

Un futuro para el Leviatán. El poder público en el horizonte de la globalización

ANTONELLA ATTILI
UAM-Iztapalapa¹

Resumen

Una perspectiva multilateral y transnacional es necesaria para responder a la contundente realidad de una política interior del mundo en los tiempos de globalización. Analizando la crisis del poder político y jurídico estatal, el artículo pone de relieve la problemática de fondo implicada en las transformaciones críticas de los poderes públicos.

Abstract

*A future for Leviathan
A perspective that is both multinational and transnational is necessary in order to face the unquestionable reality of an internal world politics in an era of globalization. Through an analysis of the State's political and juridical power, the paper points out the fundamental problematic implied by the critical transformation of public powers today.*

1. Es la política...

La crisis financiera del 2008² originó la catástrofe económica que sólo a finales del 2009 parece tocar fondo. Por sus alcances motivó algunos acuerdos mundiales sobre medidas de rescate, control, regulación y sanción, orientados a la larga a poner reglas y límites que den forma al sistema económico de la globalización³ (cfr. 2). Pero la económica es una entre las vertientes fundamentales, junto a aquella política, en la que se muestra la actual anomia internacional. Y en buena medida la misma cuestión económica y la crisis vigente son resultado de una política que prefirió surfear la ola de la globalización salvaje (o sin reglas), contribuyendo activamente a su difusión.

Al darse ahora los primeros pasos hacia medidas de política financiera y económica del mercado se vuelve a poner en evidencia el problema del declive de la política (en tanto decisión y acción pública para proyectos comunes) y de la crisis del poder de los Estados. En efecto, para que la misma reestructuración de la economía de la globalización sea siquiera viable y sobre todo eficaz en el objetivo de controlar los nuevos poderes, dueños de los recursos estratégicos específicos de la era global, hace falta la acción del poder político, a través de

acuerdos, regulación, institucionalización. En suma, hace falta una nueva estrategia mundial que, reaccionando a las consecuencias negativas del neoliberalismo y del neoconservadurismo en materia económica, política, social y cultural produzca medios para enfrentar con una perspectiva adecuada los graves problemas globales. Después de 20 años de la caída del muro de Berlín y del bipolarismo,⁴ dicha perspectiva parece condición necesaria para una política multilateral de carácter necesariamente transnacional (cfr. 3).

La posibilidad misma de tal perspectiva de una política mundial, que proporcione cauces al proceso de globalización de las sociedades contemporáneas y produzca el nuevo modelo necesario del orden internacional, debe hacer las cuentas con el problema de la crisis de legitimidad y de poder de los Estados, con las profundas transformaciones que condujeron al redimensionamiento de su capacidad de actuación, así como con la todavía pendiente redefinición de las nuevas posibilidades para el ejercicio de poder. Los alcances todavía limitados de acuerdos y acciones del G-20 a este respecto son una muestra del problema. Es un problema subyacente y central a la crisis actual: la realización de una estrategia para trabajar en la conformación de tal modelo nuevo en el marco de una política con «visión de Estado(s)», que haciendo propio un claro carácter transnacional pueda producir un orden alternativo de relaciones políticas y económicas a nivel global (inter- y supra-nacionales) para superar la anomia (no exclusivamente económica) actual. La consideración de los aspectos específicos que ponen de manifiesto la pérdida de poder político y jurídico (cfr. 4) permite esclarecer la problemática de fondo implicada en las transformaciones críticas de los poderes públicos y en sus limitaciones. También permite plantear con mayor claridad las razones por las que es necesario repensar el ámbito de actuación del poder público (cfr. 5), de sus sujetos, modalidades, instituciones y normas, con la finalidad de darles formas que respondan lúcida y adecuadamente al escenario presente de los nuevos actores y retos políticos.

2. La política interior del mundo

La crisis económica ha tenido consecuencias que no podían ser enfrentadas con medidas aisladas, restringidas al sólo contexto nacional o regional. Junto a sus efectos inéditos negativos tiene también aquel positivo de haber obligado a los gobiernos a aceptar que no están aislados de los procesos de la economía abierta global.⁵ Con la crisis se hizo patente como nunca antes que la interconexión inédita de los actuales fenómenos de mundialización (o integración global) con sus problemas diversos conlleva, en particular para el ámbito político, un estrecho condicionamiento biunívoco entre acciones nacionales con efectos de alcance irremediable y velozmente global, y procesos internacionales que ejercen fuerte influencia sobre contextos y decisiones nacionales.⁶ Tanto los problemas como las

decisiones tomadas para resolverlos poseen alcance mundial y requieren de perspectiva adecuada a tales procesos. Además de constreñir a los gobiernos estatales a intervenir con ingentes capitales públicos multibillonarios en el rescate de instituciones bancarias y en el mercado financiero, ha forzado a los gobiernos a considerar un acuerdo sobre aquellos pasos que en los últimos lustros una y otra vez habían preferido eludir.⁷ Comenzaron a reaccionar preparando, junto con las medidas de rescate, otras de control y exigibilidad, así como de prevención. También comenzaron a impedir excesos (en expansión de créditos y préstamos), a crear un orden adecuado para asegurar la estabilidad financiera, establecer mayor coordinación de autoridades de regulación y vigilancia, crear una agencia calificadora, buscar la convergencia de reglas y controles, reducir en esta materia la autonomía nacional dejada a cada caso, introducir mecanismos de repartición del riesgo. Se hizo necesario intervenir en el sistema financiero y en el mercado del riesgo para reestructurarlo a fin de evitar crisis cíclicas.⁸

Lo anterior apunta, al fin, a la posibilidad de que se produzca una regulación de los mercados y la economía global con instituciones fuertes, capaces de ejercer controles. Una posibilidad que implicaría una inflexión histórica, al producir en el lapso de un par de años un mercado financiero radicalmente distinto. De realizarse se produciría sin duda un viraje decisivo, ya que cambiaría las tendencias políticas mundiales hasta el momento favorables a la des-regulación de los mercados, al libre flujo de capitales y a un comercio global igualmente libre sin controles.

