La dinámica política y económica de la globalización.

Jorge O. Bercholc[1]

Sumario

Introducción.

1.- La globalización como proceso histórico.

2.- Los flujos migratorios y su importancia para el proceso de homogeneización cultural.

3.- Concentración económica y crisis de gobernabilidad de los Estados Nacionales. Las dimensiones económicas de la globalización

4.- Globalización y hegemonía a través de alianzas comerciales

5.- La dinámica política de los procesos de integración económica

6.- La institucionalización de la concentración económica

7.- Centralización política. Superposición de estructuras burocrático-jurídico-políticas en distintos niveles estatales.

8.- Tensiones e implicancias entre el proceso de supranacionalidad política y las posibilidades de expansión y legitimación democráticas.

9.- La globalización y su modelo de estratificación social

Bibliografía

[1] Doctor en Derecho Político, Postgraduado como Especialista en Sociología Jurídica, Abogado, Universidad de Buenos Aires. Postgraduado como Especialista en Constitucionalismo y Democracia, y en Justicia Constitucional, Universidad de Castilla-La Mancha, España. Diploma de postgrado en Procesos de Integración Regional y Relaciones Internacionales, Universidad de Barcelona. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Teoría del Estado y de Postgrado y Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Introducción.

El denominado proceso de globalización resulta ser un tema recurrentemente tratado por autores de todas las ramas de las ciencias sociales y jurídicas. También genera grandes expectativas en congresos, seminarios y reuniones académicas en general.
A la globalización se le atribuyen los efectos más variados, y muchas categorías conceptuales y técnicas de las ciencias sociales se encuentran cruzadas por los alcances de todo tipo que se le imputan.
La dispersión de las atribuciones y efectos imputados a la globalización presentan, desde el plano teórico, un serio problema epistemológico y metodológico, que requiere rápidas respuestas desde el mundo académico para que, dicho proceso, pueda ser comprendido e interpretado de un modo más riguroso, que permita a su vez, la construcción de categorías analíticas y teóricas a fin de una eficaz prospectiva.
En medio de las constantes referencias al estado de emergencia y crisis por el que atraviesan en general los estados nacionales y todas las instituciones y agencias que lo integran, y en particular los estados nacionales en Latinoamérica, se hace necesario detectar ejes de la dinámica política y económica del proceso para su abordaje y estudio.

Así, identificamos tres ejes dinámicos con evidentes ***efectos centrípetos***:
1.- La centralización política y la superposición de estructuras administrativas de los estados –entidades, instituciones- supranacionales, los estados nacionales y las tensiones con los estados regionales o subestatales.

2.- La concentración económica y la imposición de su "racionalidad", a fin de la competitividad y eficacia en la conquista de nuevos mercados y de materias primas, por sobre las perspectivas políticas clásicas confrontativas en términos de alianzas estatales y militares a los mismos fines.

3.- La homogeneización cultural, producto y consecuencia lógica del proceso, que adquiere una gran intensidad y aceleración a partir de su fuerte articulación con la moderna tecnología disponible en los medios de comunicación masiva.

Sin embargo, el proceso en desarrollo con los ejes dinámicos enunciados, dista de ser pacífico y se enfrenta con tensiones contradictorias de carácter y ***efectos centrífugos*** que resultan excluyentes con las características básicas del mismo, por ejemplo, diversos tipos de tradicionalización de conductas -xenofobias, racismos, nacionalismos, intentos secesionistas-, un heterogéneo y variopinto movimiento de resistencia o "globalifóbico", que aglutina reivindicaciones variadas de excluidos sociales –homeless-, de desocupados, de género, de conductas sexuales no convencionales, de ecologistas, etc.
A su vez, vista la globalización como un proceso de integración económica y supranacionalidad política funcional y que refleja la fase actual del desarrollo alcanzado por el capitalismo, carga por supuesto con sus propios problemas y contradicciones –entiéndase por tal cosa a la exclusión social y la "desciudadanización" que genera; los problemas de gobernabilidad del sistema; el déficit democrático-.

En este marco el estado nacional, que a través de sus instituciones funciona como el andamiaje estructural de la sociedad, se enfrenta a serias dificultades ante la cesión de competencias y jurisdicciones que sufre en el marco de los procesos de integración regional y supranacionalidad política, con la generación de espacios económicos ampliados de libre comercio -Mercosur, Nafta, ALCA?, Unión Europea, ASEAN- que requieren e instauran su propio proceso de institucionalización jurídico y político aún más centralizado -Organización Mundial de Comercio, FMI, Banco Mundial, Parlamento Europeo, Comisión Europea, Tratado de Maastricht y monedas unificadas, Banco Central Europeo, Poder Judicial Comunitario-, además sufre la pérdida de competencias por la vía centrífuga de los entes subestatales regionales.
También la democracia sufre en desmedro de sus posibilidades de expansión y extensión de su legitimación social ante la centralización política, la concentración económica y la homogeneización cultural que implica la globalización. Dicho de otro modo, la lejanía y ajenidad de los ciudadanos respecto de sus representantes, se acentúan en el marco de la globalización, profundizando los llamados "déficit democráticos".
En este esquema, el sistema político queda sometido a serias tensiones y a un proceso de redistribución del poder y/o de reingeniería institucional.

Por ello resulta útil para el análisis de tan complejo y contradictorio cuadro, considerar a la globalización como un proceso histórico que tiene actualmente una gran intensidad y dinamismo. Su actual estadio de evolución, lleva a un salto cualitativo en el proceso de centralización política, producto del nivel alcanzado por la concentración económica que genera el capitalismo.
La recurrente cita a la crisis del estado nacional tiene estrechas relaciones con el actual estadio de desarrollo del capitalismo, para el cual las fronteras jurídico-políticas acotadas de los estados nacionales resulta disfuncional.
Sin embargo, insistimos en que no debe soslayarse que los efectos centrípetos en lo político, económico, social y cultural, observables como consecuencia del proceso de concentración económica, centralización política y homogeneización cultural, que implica la globalización, coexisten con efectos centrífugos de signo opuesto, racismos, xenofobias, separatismos nacionalistas, tradicionalización societal y resistencia "globalifóbica".

Un escenario de conflictos complejos, novedosos y contradictorios, con fuertes tensiones y efectos sobre la estabilidad de los sistemas políticos y de las economías, que requiere con urgencia la construcción de hipótesis y teorías que ayuden a entenderlos y a producir políticas para una eficaz prospectiva e inserción en los mismos.
Por ello se apunta en este texto a un análisis multi e interdisciplinario, que abarque niveles y categorías políticas, jurídicas y económicas, de una manera sistémica, relacionada y articulada, para una mejor comprensión del denominado proceso de globalización y los efectos que genera en el estado y sus agencias.

1.- La globalización como proceso histórico.

La tan mentada globalización, si bien adquiere hoy características novedosas y dimensiones planetarias, merced a la aceleración e intensidad que permite la revolución tecnológica en el campo de las telecomunicaciones y la informática, es un proceso que algunos autores dan por iniciado con la conquista de América y la ocupación europea del Nuevo Mundo en los siglos XV y XVI.[2]

Incluso aún antes, la razón de Estado que impulsó a Maquiavelo en sus recomendaciones de "El Principe", están determinadas por la necesidad de centralización política del Estado italiano, para dar una respuesta eficaz al mismo proceso centralizador que ya se hallaba avanzado en otros estados europeos. El retraso en el proceso de centralización política italiano dejaba a los principados a merced de los potenciales militares de los otros estados más aventajados en su organización política. El proceso de ***centralización política*** en esos estados les otorgaba ventajas comparativas en el desarrollo económico y los hacía estados ávidos por conquistar mercados, para lo cual utilizaban todo su poderío militar.

También Marx y Engels describieron en 1848 en el Manifiesto Comunista, en términos que tienen increíble actualidad, el proceso de globalización:

"... la gran industria abrió el mercado mundial...la necesidad de encontrar salida cada vez mayor a sus productos, empuja a la burguesía a extenderse por todo el globo terrestre. Por todas partes se tiene que meter la burguesía para iniciar y establecer relaciones. La burguesía, aprovechando el mercado mundial, convirtió la producción y el consumo de cada país en un fenómeno cosmopolita. A despecho de los reaccionarios quitó a la industria su carácter nacional... El antiguo aislamiento local, por el que cada nación se bastaba a sí misma ha sido reemplazado por el tráfico universal y la interdependencia de las naciones las unas de las otras".

Desde una perspectiva economicista se ha dicho que: *"…el proceso de globalización se define como la expansión de la actividad económica más allá de las fronteras nacionales a través de la creciente movilidad de bienes, servicios y factores de producción. Este proceso vincula de manera cada vez más íntima a las economías nacionales entre sí y las somete a influencias comunes. En cuanto fenómeno de mercado, la globalización está lejos de constituir un hecho nuevo: en verdad, la historia del capitalismo se confunde con la historia de la progresiva formación de un mercado mundial. La naturaleza y la extensión de este fenómeno, sin embargo, han cambiado con el tiempo*".[3]

Según un documento de la CEPAL: *"…Los historiadores modernos reconocen etapas que se destacan en el proceso de globalización durante los últimos 130 años.*

La primera fase de globalización, que abarca de 1870 a 1913, se caracterizó por una gran movilidad de los capitales y de la mano de obra, junto con un

---

[2] Cfr. Ferrer Aldo, en "Historia de la globalización" en Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996; y nota en Clarín del 26.5.96.

[3] Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis (2005), "Globalización y Políticas Nacionales: ¿Cerrando el Círculo?", pág.5, Revista de Desarrollo Económico, octubre-diciembre 2005.

auge comercial basado en una dramática reducción de los costos de transporte, más que por el libre comercio. Esta fase de globalización se vio interrumpida por la primera guerra mundial, lo que dio origen a un período caracterizado primero por la imposibilidad de retomar las tendencias anteriores en la década de 1920 y la franca retracción de la globalización en los años treinta. Después de la segunda guerra mundial se inicia una nueva etapa de integración global, en la que conviene distinguir dos fases absolutamente diferentes, cuyo punto de quiebre se produjo a comienzos de la década de 1970, como consecuencia de la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en 1944 en Bretton Woods, de la primera crisis petrolera, y de la creciente movilidad de capitales privados, que se intensificó a partir de los dos fenómenos anteriores y del fin de la "edad de oro" de crecimiento de los países industrializados. Si este último se define como el punto de quiebre, podemos hablar de una segunda fase de globalización, que comprende de 1945 a 1973, y que se caracterizó por un gran esfuerzo por desarrollar instituciones internacionales de cooperación financiera y comercial, y por la notable expansión del comercio de manufacturas entre países desarrollados, pero también por la existencia de una gran variedad de modelos de organización económica y una limitada movilidad de capitales y de mano de obra. En el último cuarto del siglo XX se consolidó una tercera fase de globalización, cuyas principales características son la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas de producción integrados, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observa la persistencia de restricciones al movimiento de mano de obra.
Las raíces de este largo proceso se nutren de las sucesivas revoluciones tecnológicas y, muy en particular, de las que han logrado reducir los costos de transporte, información y comunicaciones". [4]

Como se ve, el proceso de globalización dista mucho de ser un fenómeno nuevo. Los economistas han identificado la segunda mitad del siglo XIX como el inicio de la globalización (sin embargo desde el campo del análisis politológico, como ya se dijo, el proceso se estima aun más antiguo), que se interrumpió durante la Gran Depresión, pero se renovó en el período de posguerra. Entonces, como ahora, hubo un incremento sostenido e importante de los flujos internacionales de bienes, capitales y personas. La decada del noventa se caracterizó por la intensa actividad de las fuerzas de la globalización y la regionalización. De hecho, la globalización se hizo muy evidente en la creciente participación de los flujos de intercambios comerciales, financieros y de inversión extranjera directa (IED) en el producto mundial, la fuerte presencia de las empresas multinacionales y la creciente importancia de las corrientes migratorias y de las remesas de los trabajadores a sus países de origen, como se observa en el cuadro n°1.

