problemas de un sistema pertenecen, o son percibidos como pertenecientes, a diferentes áreas —economía, medio ambiente, organización política, necesidades humanas fundamentales, relaciones interculturales, etcétera—, que compiten entre sí por la asignación de los recursos disponibles para su solución.

Del contexto sistémico depende también otra característica de la politización de los problemas y de la gestión de la agenda del sistema global. Esta característica es la interdependencia de muchos problemas políticos, económicos, sociales y de otra naturaleza presentes en el sistema político global, así como su interdependencia con la estructura social y con la forma de organización sistémica. Esta doble interdependencia incide en la complejidad de la gestión y la búsqueda de soluciones para los problemas del sistema global. Como veremos pronto, con el ejemplo del problema medioambiental, esta interdependencia se encuentra en el origen de la rigidez de las posiciones de los sujetos estatales en las negociaciones que deben encontrar las soluciones de los problemas, así como en la incapacidad de las instituciones para producir rápidamente decisiones con poder resolutivo.

No existe un criterio unívoco que permita definir cuál es la agenda de un sistema en un determinado momento histórico. Un criterio significativo del sistema global contemporáneo lo ofrecen los documentos de las conferencias mundiales que las Naciones Unidas convocan sobre temas específicos. Otro criterio consiste en remitirse a los informes de los comités de expertos o de organizaciones internacionales gubernamentales o no gubernamentales. Otro criterio consiste en examinar las declaraciones conclusivas de reuniones periódicas de agregaciones gubernamentales (como el Grupo de los 7 o el Grupo de los 77) a lo largo de algunos años: la singularización reiterada el tiempo de un problema es un indicador significativo de su relevancia sistémica. La mejor manera de

establecer la lista de problemas presentes en la agenda o que predominan en la agenda del sistema global es tomar en consideración todos los criterios anteriores y prestar atención, por otra parte, a la singularización y señalización que realizan los medios de comunicación de masas. Estos reproducen la formulación de los problemas efectuada por sujetos del sistema, documentan la naturaleza y las dimensiones de los problemas y describen el choque de los intereses políticos implicados en los respectivos problemas. Los medios de comunicación de masas no son imparciales cuando ejercen estas funciones y, por tanto, contribuyen a formar el escenario de la agenda del sistema político proporcionando cierta visión de los problemas globales a la opinión pública, que, a su vez, puede influir sobre los sujetos de las negociaciones orientadas a gestionar esos problemas.

La política se articula en torno a los problemas de un sistema social y por ello es también una competición continua sobre la definición de los problemas de importancia sistémica relevante y sobre el orden de prioridades que se otorga a dichos problemas porque no a todos se les puede destinar igual cantidad de recursos. La solución de los problemas de la agenda política de un sistema comporta, de hecho, el empleo de recursos: comenzando por los recursos organizativos y de negociación necesarios para que la mayoría de los sujetos del sistema lo consideren urgente, hasta el uso de los recursos económicos y materiales necesarios para solucionar el problema. El orden de importancia de los problemas en la agenda, por otra parte, revela aspectos importantes de un sistema político, como el poder de cada uno de los sujetos, los conflictos abiertos y las relaciones de solidaridad y antagonismo, las preferencias de los diferentes Estados y los intereses principales en el interior de los Estados que disponen de mayores recursos para solucionar los problemas en cuestión. La agenda de un sistema, finalmente, revela la capacidad de *problem-solving* del sistema, algo que depende del funcionamiento de sus instituciones y de la habilidad de quienes ocupan los roles organizativos principales.

La inclusión en la agenda del sistema significa, en concreto, que un problema se convierte en objeto de políticas públicas, de decisiones y actividades con las que la mayoría de los gobiernos convergen hacia soluciones operativas específicas. Esto puede suceder bien mediante la formulación de normas jurídicas a las que se llega en el marco de negociaciones multilaterales y de conferencias diplomáticas *ad hoc*, bien con

la creación de instituciones competentes para gestionar un problema o con la atribución de la competencia y de los recursos necesarios para solucionar un problema o un área de problemas a instituciones ya existentes.