---

[4] CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, 2002, capítulo 1, pág. 18 y 19. Allí, como *"…los historiadores modernos…",* se cita a Maddison; O'Rourke y Williamson; Dowrich y DeLong; Lindert y Williamson; el punto de partida, en torno a 1870, es algo arbitrario, pero refleja la incipiente y aún limitada integración internacional (e incluso interna, en los grandes territorios nacionales) de los mercados de bienes, capital y mano de obra registrada hasta entonces, así como el alcance restringido del proceso de industrialización en la mayoría de los países que conformaban el núcleo de la economía mundial.

Cuadro N° 1
Indicadores de la globalización

Indicador	1970	1980	1990	1999
Comercio (% del PIB)				
OCDE	25,6	39,5	37,1	41,1
África	49,9	60,1	52,6	61,3
Asia	10,2	26,2	38,3	53,5
América Latina y el Caribe (1)	22,3	30,2	28,4	35,6
Flujos de capital				
Flujos brutos de capital privado (% del PIB, PPA)				
Mundo	…	6,3	8,3	18,3
OCDE ingreso alto	…	7,1	11,8	28,2
América Latina y el Caribe	…	4,7	3,9	7,3
Inversión extranjera directa bruta (% del PIB, PPA)				
Mundo	…	1	2,2	4,6
OECD ingreso alto	…	1,3	3,3	7
América Latina y el Caribe	…	0,6	0,4	3
Memorandum ítem				
Valor bruto de stock de capital extranjero (% del PIB)				
Países en desarrollo (2)	10,9	…	…	21,7
Migración y remesas				
Flujos de migración				
Tasa de inmigración de Unión Europea (3)	2,4	1,5	2,8	2,4
Tasa de inmigración de Estados Unidos (4)	…	2,1	3,1	3,6
% de hispanos o latinos en la población de Estados Unidos	…	6,4	9	12,5
Ingresos por remesas de trabajadores (balanza de pagos, % del PIB)				
América Latina y el Caribe	…	0,2	0,4	0,7

1: América Latina y el Caribe corresponden a la definición del hemisferio occidental del FMI.
2: El dato de 1970 se refiere a 1973, el dato de 1999 se refiere a 1998. Ver Maddison (2001).
3: La migración neta se estima con base en la diferencia entre el cambio de la población y su crecimiento natural (migración neta corregida). La tasa anual es por 1.000 habitantes de la UE. Los números entre 1960 y 1980 se refieren a UE-10.
4: La tasa anual es por 1.000 habitantes de Estados Unidos; 1980 se refiere a 1971.1980, 1990 se refiere a 1981-1990, 1999 se refiere a 1991-1998.
Fuente: Cálculos del BID basados en el Banco Mundial (2001), Oficina del Censo de Estados Unidos, Eurostat y datos del FMI (2001).

La última etapa del proceso globalizador iniciada después de la Segunda Guerra Mundial, presenta una novedad en perspectiva política y sociológica. La planetarización ya no se sustenta principalmente en términos de posesión y conquista territorial, sino que cada vez más, se apoya en las nuevas técnicas de comunicación audiovisual y en el poder de los medios masivos para imponer su lógica estructural y su lenguaje técnico específico, que produce fortísimas repercusiones políticas, sociales y culturales. [5]

La ***homogeneización cultural,*** implica también, la extensión de pautas de producción y consumo de bienes materiales de forma homogénea y unidimensional, imponiéndose la lógica de la sociedad de consumo, funcional al modo de producción capitalista.
La producción masiva de bienes necesita cada vez de mayor cantidad de mercados en donde colocar los excedentes de producción, producción que se perfecciona y se hace cada vez más eficaz, requiriendo por ende más mercados y más consumidores.
Las estrategias para ganar mercados y obtener más y mejores materias primas, fue variando en su modalidad, de acuerdo al desarrollo tecnológico alcanzado y disponible.
La masificación de la sociedad a través de la cultura de masas y su imposición de pautas culturales homogéneas, se haya íntimamente relacionada con el modo de producción capitalista y la producción masiva de bienes.
Los procesos de integración de las sociedades nacionales, la superación de las ciudades-estados y la conformación de estados fuertemente centralizados, con una organización racional basada en la burocracia, un ejército permanente y un sistema impositivo unificado, respondieron a la necesidad de competir por los mercados y ampliarlos.

[5] Cfr. Mignolo Walter, entrevista de Clarín del 18.5.94.

2.- Los flujos migratorios y su importancia para el proceso de homogeneización cultural.

Desde el eje dinámico de la ***homogeneización cultural***, -una de las características típicas del proceso de integración y supranacionalidad- los flujos migratorios, impulsados por los procesos colonizadores en términos de posesión y conquista territorial y política, implicaron un modo excepcional de exportar pautas culturales y ganar mercados a fin de colocar los excedentes producidos por la revolución industrial y la producción masiva de bienes.
Obsérvese el dato del aumento excepcional de europeos viviendo fuera de Europa, que era de aproximadamente 20 millones de personas en 1814, y fue de 200 millones en 1915.[6] Ello coincidió con un gran aumento de la población europea y con el auge del proceso de colonización.
En ese proceso, "la interdependencia entre los estados nacionales del mundo, producida por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios y por los flujos internacionales de capital", fue en aumento.[7]

En lo siguiente, seguiré el muy ilustrativo documento de la CEPAL, que demuestra la importancia y dirección de los flujos migratorios.[8]
"…Desde el último cuarto del siglo XIX hasta comienzos del XX, la expansión del comercio y la elevada movilidad de los capitales estuvieron acompañadas de un incremento de los flujos migratorios, razón por la cual ese período también se conoce como la "era de la migración masiva". Esta migración de grandes proporciones tuvo como destino a varios países del Nuevo Mundo (Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Australia). Entre 1870 y 1920, Estados Unidos, el principal país receptor de esta corriente migratoria, acogió a más de 26 millones de personas, en su mayor parte procedente de Europa, que llegaron a representar más del 10% de la población total del país. El fenómeno migratorio volvió a cobrar impulso después de más de medio siglo, en el último cuarto del siglo XX. En este período se incrementaron los flujos hacia casi todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en comparación con las décadas anteriores, si bien su magnitud fue mucho menor que la de fines del siglo XIX.[9] En el caso de algunos países receptores, este proceso tuvo su punto culminante a comienzos de los años noventa (Estados Unidos, Alemania, Japón y Canadá); en otros (Reino Unido y Australia) había alcanzado ese punto algunos años antes. Desde entonces, y en gran medida como consecuencia de las restricciones legales a la inmigración aplicadas de manera generalizada, los flujos se han reducido significativamente (véase cuadro n° 2). También se observan cambios importantes en lo que respecta a las regiones y los países de origen de los inmigrantes (véase cuadro n° 3). La corriente de inmigración hacia Estados Unidos en la última fase de globalización está constituida en su mayor

---

[6] Cfr. Agulla Juan C., Teoría Sociológica, pág.127 Depalma.
[7] Cfr. Cassese Sabino, El espacio jurídico global, pág. 29 Lección magistral en ocasión del Acto de Investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Castilla-La Mancha, 21 de enero de 2002.
[8] CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, 2002, capítulo 2, págs. 73 a 76.
[9] En el caso de Estados Unidos, el principal país receptor, la inmigración ascendió a cerca de 7.5 millones de personas en los dos últimos decenios del siglo XX, lo que se compara con alrededor de 2.5 millones en la década de 1950 y de un millón en los años cuarenta. Sin embargo, en comparación con la población del país, los flujos migratorios representaron menos del 3% en el último tercio del siglo XX, porcentaje muy inferior a los registrados entre 1870 y 1920 (más de 10%). Informe OCDE, 2001.

parte por latinoamericanos y caribeños (46%) y asiáticos 34%), en claro contraste con lo ocurrido en el siglo XIX, cuando cerca del 90% de los inmigrantes eran de origen europeo. En el caso de la Unión Europea destacan las migraciones internas, que representan dos tercios del total (66.2%); también son importantes, como regiones de origen, África (16.2%) y Asia (10.6%). Casi las tres cuartas partes de la corriente migratoria hacia Japón provino de Asia (53.3%), América Latina y el Caribe (10.2%), y Estados Unidos (8.8%)

La composición de las corrientes revela la influencia que ejercen en la decisión de emigrar factores tales como la distancia, el idioma, las relaciones históricas y las afinidades culturales. De hecho, más de la mitad de los emigrantes a Japón provenían de China, República de Corea y las Filipinas, mientras que en Estados Unidos casi una cuarta parte procedía de México, República Dominicana y Canadá. Los países de origen de la migración hacia el Reino Unido y Francia demuestran la vigencia de estrechos lazos históricos y culturales.