Esto no quiere decir que los problemas de la agenda del sistema global dejen de ser problemas a los que se da respuesta nacional, bilateral o de un pequeño grupo de Estados. La gestión de un problema internacional tiene lugar siempre en diferentes niveles —nacional, bilateral, agregativo, regional o global— y puede ser exclusiva de las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, o bien combinar acciones estatales y acciones de sujetos no estatales.

Una vez incluido en la agenda del sistema, el modo en que un problema se gestiona dependerá también de las fracturas sociales del sistema, tanto por razones estructurales —porque las fracturas dividan los Estados en grupos afines y, por lo tanto, en grupos en gran medida igualmente expuestos a los efectos de un problema— como por razones políticas porque las fracturas sociales predispongan a la solidaridad y a las agregaciones de gobiernos en la negociación y en las instituciones en las que se buscan soluciones a los problemas en cuestión. Por estas razones, una vez incluidos en la agenda del sistema, los problemas tienen impacto en la organización sistémica: su solución o no solución (o bien los intentos de despolitización de un problema y de exclusión de la agenda) cambian o conservan las reglas que gobiernan los bienes del sistema y las competencias de las instituciones sobre esos mismos bienes. Las competiciones políticas que se desarrollan en torno a los problemas de un sistema, por lo tanto, son —según los casos— factores de evolución o de conservación de su forma organizativa.

La politización del problema de la protección de la biosfera o bien la competición sobre su introducción en la agenda del sistema global y su reglamentación o regulación es un buen ejemplo de este punto. Algunos gobiernos hace tiempo que son contrarios a incluir en la agenda de las instituciones internacionales la responsabilidad de reglamentar actividades industriales dañinas para el medio ambiente. Prefieren que, frente a problemas específicos de contaminación, los gobiernos reglamenten con acuerdos internacionales específicas dichas actividades, valorando periódicamente las medidas que se deben tomar en función de sus intereses económicos generales y de sus intereses industriales específicos. Esta manera de solucionar el problema es la tradicional, una forma que, como sucede con todos los acuerdos negociados entre gobier-

nos, conlleva el riesgo de que los gobiernos más débiles o más disconformes acepten reglas desfavorables para la conservación del medio ambiente natural dentro de sus fronteras. Debido a la naturaleza del problema —la unicidad de la biosfera—, dicho riesgo se traduce en la falta de control de prejuicios que no se circunscriben a las fronteras estatales, sino que se extienden al resto del sistema. Frente a tal riesgo, existe ya una demanda de gobierno del problema ambiental con políticas públicas, así como que se inscriba el problema ambiental en la agenda de los problemas comunes del sistema global y, por último, que se establezcan instituciones comunes que formulen reglas orgánicas de gobierno del problema y que no se limiten a seguir la evolución del problema en sí. La demanda ha surgido con la participación decisiva de sujetos de nivel transnacional, de grupos ecologistas que reúnen tanto a simples militantes como a verdaderos expertos a los que los gobiernos recurren siempre cuando deciden responder a los problemas de la agenda. Una vez incluido en ésta, el problema de la protección ambiental ha asumido rasgos que están a su vez determinados por las fracturas del sistema. Sean cuales sean los diferentes niveles de conciencia del problema ecológico en el Norte y en el Sur del mundo y sea cual sea la determinación real de los gobiernos del Sur y del Norte para combatir la contaminación y la destrucción ambiental, los contenidos de las reglas y de los regímenes posibles de la política ambiental dependen en gran medida de la solidaridad y las posiciones políticas asociadas a la fractura Norte-Sur.

### *Medio ambiente*

Los Estados delimitados por sus fronteras territoriales están ubicados en un único sistema físico y biológico, la biosfera. Las leyes naturales gobiernan las interacciones entre los elementos de la biosfera sin tener en cuenta las fronteras territoriales de los Estados. Las modificaciones y los daños infligidos a la biosfera por las actividades humanas tienen, por tanto, consecuencias que las fronteras de los Estados no pueden detener. El ser humano siempre ha intervenido sobre los elementos de la naturaleza, pero hoy en día su intervención es diferente a la del pasado cuantitativa y cualitativamente. El excepcional crecimiento de la economía industrial en el curso de este siglo ha per-

mitido mejorar el nivel de vida de amplias masas de personas, pero ha dañado al ecosistema. Dicho de otra forma, el crecimiento del conocimiento del impacto ambiental de la actividad industrial no ha crecido en la misma proporción que la economía. La producción industrial, sin embargo, no es la única culpable de los daños medioambientales; también muchas formas de uso intensivo y desordenado de los recursos naturales en agricultura y en los asentamientos urbanos, sobre todo de grandes dimensiones, han causado daños considerables al medio ambiente natural. El problema ecológico es, por tanto, un problema del sistema global por tres razones:

1. Los daños ambientales no se circunscriben al interior de las fronteras de los Estados: la unicidad de la biosfera transmite y acumula los efectos de daños concretos.
2. El medio ambiente terrestre ha sido dañado tanto por la producción industrial descontrolada del Norte desarrollado —tanto en lo relativo a la producción de residuos como al agotamiento de energía y recursos naturales— como por la degradación de la pobreza del Sur atrasado, en este caso respecto a la falta de control medioambiental por parte de estructuras estatales débiles y en lo relativo al abandono de vastas áreas agrícolas.
3. Las soluciones eficaces de los grandes problemas ecológicos no pueden imponerse y ejecutarse a nivel estatal. Las soluciones de los grandes problemas medioambientales requieren coordinación a nivel del sistema global.

La biosfera es un bien colectivo poco protegido porque está abierto al uso de todos y a la tutela de nadie. Consecuentemente, la protección medioambiental y la conservación de la biosfera sólo se puede perseguir mediante políticas basadas en reglas y regímenes colectivos, que cada gobierno estatal debe respetar hasta donde llegue su jurisdicción. Las acciones voluntarias de cada uno de los Estados —alternativas a la política colectiva— son inadecuadas, pese a que no se debe infravalorar su rol en la solución de microproblemas ambientales y su efecto de ejemplo sobre otros Estados. Muchos Estados han creado ministerios y organismos para la protección medioambiental, así como legislaciones en materias como el vertido de sustancias contaminantes, las emisiones de gases, el tratamiento de los residuos y la protección de especies anima-

les en vías de extinción. Son conscientes también de la importancia de la cooperación internacional en este tipo de problemas, así como de la necesidad de individualizar estándares, reglas de conducta y normas válidas para todos.

Las políticas colectivas de los Estados van acompañadas de acciones de sujetos no estatales, tanto a nivel interno como a nivel global. Al irse agravando el problema medioambiental, se ha producido en los últimos decenios el nacimiento de un movimiento medioambiental de naturaleza compuesta. Comprende asociaciones voluntarias de protesta e iniciativa, partidos «verdes», institutos de investigación, así como grupos de presión transnacionales de dimensiones considerables como Greenpeace, World Wildlife Fund y Friends of the Earth. El efecto sobre el crecimiento de la conciencia medioambiental que han promovido estas organizaciones no es su único activo. Como las grandes organizaciones no gubernamentales, han adquirido subjetividad política en el sistema global al estar en condiciones de intervenir directamente en la elaboración de las políticas medioambientales, ofreciendo una contribución de expertos científicos que va desde la definición del problema a la formulación de reglas y, naturalmente, al seguimiento y verificación de su aplicación y de sus efectos.

La protección de la biosfera, como la de cualquier bien colectivo en ausencia de una autoridad formal de gobierno, se ve favorecida por la existencia de un sujeto que ejerce de líder de las iniciativas de protección y dispone también de la capacidad y los recursos necesarios para desempeñar dicho rol. Estados Unidos se ha abstenido siempre de asumir este rol en el campo del medio ambiente. En ausencia de un Estado líder, el mismo rol lo puede ejercer un grupo de gobiernos. Esto es lo que realmente ha sucedido, pero sólo episódica y sectorialmente, en el caso del problema medioambiental. Un liderazgo colectivo de las cuestiones medioambientales ha sido ejercido, por ejemplo, por Estados Unidos y la Comunidad Europea conjuntamente en lo que respecta a la restricción de la producción de clorofluorocarburos (CFC). Decidieron finalizar con la producción de CFC en el año 2000, modificando una decisión acordada en 1987 que preveía sólo la reducción del 50 % de la producción. No sólo eso, también han aceptado el principio de sufragar los costes económicos de las reconversiones en los países en vías de desarrollo.<sup>7</sup>

7. A propósito del tema, véase Hughes (1990), págs. 475-480.

El liderazgo, individual o colectivo, de la política medioambiental del sistema mundial no puede limitarse a ejercer de promotor y garante de políticas de intervención y de medidas reguladoras; para el éxito de las mismas, también debe estar en disposición de ofrecer ventajas colaterales a los Estados que, de otro modo, no se adherirían a la política o al régimen de control. Esta condición no se da todavía en la actual política global de la cuestión medioambiental y será difícil de realizar. Depende de la contingencia económica y de acuerdos de transferencia de riqueza que no pueden limitarse a las soluciones de los problemas de la contaminación, sino que se extienden a los problemas de las inversiones y del desarrollo económico.