Cuadro N° 2

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS: 10 PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE INMIGRANTES

(En miles de personas)

País receptor	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**Promedio**
Estados Unidos a/	1537	1827	974	904	804	721	916	798	661	647	979
Alemania b/	842	921	1208	987	774	788	708	615	60	674	812
Japón b/	224	258	267	235	238	210	225	275	26	282	265
Reino Unido a/	…	…	204	190	194	206	216	237	258	277	223
Canadá a/	214	231	253	256	224	213	226	216	174	190	220
Italia a/	…	…	…	…	…	…	…	…	111	268	190
Francia a/	102	11	117	99	92	77	76	102	138	104	102
Australia a/	121	122	107	76	70	87	99	86	77	84	93
Suiza b/	101	110	112	104	92	88	74	73	75	86	92
Países Bajos b/	81	84	83	88	68	67	77	77	82	78	79

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Trends in Internacional Migration. 2000 *Edition*, París, 2000 y Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI), *Annual Report*, 2001, París, 2001.

a/ Datos basados en permisos de residencia u otras fuentes.
b/ Datos basados en registros de población

Cuadro N° 3

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS: NACIONES DE ORIGEN DE LOS INMIGRANTES A LOS PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES EN 1999

(En porcentajes)

País receptor	Principales países de origen					
	Primero	**Segundo**	**Tercero**	**Cuarto**	**Quinto**	**Acumulado**
Estado Unidos	México (19.9)	China (5.6)	India (5.5)	Filipinas (5.2)	República Dominicana (3.1)	39.3
Alemania	Yugoslavia (13.1)	Polonia (10.7)	Turquía (7.0)	Italia (5.2)	Rusia (4.1)	40.1
Japón	China (21.0)	Filipinas (20.3)	Brasil (9.3)	Estados Unidos (8.8)	Corea (8.2)	67.6
Reino Unido	Estados Unidos (16.2)	Australia (12.1)	Sudáfrica (8.7)	India (7.1)	Nueva Zelanda (5.7)	49.8
Canadá	China (20.2)	India (9.2)	Pakistán (4.9)	Filipinas (4.8)	Corea (3.8)	42.9
Italia	Albania (13.9)	Marruecos (9.3)	Yugoslavia (9.1)	Rumania (7.8)	China (4.1)	44.2
Francia	Marruecos (13.5)	Argelia (10.9)	Turquía (5.5)	Túnez (3.8)	Estados Unidos (2.6)	36.3
Australia	Nueva Zelanda (22.2)	China (11.4)	Reino Unido (10.5)	Sudáfrica (5.9)	India (3.1)	53.1
Suiza	Yugoslavia (14.7)	Alemania (12.8)	Francia (7.2)	Italia (7.0)	Portugal (5.8)	47.5
Países Bajos	Reino Unido (6.4)	Alemania (5.7)	Marruecos (5.6)	Turquía (5.4)	Estados Unidos (4.2)	27.3

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Trends in Internacional Migration*. 2000 *Edition*, París, 2000 y Sistema de Información Continua sobre Migración (SOPEMI), *Annual Report*, 2001, anexo estadístico, París, 2001.

La migración internacional tiene profundas repercusiones en las estructuras básicas de los países emisores y receptores. Se reconoce ampliamente que las desigualdades en los niveles de desarrollo son el principal actor determinante de la migración. Por ende, si la globalización conlleva una acentuación de estas desigualdades, las propensiones migratorias persistirán y hasta podrían aumentar. Por otra parte, la creciente interdependencia entre las naciones amplía la trasnacionalización de las comunidades y conduce a una diversificación de las modalidades de movilidad. Otros factores que estimulan la emigración son la mayor difusión de pautas culturales, patrones de comportamiento y aspiraciones, puesto que lleva a los posibles emigrantes a tomar más conciencia de las desigualdades existentes en el mundo en cuanto a grado de desarrollo. Además, los adelantos en las comunicaciones y el transporte reducen los costos directos de la migración.

A diferencia del pasado, la migración actual no está vinculada a la ocupación de regiones despobladas; debido a su orientación predominante, de sur a norte, el reto de integrar a los inmigrantes se plantea en sociedades altamente estructuradas, cuyas condiciones económicas, sociales y demográficas difieren notablemente de las imperantes en los países de origen. La integración de los inmigrantes en las sociedades de destino y la definición de sus derechos y demandas de ciudadanía

adquieren una importancia política de primer orden; las respuestas institucionales son heterogéneas y en ellas se combinan posturas humanitarias y restrictivas, estas últimas fundadas en la defensa de la soberanía. En los países emisores adquiere especial importancia el vínculo con los emigrantes, que, además de representar una fuente de recursos, ofrece un potencial de cambio e innovación. Este vínculo es la otra cara de la integración y, como lo demuestran las comunidades de inmigrantes y sus redes sociales, es uno de los gérmenes de la transnacionalización."

3.- Concentración económica y crisis de gobernabilidad de los Estados Nacionales. Las dimensiones económicas de la globalización

El explosivo desarrollo financiero mundial ha creado oportunidades excepcionales de desarrollo y realización de negocios, pero también ha generado serios desequilibrios políticos y sociales, producto de la asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado y la debilidad de los marcos institucionales que lo regulan. Debilidad institucional por escasez de instituciones supranacionales que ejerzan efizcamente tareas de control y dirección política, y por progresiva debilidad de las instituciones estatales nacionales, merced a su constante drenaje de competencias.

En ese contexto de debilidad institucional progresiva de las agencias estatales nacionales y de debilidad por incipientes de las agencias supranacionales, se observa un gran incremento del comercio internacional, con creciente participación de empresas multi y transnacionales. Si bien la participación de empresas del mundo desarrollado en el comercio internacional tampoco es un hecho nuevo; el fenómeno, cuyos antecedentes se remontan por lo menos al siglo XIX, adquirió mayor relevancia después de la segunda guerra mundial.

"…Históricamente, las empresas transnacionales se orientaron a la explotación de recursos naturales; a la construcción y gestión de segmentos clave de la infraestructura de apoyo a los complejos exportadores de base agropecuaria y minera; a la provisión de servicios domiciliarios en las áreas urbanas de rápido crecimiento, y a la captura de mercados industriales protegidos en el marco de estrategias nacionales de sustitución de importaciones y, en algunos casos, aprovechando también incipientes esquemas de integración subregional. Hay indicios de una asociación estrecha entre el crecimiento del comercio internacional de los últimos decenios, la expansión de las empresas transnacionales y el surgimiento de los sistemas internacionales de producción integrada como parte de una profundización de la división internacional del trabajo entre países industrializados y en desarrollo. Es importante insistir en que la movilidad que ofrecen los avances tecnológicos transforma a las filiales de las empresas transnacionales, que anteriormente operaban geográficamente dispersas pero con producción autocontenida, en redes de producción y distribución integradas en el ámbito regional y global. En estas redes, las empresas pueden adquirir localmente los insumos que necesitan y producir para el mercado local o regional, o bien pueden integrar actividades económicas dispersas en distintas regiones. En tal sentido, la regionalización de la economía mundial es, paradójicamente, un corolario de la globalización. Cabe señalar que la producción y ensamble de un producto en un país para ser

reexportado a otro, sede de la empresa, empezó a fines de los años sesenta, como una estrategia de las empresas de Estados Unidos en los países de Asia. En 1966, esas operaciones representaban cerca de 10% de las ventas de las filiales de las empresas de capital estadounidense en estos países, mientras que en 1977 eran equivalentes a 25%. La creciente competencia que afrontan las empresas, los adelantos tecnológicos que permiten establecer enlaces en tiempo real a gran distancia y la liberalización de las políticas de comercio exterior han impulsado una mayor dispersión geográfica de todas las funciones empresariales, incluso de algunas tan esenciales como el diseño, la investigación y desarrollo, y la gestión financiera. En estos sistemas complejos, las tareas más sencillas, como el montaje y el ensamble, se asignan a áreas menos industrializadas, mientras las funciones que exigen conocimientos especializados y de tecnología se trasladan a áreas industrialmente más avanzadas.

En cuanto al desarrollo de las estrategias empresariales, las fusiones y adquisiciones transfronterizas son uno de los signos más visibles de la globalización, sobre todo cuando involucran a grandes empresas, y suponen cuantiosos recursos financieros y amplias reestructuraciones organizativas. Estas operaciones, que se intensificaron en la segunda mitad de los años noventa, permiten a las empresas adquirir rápidamente una cartera de activos localizados, que son esenciales para fortalecer su posición competitiva en la economía local, regional o mundial. La supervivencia de la empresa es en muchos casos el principal incentivo estratégico de estas operaciones, especialmente porque las más renuentes pueden correr un serio peligro de ser absorbidas, o de que las empresas rivales se fusionen y las dejen en situación de desventaja competitiva.

El motor de esta expansión mundial son las operaciones de más de 60.000 empresas transnacionales, con cerca de 800.000 filiales en el extranjero. Los países desarrollados continúan siendo el principal punto de origen y destino de la inversión.

A pesar de su creciente expansión geográfica, la IED (inversión extranjera directa) muestra una distribuición muy asimétrica. La casa matriz de 90 de las 100 mayores empresas transnacionales no financieras, clasificadas como tales por el monto de sus activos en el extranjero, se encuentra en Estados Unidos, los países de la Unión Europea y Japón. Por primera vez, en 1999 tres empresas de países en desarrollo figuraron entre las 100 mayores del mundo (Hutchison Whampoa, de Hong Kong (China); Petróleos de Venezuela y CEMEX de México). Por otra parte, las 50 empresas de mayor tamaño de los países en desarrollo, las más grandes de las cuales son apenas comparables a las más pequeñas de las cien de mayor magnitud de todo el mundo, se encuentran en trece nuevas economías industriales de Asia y América Latina. Entre ellas destacan empresas de Hong Kong (China), Venezuela, México, Malasia y la República de Corea.

En términos de los grandes sectores de la actividad económica, el rasgo más destacado es el notable crecimiento de los servicios. Este importante cambio responde fundamentalmente a dos motivos. En primer lugar, las políticas de liberalización y de privatización adoptadas por los países en desarrollo en el último decenio han estimulado un cuantioso flujo de IED en servicios financieros, telecomunicaciones y otros componentes de la infraestructura. En segundo término, el surgimiento de nuevos servicios comercializables (entre

otros, la producción de programas de computación, el procesamiento de datos, los centros de llamadas y los servicios de apoyo a las empresas) ha permitido aprovechar ciertas ventajas de localización."[10]

La revolución tecnológica comunicacional ha facilitado y promueve la internacionalización de los mercados económico-financieros, la ampliación de los espacios económicos que tienden a debilitar y soslayar las fronteras políticas y a superar por resultarle anacrónicos y disfuncionales a los institutos y agencias de los estados nacionales.
Las entidades económicas, holdings y corporaciones multinacionales han invertido la relación y tienden a prescindir de los estados nacionales, desde que cuentan con mayor poder económico y por ende político que los mismos. Dirigen sus estrategias comerciales desentendiéndose de cuestiones y necesidades políticas que puedan ser de interés de las instituciones estatales, y aún contrariándolas e incluso obligando a las agencias y al personal y los funcionarios burocráticos, a desarrollar acciones que resultan de interés estratégico de dichas corporaciones aunque pongan en riesgo el equilibrio del sistema.
Según una investigación, de las 100 mayores economías del mundo, 51 corresponden a corporaciones y 49 a estados nacionales, ello medido de acuerdo a los PBI de cada entidad.
Exceptuadas las nueve mayores economías del mundo pertenecientes a estados nacionales (EE.UU, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Brasil, Canadá, Italia y China) el PBI del resto de los 182 países del mundo es similar al de las 200 mayores corporaciones económicas.[11]
El volumen de negocios de la General Motors es superior al producto bruto interno de países como Arabia Saudita, Turquía y Polonia. Los ingresos de General Electric son comparables a los de Israel y los de IBM superiores a Egipto. Ciento cuarenta y cinco mil (145.000) empresas son multinacionales. En el año 2000 el valor en bolsa de la empresa finlandesa Nokia era el doble del producto bruto interno de Finlandia.[12]
Estos indicadores de ***concentración económica*** refuerzan la descripción de una de las características salientes del proceso de globalización y su tendencia a transformar el mundo en un gran mercado comercial, donde las organizaciones económicas (entidades económicas, holdings y corporaciones multinacionales) se imponen a las organizaciones típicamente políticas (partidos políticos) y en el que la cultura resulta ser un producto industrial más, para ser consumido.
Los estados y sus fronteras políticas y jurídicas resultan un estorbo para las necesidades financieras y económicas del capitalismo postindustrial.
Las cuestiones apuntadas hacen sumamente complejo el análisis de los procesos actuales desde que se articulan en la base del conflicto, cuestiones de índole económica y política con categorías como "cultura de masas", "cultura tecnológica", "homogeneización cultural" y "crisis de las identidades

[10] CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, capítulo 2, págs. 39 y sigtes., 2002
[11] "El ascenso del poder mundial de las corporaciones" informe de Setiembre de 1996 del Institute for Policy Studies de Washington.
[12] Cfr. J. Stopford , Multinational Corporations en Foreign Policy 1998-99.

nacionales", en clave "culturalista"[13]. Estos análisis pueden resultar funcionales para justificar acciones político-militares de tipo decimonónico en espacios que resultan refractarios a los ejes dinámicos de la globalización.
Ya fue dicho que este fuerte proceso de centralización política, concentración económica y homogeneización cultural, convive con fuertes tensiones centrífugas y de tradicionalización de conductas (xenofobias, racismos, nacionalismos, secesionismos).
La tensión entre, efectos centrípetos y efectos centrífugos, se refleja en los contradictorios datos referidos sobre la expansión de las multinacionales y los que contemporáneamente muestran el aumento cuantitativo de los estados nacionales.
"En Europa luego de la Primera Guerra Mundial había 23 estados; hoy son 50. La proliferación estatal es creciente: desde 1900 a la mitad del siglo se creó más de un estado por año; desde entonces a 1990 más de dos; en los años 90 más de tres por año".[14]
Esta concentración económica de intereses, su consecuencia y necesidad lógica de centralización del proceso de toma de decisiones políticas y su contracara de fragmentación y proliferación de unidades estatales nacionales, genera nuevos desafíos y respuestas estratégicas de las fuerzas más concentradas y hegemónicas.
Sin embargo, *"…la dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes. En su evolución ejercen una influencia preponderante los gobiernos de los países desarrollados, así como las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil… En el terreno económico pero, sobre todo, en el sentido más amplio del término, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico, y se caracteriza por un importante déficit en materia de gobernabilidad."*[15]

4.- Globalización y hegemonía a través del comercio

En los EEUU, donde el rol de las agencias estatales nacionales no se limita sólo a operar fronteras adentro, sino que, como es sabido, operan considerando sus intereses estratégicos globales, existen, en paralelo a las ideas tradicionales de expansión militar y territorial -cuya última versión es la guerra de las civilizaciones a lo Huntington- posiciones que impulsan la reformulación de las alianzas militares tradicionales por procesos de expansión, extensión y consolidación de "democracias de libre mercado" (market

[13] En este sentido Samuel Huntington, en su obra "El choque de las civilizaciones" donde sostiene que los conflictos futuros se generarán por diferencias y alineamientos culturales en lugar de político-ideológicos, entendiendo por rasgos identificatorios de dichas diferencias a las cuestiones raciales y religiosas, en el orden de lo que hemos denominado en los efectos centrífugos, tradicionalización de las conductas. Observamos que las interpretaciones del tipo culturalista como la de Huntington parecen residuales y a contrapelo del proceso de globalización económico y comunicacional, en especial si se lo observa como parte de un proceso histórico de antigua data. Sin embargo, resultan argumento justificatorio para la intervención militar, allí donde la homogeneización cultural, vía medios de comunicación masiva, no surte efectos.
[14] Cassese Sabino ob. citada, pág. 33.
[15] CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, 2002, capítulo 1, pág. 17.

democracies). Esta estrategia denominada “enlargement”[16] propone un cambio en la dinámica y lógica de las tradicionales alianzas militares estratégicas de EEUU., de un concepto estático defensivo, a una expansión y extensión constantes a través de alianzas comerciales y económicas.

Una de las características salientes del procedimiento, es la desaparición de los límites estrictos de las fronteras políticas de los estados nacionales, y la ampliación de los espacios globales con eje en las relaciones económicas.

EEUU se ve a si mismo, de acuerdo a esta doctrina, como único país con intereses globales. Por ello requiere de un sistema de control y prevención de conflictos externos para que estos no se transformen en conflictos internos, producto de ese debilitamiento de los límites propios de los estados nacionales. Ya no se trata de defensa exterior, sino de protección de fronteras adentro; por ello el concepto conlleva una idea de legitimidad política mucho mayor. Ahora se trata de proteger y operar en el frente interior, se debe prevenir para ello, lo que ocurra en el exterior del mundo globalizado. Un silogismo, como tal esquemático, pero bastante ingenioso.

Como política de prevención de lo que ocurre en el exterior a fin de proteger la expansión de los efectos en el interior de los EEUU, la doctrina resulta ser de ofensiva preventiva sobre escenarios donde existan probabilidades de inseguridad. Resulta entonces dinámica y activa con pretensiones legitimadoras de un mayor intervencionismo que ignore fronteras políticas y reglas tradicionales del Derecho Internacional. Una especie de intervencionismo globalizado que, en caso de no poder soslayar la intervención militar tradicional, se preocupa rápidamente por aplicar al estado “díscolo” la doctrina del enlargement, involucrándolo en el esquema económico globalizado.

EEUU es el motor de la globalización dado que, se ve a sí mismo, como la única potencia con intereses globales y en especial es el país que tiene el denominado dominio de los “espacios comunes globales”, principal sustento de su posición hegemónica y pilar básico de su estrategia de política exterior. Los “espacios comunes globales” son aquellos que no pertenecen a ningún país en particular, considerando el concepto de soberanía política tradicional, pero que posibilita a quien tenga sobre ellos dominio tecnológico, merced a la información y observación que puede realizar sobre la evolución de los recursos existentes en esos espacios, proyectar un insoslayable poder sobre el resto de los países del mundo.[17]

Esta nueva forma de dominación no se apoya tanto, o al menos no excluyentemente, en alianzas militares sino en los desarrollos tecnológicos para los cuales el impulso y dinamismo de los intereses privados de las compañías transnacionales resulta de vital importancia.

Ello implica una correlación de fuerzas que involucra intereses financieros corporizados en Wall Street y los mercados de valores interconectados del mundo, las grandes empresas y corporaciones multinacionales de energía y de información, que han protagonizado fenómenos de fusión excepcionales en la última década, el tradicional complejo militar industrial, los *think tank* que

---

[16] Concepto en inglés que significa ampliación, extensión, aumento, fue acuñado por Anthony Lake, Internacional Affaire, 30 de setiembre de 1993, citado por Joxe, Alan El Imperio del Caos, cap.5, pág. 181-214.

[17] Posen Barry, The military foundations of US hegemony, International Security, Vol. 28 N° 1, 2003.

pregonan los supuestos beneficios del mercado libre y los entorpecimientos que para tal desarrollo implican los poderes políticos estatales, una compleja red de organizaciones no gubernamentales y las formaciones políticas vinculadas a los sectores más conservadores y religiosos que proveen un discurso y justificación ideológica con fuerte componente "patriótico".

La Unión Europea, el otro actor emergente con alguna chance de disputar la hegemonía norteamericana en esta materia, presenta justamente en su pilar de defensa, seguridad y política exterior, el menor desarrollo comunitario centralizado, lo que fragmenta su proceso de toma de decisiones e impide dirigirlas en un sentido autónomo respecto del peso de los intereses y decisiones norteamericanos.
Existe además una gran desproporción en el producto bruto global de los países más desarrollados, a favor del peso económico específico de EEUU y de sus principales aliados militares, y la actual extensión de esa alianza, mediante el concepto de enlargement, a una compleja trama de vinculaciones económico-financieras.
Japón y Alemania, los dos derrotados de la Segunda Guerra, sobre los cuales EEUU mantiene una importante cuota de variada influencia, son los que le siguen en un ranking de países más productivos; luego Gran Bretaña, un aliado histórico; China, según versiones es el mayor tenedor de deuda pública norteamericana, lo que implica en los hechos una sociedad más que virtual; Canadá y México están fuertemente implicados con la economía de EEUU a través del TLCAN; Corea del Sur es otro aliado estratégico de los EEUU con fuertes intereses comunes que exceden el plano estratégico-militar.

5.- La dinámica política de los procesos de integración económica

La integración económica regional se mide, clasificándola de acuerdo con el alcance y la profundidad de sus compromisos políticos e institucionales.
Los niveles utilizados por la literatura especializada son:
(i) una simple **área de libre comercio** de bienes en la cual las tarifas y otras medidas fronterizas se eliminan entre los socios;
(ii) un **área de libre comercio** más ambiciosa de **"segunda generación"**, que liberaliza los servicios y otros aspectos de la actividad económica relacionados de un modo más directo con políticas internas, en oposición a medidas fronterizas per se;
(iii) una **unión aduanera** en la que el área de libre comercio acuerda un arancel externo común (AEC) y un mecanismo regional para la recaudación y distribución de ingresos arancelarios;
(iv) un **mercado común** que libera no sólo el comercio, sino también los factores de producción, incluyendo los movimientos de mano de obra;
(v) una **unión monetaria** que crea una moneda y un banco central comunes, y quizás otras formas de coordinación macroeconómica;
(vi) una **comunidad o unión económica** que abarca acuerdos colectivos en la mayoría de las áreas fundamentales de la actividad económica.
vii) una **unión política** que involucre instituciones jurídicas, políticas de defensa y seguridad común, poder judicial y un texto constituyente que simplifique las superposiciones normativas e institucionales.