La reglamentación colectiva y la creación de regímenes acerca de los problemas medioambientales fue puesta en marcha en 1959, año en el que el Tratado de la Antártida prohibió el vertido de residuos radioactivos en la zona. La política medioambiental global, sin embargo, sólo comenzó a adquirir forma concreta cuando se tomó la iniciativa formal de incluir en la agenda el problema de la defensa del medio ambiente en el ámbito de las Naciones Unidas: algo que sucedió en 1972, con la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano y con la creación del PNUMA, la agenda de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. El PNUMA es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, encargado de desarrollar actividades de información, seguimiento, financiación de agendas formativas y asistencia técnica.<sup>8</sup>

En Estocolmo estuvieron presentes 113 países. Los trabajos de la Conferencia finalizaron con una Declaración que contenía 26 principios y con 109 Recomendaciones a los Estados sobre las acciones internacionales para poner en marcha la protección del medio ambiente físico y de las especies animales en peligro de extinción. El reconocimiento de los daños producidos por el uso desproporcionado de los recursos naturales chocó con la conciencia de que las reglas de protección del medio ambiente introducían cambios en la competencia económica. Los países en vías de desarrollo, en particular, se rebelaron contra la hipótesis de que la reglamentación medioambiental interfiriera en sus políticas de desarrollo económico. La Declaración conclu-

8. Sobre el rol de las Naciones Unidas en la política medioambiental, véanse Conca (1996) y Roberts y Kingsbury (1993).

siva de la Conferencia afirmaba (principio 21) que los «Estados, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tienen el derecho soberano de disfrutar de sus recursos según sus propias políticas ambientales y son responsables de los daños causados en el medio ambiente de otros Estados o áreas más allá de los fronteras de la jurisdicción nacional por actividades realizadas en su jurisdicción».

La Conferencia de Estocolmo se repitió, por así decirlo, veinte años más tarde, al celebrarse la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en junio de 1992. La Conferencia de Río produjo una serie de documentos importantes: el Convenio sobre Biodiversidad, firmado por 152 gobiernos; el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, firmado por 154 gobiernos; la Declaración de Río, con 28 principios de ética medioambiental; la agenda 21, un plan de actuación basado en los principios de la Conferencia que se sometió al control de una Comisión para el Desarrollo Sostenible creada por las Naciones Unidas. Los documentos de Río reconocieron la relación de reciprocidad entre bienestar ecológico y bienestar económico y aceptaron el principio de concesión de ayudas a los países en vías de desarrollo para mantener los costes de aplicación de las reglas medioambientales. Estados Unidos, negándose a firmar dos convenios, el del cambio climático y el de la biodiversidad, rechazaban también la posibilidad de asumir el liderazgo de la política medioambiental. Por otro lado, en Río tampoco se formó un liderazgo colectivo de la política medioambiental global.

Tras Estocolmo (1972) y Río de Janeiro (1992), se han firmado varias decenas de tratados multilaterales sobre medio ambiente, bajo la forma de convenios y protocolos. Los primeros, en general, se limitan a definir los principios y los objetivos del acuerdo y no contienen más que unas pocas reglas que imponen obligaciones a los Estados. Remiten a la totalidad de protocolos para la definición de reglas jurídicamente vinculantes. En algunos casos, un conjunto de documentos jurídicos internacionales ha dado vida a auténticos regímenes (por ejemplo, el relativo al vertido de residuos en el mar y en los océanos o el del comercio de las especies animales amenazadas de extinción). Algunos tratados y regímenes, finalmente, se han constituido entre los Estados de una región —por ejemplo, entre los Estados del Mediterráneo y los del mar del Norte— y resulta significativo el hecho de que