En la década de los noventa, en particular como consecuencia de la debacle soviética y de la hegemonía de EEUU, se intensificó el interés por la integración regional en todo el mundo. Superada la guerra fría, la competencia comercial se agudizó y especialmente Europa, que había avanzado en forma progresiva hacia la integración regional, profundizó en ese contexto, el proceso a través de los siguientes pasos:

- **El Acta Unica Europea (AUE) de 1986**. Algunos hitos: establecimiento del mercado interior, primer reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo, institucionalización de la Cooperación Política Europea, etc.
- **El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992**. Algunos hitos: del mercado interior a la unión económica y monetaria, la aparición de elementos políticos en los Tratados constitutivos (ej., ciudadanía europea), nuevo reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo, la institucionalización de la Política Exterior y de Seguridad Común y la hoy denominada Cooperación Policial y Justicia Penal), etc.
- **El Tratado de Amsterdam 1997**. Algunos hitos: cooperación reforzada o principio de flexibilidad, establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, etc.
- **El Tratado de Niza de 2001**: la reforma de las instituciones en la perspectiva de la ampliación a los países del centro y del este de Europa

América del Norte inició un área de libre comercio de cobertura muy amplia con la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA de acuerdo a la sigla en inglés), que utilizó como modelo al área de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá de fines de los años ochenta. Los países del Sudeste Asiático fueron más allá de su larga tradición de cooperación regional, expandiendo la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN)[18] y convirtiéndola en un área de libre comercio. En África se han creado cerca de 15 acuerdos de integración regional (AIR), en su mayoría nuevos. Y en América Latina y el Caribe han surgido cerca de 30 acuerdos comerciales regionales desde 1990.

Asimismo, a medida que avanzó la década aumentaron las iniciativas de integración regional que apuntaban a vincular economías desarrolladas con países en desarrollo. América Latina es un buen ejemplo de esta tendencia. La incorporación de México al TLCAN marcó el comienzo de los esfuerzos por negociar en la región áreas de libre comercio recíproco con mercados industrializados. El lanzamiento del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a fines de 1994 buscaba vincular a la región con Estados Unidos y Canadá a través de la creación del área de libre comercio más grande del mundo para 2005. Si bien ese proceso se encuentra estancado y en crisis,

[18] Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN): Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Tailandia y Singapur. (Los tres miembros restantes de la ASEAN, Camboya, Laos y Viet Nam (AFTA Zona de Libre Comercio de la ASEAN)

los países que integran la región del Mercosur no han renunciado a sus esfuerzos de integración, examinado otras vías. Al mismo tiempo, dos países han firmado acuerdos de libre comercio bilaterales con Canadá y se están llevando a cabo una serie de negociaciones con EEUU quien, ante el estancamiento del ALCA, se encuentra muy activo firmando y promoviendo acuerdos de libre comercio bilaterales, como una manera indirecta de penetrar en la región. Entre tanto, Chile y México han firmado acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (UE); estos dos países más Perú participan también en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que involucra a la mayor parte del Sudeste Asiático, Japón, Australia, Nueva Zelanda y América del Norte.

Paralelamente a este proceso de globalización se acentuó de forma importante el proceso de regionalización. Los intercambios regionales no han dejado de crecer. A fines de los años noventa dos terceras partes del comercio de mercancías de Europa se realizaba entre países europeos, en tanto que las cifras para Asia y el Pacífico y América eran 40% y 50%, respectivamente.
Las fuerzas de la globalización y de la regionalización pueden parecer contradictorias a simple vista, pero cada vez más se interpretan como fuerzas complementarias en el desarrollo de los mercados privados, o como parte de un proceso secuencial, en el que la regionalización sería el paso previo a una mayor centralización. Es más, los dos procesos están impulsados por muchos de los mismos factores. Los avances tecnológicos en el transporte, las comunicaciones, la información y otras esferas han ampliado rápidamente el alcance mundial de la actividad de los mercados.[19]

En ese entramado se habla de nuevo regionalismo en contraposición al viejo de la década del ’60. Las características de uno y otro se contraponen y se le adjudican al nuevo regionalismo, una profundización y superación de límites intrínsecos al regionalismo de los ’60 que, implícitamente, le impidieron lograr una superación de sus limitaciones y una profundización del proceso.
Así el **“viejo regionalismo”** tenía como características salientes:
i) la sustitución de importaciones;
ii) barreras proteccionistas;
iii) acuerdos superficiales sólo de dimensión SUR-SUR;
iv) falta de mecanismos coercitivos que obliguen a los signatarios al cumplimiento de los acuerdos;
v) escasos incentivos de cooperación regional.

En cambio el **“nuevo regionalismo”** propone:
i) liberalización del comercio y reformas estructurales;
ii) regionalismo abierto sin proteccionismos;
iii) acuerdos profundos de integración plena;
iv) acuerdos NORTE-SUR;
v) reglas claras y exigibles de solución de controversias a través de la OMC;

[19] BID (2002), Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. (Washington DC: BID), capítulos 1, 2 y 3.

vi) cooperación e incentivos en cuestiones de seguridad, políticas y de infraestructura.

El "**nuevo regionalismo"** requerirá para su implementación:

- reglas claras de acceso a los mercados;
- institucionalización;
- desarrollo de infraestructuras;
- financiamiento de integración regional y subregional;
- superación y/o complementación de las asimetrías y generación de cohesión social.

Las vías y canales políticos plausibles, para conseguir la implementación de los requisitos que el nuevo regionalismo propone, deben ser la OMC y los acuerdos regionales SUR-SUR, en complementación con los acuerdos más amplios NORTE-SUR. Ninguna de estas vías es excluyente y todas pueden ser funcionales a los objetivos de lograr procesos de integración profunda.
Así las agendas del MERCOSUR, pueden resultar complementarias o estaciones previas que permitan luego una vinculación con la Unión Europea o la consecución del ALCA o el proceso que lo reemplace.

Las iniciativas regionales que surgieron en los años noventa han sido caracterizadas como el "nuevo regionalismo". Esto se debe a que el papel de la integración regional ha cambiado drásticamente con respecto a la experiencia de posguerra. El nuevo regionalismo es una parte integral de un cambio de política estructural general en América Latina hacia economías más abiertas, basadas en el mercado, que operan en un ambiente democrático.

¿Cuáles son los motivos que están detrás del "nuevo regionalismo"?

- reforzar la apertura del mercado que se ha producido a nivel unilateral y multilateral.
- crear un ambiente más seguro y estable para que las empresas desarrollen experiencia exportadora –en particular en bienes de mayor valor agregado que por lo general son más intensivos en tecnología–
- ofrecer mercados alternativos para los bienes que enfrentan un fuerte proteccionismo a nivel internacional.
- aumentar la productividad y desarrollar la competitividad internacional a través de las economías de escala, la atracción de inversión extranjera directa (IED).
- utilizar la integración regional como una herramienta geopolítica para fortalecer la capacidad de negociación internacional ante los competidores de mayor envergadura.
- promover la cooperación con los países vecinos en busca de objetivos tales como la paz, la democracia, la resolución de problemas fronterizos, o el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura.

Dijimos que los Acuerdos Norte-Sur son una característica distintiva del "nuevo regionalismo", qué y cómo se articula entre los países del Sur y del Norte:

- ¿Qué buscan los países del "Sur"?:
  - Mejorar el acceso (preferencial) a mercados grandes y con altos niveles de ingreso per-capita
  - Hacer mas estable el acceso a mercados que tienen prácticas de "proteccionismo administrativo" o no-fronterizo
  - Mejorar las expectativas y dar más certidumbre al régimen de políticas (IED)
  - Mejorar las instituciones (importación de "prácticas de buen gobierno"- **buena gobernanza**)

- ¿Qué buscan los países del "Norte":
  - Consolidar una posición en mercados relevantes, ya sea en su rol de mercados de destino o abastecedores
  - Promover "estratégicamente" su agenda de negociaciones comerciales internacionales

Si bien hemos dicho que la profundidad de los compromisos políticos e institucionales permiten mensurar el nivel alcanzado por la integración económica, se ha planteado que si bien condición necesaria, puede resultar a su vez insuficiente a fin de incrementar los flujos económicos entre estados nacionales.
Es que no se puede considerar con omnipotencia que, la mera remoción de reglas jurídicas restrictivas o proteccionistas, podrá redireccionar e impulsar por sí los flujos de capital.
Esos flujos de capital requerirán además incentivos de tipo económico, claro está que también requieren de condiciones normativas o jurídicas que los incentiven, pero ellas deben ser de una sofisticación y complejidad mayor que el mero levantamiento de restricciones.
Así el marco jurídico deberá proveer a la tarea mucho más compleja de conseguir la armonización normativa entre los países que desarrollan el proceso de integración o de incremento de incentivos para el flujo de capital.[20]

Aparecen tres tipos de reglas jurídicas como instrumentos efectivos que sirven de incentivos para el incremento de relaciones económicas entre estados, i) *las reglas de acceso al mercado, ii) reglas de no discriminación, y iii) reglas de derecho uniforme.*

Las reglas de acceso al mercado presentan estas características generales:
a.- obligan a las partes a la liberalización del acceso a sus mercados.
b.- sólo se aplican a las transacciones internacionales.
c.- resultan más sencillas para instrumentar y comprender.
d.- suelen haber equipos técnicos idóneos en las administraciones estatales para su aplicación y negociación.
e.- su técnica normativa es la de estipular un piso de liberalización que debe ser respetado por cada parte.
Tal técnica presenta alternativas en los distintos acuerdos-marco existentes. El Tratado de la Comunidad Europea (TCE) plantea un modelo de acceso distinto,

[20] Seguimos en este análisis a Torrent Ramón, "Marco jurídico integral de las relaciones económicas", mimeo, Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona.

no ya de piso protectivo mínimo, sino de total equiparación entre los estados miembros de modo progresivo, automático y universal.
El TLCAN, presenta peculiaridades, pero más cercanas al TCE, pues si bien establece un piso de liberalización, también establece un proceso dinámico, progresivo y automático.
El MERCOSUR también es similar al TCE en su lógica de liberalización completa y automática y similar para todos los miembros.

Las reglas de trato presentan estas características:
a.- se aplican a transacciones internas.
b.- pretenden la no discriminación, sin entrometerse en normas de uniformidad.
c.- son más simples y flexibles que las otras dos reglas y en principio más funcionales para resolver las tensiones de un sistema político democrático.
d.- sin embargo su universalidad, en contraposición a la falta de esa característica en las reglas locales, genera una incongruencia metodológica y/o de aplicación que genera dificultades instrumentales para esta regla.
e.- lo dicho en el punto anterior genera el problema de la escasez de personal idóneo para negociar este tipo de reglas.
f.- su implementación normativa se sustenta en el conocido principio de trato a la nación más favorecida que implica la no discriminación entre extranjeros.
Esta norma general, que en principio resulta muy lógica y que ha respondido a una situación de hecho e histórica para evitar lo que se conoció como el "capitalismo de bloques"[21], presenta también dificultades en relación a la variable países centrales-periféricos o desarrollados-subdesarrollados, en particular respecto a los servicios culturales que vinculan comunidades relacionadas supra límites de estados nacionales si analizamos críticamente el eje de la homogeneización cultural. También genera bloques o zonas de influencia liberalizando el comercio para algunos países en función de intereses estratégicos y de capacidades iguales, algo muy similar a lo que ocurría con el capitalismo de bloques, si bien ya no sustentado en razones ideológicas y políticas, sino en razones vinculadas al nivel de desarrollo y a la identificación de intereses comunes. Tal vez esta regla de trato se esté transformando en "una promesa incumplida" de los beneficios del comercio internacional.

Las reglas de derecho uniforme, sus características:
a.- generan las reglas armónicas, de normativa común entre estados, condición superadora del mero levantamiento de restricciones normativas.
b.- se aplican a transacciones internas.
c.- resultan un principio atractivo y abarcativo de liberalización.
d.- presenta problemas de legitimación y funcionalidad en el marco de la alternancia política propia de un sistema democrático.
e.- presenta problemas por las diferencias de tradiciones jurídicas y conceptos técnicos entre las partes.

---

[21] Según Torrent Ramón en, "Marco jurídico integral de las relaciones económicas", mimeo, Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona, "…el denominado "capitalismo de bloques" ensangrentó al mundo desde finales del siglo XIX hasta 1945 y acentuó la gran depresión..." Se caracterizó por desencadenar una espiral de cada vez mayor proteccionismo y por repartir el mundo en zonas de influencia de acuerdo a la conveniencia de las grandes potencias, generando un sistema de equilibrio inestable basado en el otorgamiento de un trato preferencial más favorable a los países pertenecientes a cada zona.

f.- riesgo de consolidación de errores difíciles de subsanar.
g.- Su base normativa presenta diferencias en los distintos tratados; el TLCAN es ambicioso en materia de inversiones extranjeras que accedieron al mercado de las partes contratantes; el TCE crea derecho uniforme para cuestiones internas.

6.- La institucionalización de la concentración económica

En términos de institucionalidad política supranacional la creación de las Naciones Unidas fue un hito insoslayable. En el terreno económico se crearon tres instituciones fundamentales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), a cuyo cargo estaría el restablecimiento del multilateralismo en los pagos de operaciones corrientes y el apoyo financiero en épocas de crisis; la Organización Internacional del Comercio, que debía velar por el desarrollo de principios comerciales multilaterales, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, encargado de facilitar la reconstrucción de los países devastados por la guerra. Ante la imposibilidad de establecer la Organización Internacional del Comercio después de la Conferencia de La Habana celebrada en 1948, su función pasó a ser desempeñada por el Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio (GATT), que tenía un menor número de miembros.
En materia comercial, el fortalecimiento del multilateralismo tuvo dos grandes excepciones de signo contrapuesto. La primera fue la conformación de bloques regionales, dentro de los cuales el comercio se intensificó rápidamente. La Comunidad Económica Europea fue el ejemplo más destacado, y a ésta se sumaron algunos acuerdos de menor alcance, entre otros los concertados en América Latina.
La segunda excepción fue el recurso generalizado al proteccionismo en el mundo en desarrollo, no sólo expresado en altos aranceles, sino también en restricciones cuantitativas, requisitos de contenido nacional, en el caso de las industrias de ensamble, y de exportación, en el de empresas y sectores industriales deficitarios en divisas. Para las naciones recién independizadas, el proteccionismo fue una expresión de autonomía, ya que el pasado colonial se percibía como una etapa de fracaso económico que debía superarse mediante la acción deliberada del Estado. En cambio, en América Latina la profundización del intervencionismo y de la protección fue más bien la expresión de lo que se visualizaba como un éxito. En efecto, las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones habían permitido que la región lograra un acelerado ritmo de crecimiento económico entre las dos guerras mundiales, gracias a lo cual tuvo una transición relativamente fácil de la etapa de desarrollo basado en exportaciones al modelo de “desarrollo hacia adentro”

En el Acuerdo de Marrakech, que dio origen a la Organización Mundial del Comercio, la gran mayoría de los países miembros reconoció la importancia de su buen funcionamiento para la regulación de las relaciones económicas internacionales. La OMC ha facilitado la resolución de conflictos comerciales, mediante la cooperación entre países con fines de beneficio mutuo y, en consecuencia, ha contribuido a crear un marco de reglas comerciales más estable y predecible que las existentes en el pasado. La creciente utilización

del mecanismo de solución de controversias por parte de los países en desarrollo, demuestra la importancia de una participación activa en la defensa del sistema de normas para arbitrar conflictos comerciales.
Además, la participación de cada vez más países en la rondas comerciales del GATT-OMC, y la inclusión de mayor cantidad de temas, da una idea de la legitimidad y de la eficiencia que ha alcanzado la institución.

Cuadro N° 4

Año	Lugar/denominación	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-1979	Ginebra (Ronda de Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC, etc.	123

7.- Centralización política. Superposición de estructuras burocrático-jurídico-políticas en distintos niveles estatales.

Los espacios económicos ampliados que se forjan a partir de los tratados y acuerdos arancelarios, hacen menester el desarrollo de instituciones jurídico-políticas que responden a las necesidades del nuevo escenario comercial y financiero.
El entramado del ordenamiento jurídico global es sumamente complejo. Hay 189 estados miembros en la ONU, más de 400.000 empleados de organismos supraestatales, 50.000 tratados internacionales registrados en la ONU pero que sólo representan una pequeña parte del total, actos reglamentarios o análogos emanados de organismos supranacionales en cantidad incalculable -sólo la Unión Europea produjo alrededor de 1.500 en el año 2000-. Esta proliferación de organizaciones y normas no tiene una autoridad central superior y presenta las características de alta fragmentación y asimetría dado que hay regiones y materias muy intervenidas y otras que no, y hay además una suerte de superposición de funciones. Existen alrededor de 1850 organizaciones incluyendo a la ONU y sus agencias. [22]
La creación de normas jurídicas homogéneas, que amalgamen las de los estados nacionales miembros a fin de regular los posibles conflictos y los comportamientos de actores provenientes del sector privado, que desarrollan sus negocios por sobre las fronteras impuestas por los estados nacionales, dio

[22] **Cassese Sabino, ob. citada, pág.36/37.**

paso a la creación de instituciones supranacionales que imponen a los estados miembros pautas normativas que deben observar so pena de su inadmisibilidad en el espacio institucional supranacional. El proceso más avanzado en términos de institucionalización se ha desarrollado en Europa con la creación de la Unión Europea y las agencias supranacionales que la organizan.

Así existen en la Unión Europea órganos como el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea que se reparten competencias ejecutivas; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea; el Parlamento Europeo; el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo. Todos ellos ejercen funciones que les son competentes conformando un Derecho Comunitario que tiene preeminencia por sobre el derecho de los estados miembros. Se reformula así el concepto clásico de soberanía que resulta ahora ser compartida y delegada en los órganos supranacionales.

Paralelamente a esta delegación de facultades jurídico-políticas en los órganos supranacionales, se produce la presión propia a todo estado nacional ya sea centralizado o federal, por parte de los estados miembros (provincias, estados autonómicos, landers, estados confederados) hacía los órganos centrales. El proceso que se registra conflictivamente en todo tiempo y lugar registra una virulencia mayor en estos tiempos de fuerte centralización política pero de debilitamiento de los estados nacionales. Esto implica que el proceso de centralización tiende a corporizarse en los órganos supranacionales en detrimento de alguna de las otras estructuras políticas que se superponen.

En esa tensión los estados nacionales son reacios a derivar la función ejecutiva y prefieren desempeñarla como órgano indirecto de los institutos supranacionales. Estos se limitan al control de la ejecución.[23]

En Europa, algunos autores sostienen, que el proceso de institucionalización de la Unión Europea sólo encubre el fortalecimiento de los estados nacionales en detrimento de los reclamos autonómicos de las regiones. La cesión de competencias a los órganos supranacionales permitiría a los estados nacionales la toma de decisiones que se les hace dificultosa en el seno de sus propias instituciones.[24]

El llamado proceso de regionalización, plantea en líneas generales, una institucionalización político-jurídico-económica de amalgama de las regiones en la Unión Europea, con prescindencia de los estados nacionales, quienes hasta ahora son los miembros legitimados para ingresar en la unión. Además el proyecto de integración habría permitido fijar una meta cierta al estado nacional ayudando a su propia integración nacional y a disciplinar a los movimientos nacionalistas y separatistas. A su vez estos movimientos tienen una postura muy favorable al desarrollo de la Unión al visualizarla como medio para debilitar sus relaciones con el estado central.[25]

Como se ve la cuestión se presenta sumamente conflictiva y contradictoria.

Las regiones sin embargo poseen un órgano propio de representación denominado Comité de las Regiones, aunque aún tiene limitadas potestades.

---

[23] Cassese Sabino, ob. citada, pág.55.

[24] Cfr. Miguel Poiares Maduro, Europa: el momento constituyente, pág. 77/78, en Revista de Occidente nº 249 febrero de 2002.

[25] En este sentido, Jose de Areilza Carvajal, España en el debate federal europeo, pág. 8, en Revista de Occidente nº 249, febrero de 2002.

En España muchas regiones, en particular las que más pelean por su autonomía (Cataluña, País Vasco) cuentan con representación propia ante la Unión Europea.
Las presiones regionalistas en Europa pugnan con las estructuras de los estados nacionales en casi todos los países miembros de la Unión.
Los estados miembros de la Unión se ven sometidos a dos fuerzas contradictorias que presionan desde arriba y desde abajo por absorber competencias.
De un lado la fuerza centrípeta de la supranacionalidad encarnada en la Unión Europea. Las razones para este proceso se vinculan a necesidades económicas que persiguen la eficiencia y funcionalidad de los procesos económicos, para lo cual resultan útiles, ámbitos de decisión centralizados que respondan a criterios de evaluación economicista y no político. Por ello, la fuerte competencia comercial que ejercen por ejemplo, los EEUU y los países de Oriente, impulsaron la Unión Europea intentando preservar la competitividad de sus economías en el marco de la globalización de los mercados.
Tanto es así que: "...Según un estudio reciente más de los dos tercios del derecho público económico de cada estado que forma parte de la Unión Europea procede de la Unión".[26]
Por otro lado, la fuerza centrífuga de la regionalización y descentralización por la que pugnan las regiones subestatales, busca la preservación de las identidades socioculturales y la participación democrática en el proceso de toma de decisiones.
Así se produce una fuga de potestades y de poder político para los estados nacionales por arriba y por abajo[27]. A ello hay que sumarle las presiones comunales y municipales que presionan a las entidades subestatales, por ejemplo, por la importancia de las grandes ciudades en algunas regiones.
Esta superposición y abundancia de estructuras burocráticas en distintos niveles estatales será uno de los grandes focos de conflicto en lo inmediato donde se dirimirá gran parte de la ingeniería política futura.

El eventual proceso de representación directa de las regiones en las instituciones supranacionales presenta no pocas dificultades. Una de ellas es el diseño de los mecanismos de esa representación dadas las diferencias culturales, institucionales y de desarrollo económico de las regiones. Una institución del tipo del Comité de las Regiones de la Unión Europea parece el ámbito adecuado para resolver estos temas.
Otra dificultad será la previsible reticencia de los estados nacionales a ceder competencias. También será ardua tarea generar la conciencia colectiva que permita amalgamar los nuevos niveles de representación institucional (supranacional y regional) con los símbolos propios de una nueva pertenencia nacional y política.
Las actuales dificultades de desarrollo del proceso del Tratado Constitucional en Europa son reflejo de ello.

---

[26] Cassese S., ob. citada , pág. 67.

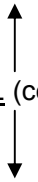
[27] En este sentido O'Leary y Fernandez Martín en "¿Hacía la Europa de las regiones? La integración europea y el futuro de las entidades subestatales." Revista de Estudios Políticos del Centro de Estudios Constitucionales nº 90 , pág.299/322. También opinó en este sentido, en una columna en "El Periódico" de Barcelona del 6/6/06, el politólogo Josep Maria Colomer.

Se sostiene, desde una perspectiva y convicción más limitante del proceso de integración que, su mejor justificación, es la utilidad que presta como límite al nacionalismo y al estatismo en cada estado miembro, sin que haya que tratar de inventar artificialmente un nacionalismo y un estatismo paneuropeo. Su rol como límite permanente al estado puede ser muy beneficiosa.[28]
Esta perspectiva deja a salvo la estructura del estado nacional; paradójicamente no observa que, especialmente en Europa, las nacionalidades no se originan generalmente en el nivel de los estados nacionales, sino en gran medida en el nivel regional-subestatal.

Un esquema de lo planteado en orden a la cesión de competencias sería el siguiente:

Cuadro N° 5:

ESTADO SUPRANACIONAL (centralización por razones económicas)
Competencia en política macroeconómica, comunicaciones, tecnología de punta, industria, defensa.



ESTADO NACIONAL (cede competencias hacía arriba y hacía abajo)

ESTADO REGIONAL/SUBESTATAL (provincias, autonomías, landers, regiones. Descentralización por razones socioculturales y participativas)
Competencia sociocultural, educativa, con facultades tributarias para solventar sus políticas regionales.

En la Argentina no aparecen las identidades socioculturales como factor que presione en pos de procesos de regionalización contradictorios al Estado Nacional.
El signo de la regionalización en Sudamérica, parece estar dado, por el defecto de los estados nacionales para proveer los incentivos económicos mínimos que requiere una unión de estados. Por eso las argumentaciones para impulsar tal proceso de cesión de competencias a las regiones, pasan por la ineficacia económica y la crisis financiera de los estados centrales que, en el caso de nuestro país, no garantizan siquiera la percepción y coparticipación de los tributos sobre los que las provincias han cedido facultades de percepción.
Existen diversos proyectos en la Argentina tendientes a generar una reingeniería institucional que impulse la fusión entre provincias. Tiempo atrás se hizo público un proyecto que involucra a las provincias de Río Negro y Neuquén.

[28] En este sentido Jose de Areilza Carvajal, ob. citada , pág.7. También Francisco Rubio Llorente, El futuro político de Europa en Claves de razón práctica nºs. 89 y 90 , 1999.

8.- Tensiones e implicancias entre el proceso de Supranacionalidad -centralización política- y las posibilidades de expansión y legitimación democráticas.

Las debilidades marcadas de los estados nacionales para la toma de decisiones estratégicas y por ello la escasa capacidad de respuesta a las demandas sociales, requieren la limitación de la participación soberana en el proceso "fino" de toma de decisiones, lo que se denomina "déficit democrático de la globalización".

"…No tiene sentido fomentar la democracia como valor universal si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización.

El déficit de gobernabilidad global, refleja un conflicto profundo: el contraste entre problemas globales y procesos políticos locales. Esta discrepancia implica, fundamentalmente, que no existen mecanismos de toma de decisiones a nivel mundial que hagan posible una adecuada representación de los intereses de los países y de los sectores sociales menos poderosos. Evidentemente, esta situación provoca tensiones, debido a que los espacios para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia siguen siendo nacionales y locales. De hecho, éste es el sentido más importante que sigue teniendo el concepto de nación en el mundo de hoy, aunque la globalización también acentúa las tensiones que enfrentan los gobiernos entre las demandas de la ciudadanía, acrecentadas por la democracia, y la restricción de sus márgenes de acción derivada de la misma globalización."[29]

Son manifiestas las tensiones e implicancias entre el proceso de integración regional e institucionalización de estados supranacionales, y el desarrollo y consolidación de la democracia.

Las posibilidades de expansión de la democracia a todos los niveles y categorías analíticas posibles -estado, régimen político, gobierno, clase política, sociedad- se articulan con la viabilidad de un proceso de descentralización política.

Sin embargo los procesos de integración económica y constitución de estados supranacionales, hemos dicho que tienen como características salientes: i) la centralización política, ii) la concentración económica y iii) la homogeneización cultural.

Cuáles son las tensiones y qué perspectivas de resolución se avizoran en dos procesos -la "globalización" y la democracia- que se presentan al menos contradictorios y tal vez hasta excluyentes?

El problema de la expansión de la Democracia en el marco de la "globalización", se enfrenta además con su capacidad o incapacidad para dar respuestas al cúmulo de demandas que se amontonan en el actual escenario de exclusión social y "desciudadanización", protagonizado por aquellos individuos sin capacidad ni instrucción suficiente para sostenerse en el mercado de trabajo de la sociedad tecnológica y su demanda de nuevos empleos postindustriales.

---

[29] CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, 2002, capítulo 1, págs. 27.

Se trata de un escenario complejo de tensiones y contradicciones que ponen en duda la chance de expansión democrática y de profundización de su nivel de legitimidad en el actual esquema de desarrollo de estados supranacionales.
Siguiendo un esquema desagregativo por categorías, la expansión y legitimación democráticas son posibles en tanto se extiendan a los distintos niveles conceptuales analizados. [30]
Esencial resulta el impulso que a tal proceso dé el estado a través de su estructura institucional. Si el estado no propone las condiciones para tal desarrollo democrático, la posibilidad de expansión se verá sustancialmente limitada por imposibilidad lógica de la matriz institucional.
La manera en la que el estado podría proveer a la democratización, sería a través de un proceso de descentralización administrativa y en la toma de decisiones que facilite la participación ciudadana.
Sin embargo hemos visto que, el proceso de integración económica y supranacionalidad requiere, por su lógica economicista, de un proceso de centralización política en la toma de decisiones y de limitación, a efectos de la gobernabilidad del sistema, de la participación ciudadana.
Paralelamente, las tensiones a favor de la regionalización y mayor autonomía de las formaciones subestatales, impulsan la descentralización política que acerca las instituciones locales a la ciudadanía en pos de salvaguardar su participación y la identidad sociocultural.

Surge como hipótesis que, ***en el actual marco de integración económica y supranacionalidad política que producen los efectos centrípetos de concentración económica y de centralización política, las chances de expansión y mejora en la legitimidad democrática o al menos algún nivel de subsistencia de la misma a efectos de la superación de los déficit democráticos, deberán articularse con el proceso de descentralización y regionalización que impulsan los reclamos de las autonomías regionales subestatales.***

La supranacionalidad implica déficit democrático, pero paralelamente se desarrolla el proceso de regionalización de sentido inverso, que tiende a combatir la oligarquización[31] que genera la centralización supranacional. La superposición de estructuras burocráticas presiona al estado nacional, que cede competencias y por ende se debilita en su capacidad decisoria, produciendo su crisis y trayendo como consecuencia un reforzamiento de la

---

[30] Para este análisis ver Bercholc Jorge, El sistema político e institucional en la Argentina, capítulo 3, Niveles de legitimación y expansión de la democracia en la Argentina, ed. Lajouane, 2006.

[31] En el sentido que le ha dado Michels en su conocida "ley férrea de las oligarquías". Michels sostiene que todo proceso de organización genera oligarquización, la generación de una especie de corteza de intereses propia de los cuadros dirigentes que tienden a darle prioridad a la atención de esos intereses propios de la posición jerárquica y burocrática que ocupan y que los aleja y aún los enfrenta con aquellos a los que se supone deben representar. Como teórico que aborda critica y negativamente la cuestión de la elitización, Michels -a diferencia de Mosca o Pareto- desarrolló sus conclusiones luego de un trabajo de investigación sobre el Partido Socialdemócrata Alemán, sosteniendo que el problema de las élites en el poder excede la referencia ideológica , de allí la frase del inicio , toda organización deriva en oligarquización. Sobre su trabajo "La sociología del partido político moderno", se puede consultar el texto de James Burnham, Los Maquivelistas, pág.137/165, Olcese Editores, 1986.

ajenidad y “privatización” de los ciudadanos respecto a las cuestiones públicas -el llamado déficit democrático-.
La profundización del proceso de supranacionalidad requerirá de niveles de legitimidad que deben superar los referidos déficit democráticos. Para ello, la regionalización a través de la profundización de las autonomías subestatales, puede resguardar espacios de participación democrática para la ciudadanía.
Además, la regionalización, puede ser plausible y articulable con las necesidades económicas de la centralización. Dicho de otro modo, la descentralización política, eficiente a efectos de disminuir el déficit democrático, puede ser también eficiente en términos de racionalidad económica.
Sin embargo, algunos autores sostienen, que no es posible ni necesaria una traslación mecánica de las necesidades de legitimación democrática que tienen los estados nacionales a los organismos supranacionales. Al menos no entendida la legitimación como búsqueda y obtención de consensos. Para esta idea, los organismos supranacionales se legitiman a través del derecho no del consenso, entendiendo que, además de la legitimación democrática caracterizada por la transparencia y la participación, puede existir otra legitimación basada en el respeto del derecho y de la eficiencia económica.[32]
Esta idea de legitimación no explica qué derecho y qué criterio de eficiencia debe respetarse, basado en qué valores o cuál tipo de intereses y decididos por quiénes. En todo caso es una legitimación sólo a nivel régimen, sólo formal, lo que implica un nivel inicial menester en la escala de obtención de legitimidad democrática, pero no en sí mismo suficiente en ciertas circunstancias.[33]
Más allá de observaciones en exceso juridicistas, en todo caso está en discusión, el propio proceso de supranacionalidad, a pesar de su marcha avasalladora, y en todo caso o al menos, cómo insertarse en él.

9.- La globalización y su modelo de estratificación social

La notable concentración económica y un mercado global sumamente competitivo requiere elevadas exigencias de educación y conocimiento. Ello también se impone por las sofisticadas y complejas disponibilidades tecnológicas que amenazan marginar a quienes no estén plenamente preparados y de concentrar aún más, en unos pocos países, grupos sociales y empresas, la disponibilidad de dichas tecnologías y el desarrollo de nuevos conocimientos.
La estratificación social actual difiere del proceso de diferenciación clasista típico de la modernidad. En la sociedad moderna la estratificación por clases sociales, aun con su inequidad e injusticias, era de tipo *inclusiva,* facilitaba la inserción de los trabajadores en instituciones gremiales y en órganos políticos de representación, se generaban puestos de trabajo requeridos por los procesos de industrialización y a partir de allí la fuerte presencia obrera en el

[32] Cassese Sabino, ob. citada pág. 44/48. Cassese cita también como partícipes de esta línea de ideas a autores como R. Kehoane y J.Nye y a J.L. Quermonne.
[33] En este sentido, Miguel Poiares Maduro, Europa: el momento constituyente, pág. 79/80 en Revista de Occidente nº 249 febrero de 2002. También puede verse para este análisis, Bercholc Jorge, El sistema político e institucional en la Argentina, capítulo 3, Niveles de legitimación y expansión de la democracia en la Argentina, ed. Lajouane, 2006.

proceso de producción influenciaba y forzaba necesariamente un proceso de democratización y participación.
El proceso de estratificación actual no es el clasista, sino que la diferenciación proviene de los status ocupacionales adquiridos, merced a las capacidades con que se cuenta como producto de un proceso educativo cada vez más complejo, exigente y económicamente costoso. Asimismo, las disponibilidades tecnológicas tienden a que se prescinda de la mano de obra de baja calificación, reemplazada por la producción robotizada, y por la cada vez más eficiente relación entre costos de producción y productos terminados.
Este proceso, margina y excluye socialmente (es *exclusivo*) a aquellos que, sin las capacidades adquiridas suficientes para insertarse en el mercado de trabajo actual, no acceden a los beneficios sociales, legales institucionales, de los que en teoría debieran gozar, producto de la igualdad ante la ley de la que son titulares todos los ciudadanos por igual.
No conformando fuerza de trabajo visible, ni contando con una mínima organización estructural que les permita manifestarse, presionar y peticionar, los excluidos se encuentran, en principio, fuera del juego político de demandas y respuestas del sistema político actual.
Sin embargo, no se debe perder de vista la evolución de nuevos procesos de participación política por vías no convencionales (organizaciones no gubernamentales); movimientos extrainstitucionales (zapatistas en Chiapas, piqueteros en la Argentina, el movimiento de los sin tierra en Brasil); o lo que algunos denominan procesos de "ciudadanía global" que suele manifestarse a través de los heterogéneos movimientos globalifóbicos en las cumbres de líderes mundiales.

"… la integración o marginación del intercambio informático se ha transformado en un elemento crucial para el ejercicio de la ciudadanía, lo que plantea un problema fundamental: cómo evitar la brecha entre los informatizados y los que sufren de "invisibilidad electrónica" [34]

Ello en el marco de un proceso que debilita a los sistemas de protección, desde los de índole familiar hasta los de responsabilidad del estado, dicho de otro modo, se debilitan las instituciones del estado de bienestar.
Algunos autores plantean la existencia de una emergente "ciudadanía global", que se manifiesta en la participación de la sociedad civil en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, en los debates globales sobre el medio ambiente y el comercio, como se observó en el encuentro de la sociedad civil que tuvo lugar en torno de la Reunión Ministerial de Comercio de la Cumbre de las Américas (Toronto, 1999), y en los hechos conflictivos que rodearon la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Seattle (1999), la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Praga (2000), la del Grupo de los Ocho en Génova (2001) y el Foro Social Mundial de Porto Alegre (2001 y 2002), la Cumbre realizada en Mar Del Plata, entre otros. Sin embargo, la heterogeneidad y lo contradictorio de los intereses sectoriales de esa "ciudadanía global", plantea serias dudas respecto a su condición objetiva de posibilidad para transformarse en interlocutor político válido a efectos de

[34] CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, 2002, capítulo 1, pág. 24.

mediar en el proceso de toma de decisiones de las instituciones supranacionales. [35]

"La globalización se ha convertido en un fenómeno que está condenado a una interminable controversia, blanco principal de pasiones siempre hostiles y en algunas ocasiones violentas protestas".[36]

En Europa la cuestión de la percepción sobre quiénes ganan y quiénes pierden con la globalización genera no pocos desvelos, en particular ante el resultado del referéndum en Francia que ha frenado el proceso de legitimación del Tratado Constitucional de la UE.

Basados en un análisis del Eurobarómetro Flash 151b realizado por Gallup-Europa para la Comisión Europea, el Real Instituto Elcano produjo un documento en el que se evalúan qué aspectos se encuentran sobre la base de resistencia y temor que genera la globalización en la UE y la relativa importancia de cada uno de ellos.

"La globalización tiene efectos económicos positivos agregados, pero la distribución de estos beneficios genera ganadores y perdedores. De ahí que este proceso despierte recelos entre los que piensen que pueden salir perjudicados y apoyos entre los que vislumbran que serán beneficiarios. Las consecuencias individuales no son las únicas que contribuyen a formar una opinión sobre la globalización. Otros factores de índole social o demográfica también influyen en el apoyo a este proceso. Después de definir la globalización como la apertura de todas las economías y la creación de un mercado mundial realmente integrado, la encuesta pregunta a los ciudadanos europeos: "¿Está usted totalmente a favor, más bien a favor, más bien en contra o totalmente en contra del proceso de globalización?

La percepción de la globalización como una amenaza al empleo, o como una oportunidad, es la que explica la actitud de los individuos ante la globalización. Los trabajadores manuales son los que en mayor medida se oponen a este proceso, seguidos de los empleados. Por edades, además, las personas en edad de trabajar son las que más reticencias muestran a este proceso. Es interesante observar que retirarse del mercado laboral incrementa el apoyo a la globalización. En suma, la inseguridad en el trabajo está en la base de las reticencias hacia la globalización. Otros factores sociales – como el género, área de residencia o factores idiosincrásicos – o de índole política – como la percepción de las consecuencias de la globalización sobre los servicios públicos o de los beneficios que reporta a las multinacionales y a EEUU – juegan un papel muy limitado.

Esta conclusión es una buena noticia para los que apoyan la globalización. Al delimitar las causas que están en la base de las reticencias de un sector de la población hacia la globalización a los aspectos laborales, es más fácil saber cómo incrementar el apoyo a este proceso. El mantenimiento de un sistema de bienestar social, en particular de los subsidios de desempleo, que compense a los trabajadores de la inseguridad en el trabajo que genera la globalización reducirá las suspicacias que suscita este proceso económico. También una formación continua y general que aumente la posibilidad de cambiar de rama de actividad en caso de deslocalizaciones y competencia exterior de las

---

[35] CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, 2002, capítulo 1, pág. 27.

[36] Bhagwati Jagdish en el primer capítulo -"Actitud antiglobalizción: ¿por qué?" – de su libro "En defensa de la globalización" (Oxford University Press, Nueva York, 2004).

personas activas en el mercado de trabajo limitaría también la sensación de inseguridad económica."[37]

Dado que la teoría y la experiencia muestran que los procesos de integración, si bien pueden generar beneficios netos, estos no se distribuyen mecánicamente de manera equitativa, tal cual ha ocurrido históricamente con todas las fases de avance y desarrollo del capitalismo, las prescripciones de política social tienen que concentrarse en cómo proteger a los excluidos sociales, producto del nuevo modelo de estratificación social que plantea la sociedad globalizada e integrada, y cómo facilitar el proceso de ajuste en el mercado de trabajo.

[37] **¿Quién le teme a la globalización en la UE?, Ismael Sanz y Ferrán Martínez I Coma, Real Instituto Elcano ARI n° 100/06, 18.9.06.**

Bibliografía

Agulla Juan C, Teoría Sociológica , Depalma, 1987

Areilza Carvajal Jose de, España en el debate federal europeo , en Revista de Occidente nº 249 , febrero de 2002.

Bercholc Jorge O., Temas de Teoría del Estado, capítulo 3, Niveles de legitimación y expansión de la democracia en la Argentina, Buenos Aires, La Ley, 2003.

Bercholc Jorge O., Opinión pública y medios de comunicación. Nuevas cuestiones, La Ley, 2003, Buenos Aires.

Bercholc Jorge O., El sistema político e institucional en la Argentina, Lajouane, 2006.

Bhagwati, J., In Defense of Globalization, New York: Oxford University Press, 2004.

BID Documento, Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina. Washington DC:, 2002.

Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis (2005), "Globalización y Políticas Nacionales: ¿Cerrando el Círculo?", Revista de Desarrollo Económico, octubre-diciembre 2005.

Burnham James, Los Maquivelistas , Olcese Editores, 1986.

Cassese Sabino, El espacio jurídico global, Lección magistral en ocasión del Acto de Investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Castilla-La Mancha, 21 de enero de 2002.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) "Líderes, Opinión Pública y Política Exterior en México, EEUU y Asia: Un estudio comparativo" http://mexicoyelmundo.cide.edu/repcompesp1.pdf.

CEPAL, Documento Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile, capítulo 1 y 2, 2002.

Ferrer Aldo, "Historia de la globalización" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996; y nota en Clarín del 26.5.96.

Institute for Policy Studies Washington, El ascenso del poder mundial de las corporaciones" informe de Setiembre de 1996.

Joxe, Alan, El Imperio del Caos

Mignolo, Walter, en entrevista de Clarín del 18.5.94.

O'Leary y Fernandez Martín en "¿Hacía la Europa de las regiones? La integración europea y el futuro de las entidades subestatales" Revista de Estudios Políticos del Centro de Estudios Constitucionales nº 90.

Poiares Maduro Miguel, Europa: el momento constituyente, en Revista de Occidente nº 249, febrero de 2002.

Posen Barry, The military foundations of US hegemony, International Security, Vol. 28 N° 1, 2003.

Rubio Llorente Francisco, El futuro político de Europa en Claves de razón práctica nºs. 89 y 90, 1999.

Stopford J., Multinational Corporations en Foreign Policy 1998-99.

Torrent Ramón, El proceso de integración europea: aproximación a sus aspectos institucionales, Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona, 2003.

Torrent Ramón, Marco jurídico integral de las relaciones económicas, mimeo, Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona.

Torrent, R. (2002), "Regional Cooperation within the Multilateral System of Rules: Elements for a discussion from a legal/institutional/political perspective", en The Evolving WTO Regime and Regional Economic Cooperation: Implications for Northeast Asia, *mimeo*, 2002