Pero es oportuno notar cómo con ello se modificaría también el alcance de la política mundial de los Estados. Mediante los acuerdos internacionales orientados a formar un nuevo orden mundial, los leviatanes dejarían atrás la ineficacia mostrada hasta el momento en responder a los problemas ocasionados por los novedosos fenómenos de la globalización y retomarían la iniciativa en el campo de acción concertada. De este modo se plantea de nueva cuenta una cuestión fundamental: si ello conducirá eventualmente a retomar el objetivo y las iniciativas de la segunda posguerra de atender la capacidad de acción y planificación de los Estados, de desplegar visiones deseables de política mundial para reaccionar ante los desafíos de la época y de promover la construcción de un nuevo orden internacional con base en los avances del derecho internacional constitucionalista, tanto en materia económica como política. Es decir, se repropone el problema de cómo retomar el objetivo de superar la anarquía política global y el autismo de las potencias para poder enfrentar los desafíos del siglo XXI, aquellos retos que la globalización dirige hoy a la política, a la soberanía del Estado y del pueblo, y a la democracia.

La realidad ofrece desde hace por lo menos un par de decenios muestras contundentes de dicha interconexión, así como de la necesidad de acuerdos para el orden o ámbito internacional. Se hicieron célebres los señalamientos por parte de teóricos de la política y del derecho (y áreas afines) con respecto a la existencia innegable de una «política interior del mundo».⁹ No obstante constituye todavía un dato que no ha sido acatado en cuanto realidad objetiva ineludible, a ser afron-

tada de manera adecuada por los gobiernos. Tal hecho no devino todavía un horizonte efectivo, una perspectiva plenamente asumida con conciencia y renovada responsabilidad pública.

¿Qué se requiere para ello? Para dar paso a una perspectiva de política multilateral y transnacional parece necesario partir del reconocimiento de que la fuerte interdependencia mundial de problemas y efectos, por su alcance (global), representa el hobbesiano «mal mayor» del des-orden que favorece la ley del más fuerte, la política de potencias (militar y/o económica), con la inseguridad y el miedo que esto genera para todos. Un *summum malum* (el de la vida insegura, en la guerra, la miseria y la criminalidad rampantes) propio de un mundo con ingentes desafíos de tipo económico, ecológico, recursos naturales y energéticos, de salud, crecimiento demográfico, migración, pobreza, desempleo, derechos humanos, narcotráfico, terrorismo, armamentismo, belicismo.

Ante dicho horizonte de problemas que proyecta el escenario crítico de una vida en ausencia de derecho e instancias reguladoras, claramente un mal mayor que amenaza a todos, puede progresar la aceptación de que —siguiendo con la analogía hobbesiana— «conviene a todos obedecer la ley», porque hacerlo pone a resguardo de la ley del más fuerte, de la inseguridad, del miedo; sólo adoptando esta nueva perspectiva se puede dejar atrás una «vida solitaria, pobre, sórdida, brutal y breve»,¹⁰ que —a diferencia de Hobbes— es la realidad de la política interior del mundo en la globalización. Falta en suma asumir la conveniencia para todos —a nivel mundial— de comprometerse con la condición que hace posible una vida civil,¹¹ en el sentido de vida asociada regida por normas e instituciones comunes. La asunción de este horizonte abriría un espacio fértil para la acción eficaz de los leviantes con políticas de alcance mundial y superar la inactividad previa o la ineficacia de las respuestas unilaterales.

De lo contrario seguirá vigente la situación del hobbesiano estado de naturaleza en la esfera de las relaciones entre leviantes, con sus miradas limitadas a las posibilidades de políticas nacionales, unilaterales, particularistas, centradas en ejercicios pretendidamente exclusivos del poder soberano estatal. Y esto aun en medio de relaciones de competencia o de alianzas ocasionales; aunque inevitablemente siempre más inmersas en una situación tan innegable como irreversible de fuerte interdependencia global, a la vez que poblada de maltrechas soberanías estatales sobre las que despuntan la figura imponente de una superpotencia y aquellas amenazadoras de dos o tres potencias emergentes.

Pero para no ser voluntaristas ni normativistas, hay que tener presente la dificultad insita en el problema de cómo alcanzar dicho pacto multilateral (acuerdos de no-agresión, asociación y sometimiento a reglas y árbitros);¹² la perspectiva de normas vinculantes para todos implica cambios profundos, con sus costos y pérdidas; todo parte de cálculos políticos no fácilmente desdeñables ni dotados de claridad sobre cómo proceder, además influenciados por la mayor facilidad de una política cortoplacista, que cede a la presión de poderes fácticos (económicos, me-

diáticos, sociales). Entonces ¿cómo se llega a *querer* dejar atrás la anarquía de la política internacional, ahora abandonada a la autarquía (desigual) de las naciones en la apuesta particularista, o a ese hobbesiano estado en el que rige la ley del/los más fuerte/s? ¿Qué vuelve razonable acordar, esto es, adoptar un horizonte de acción y compromiso colectivo, mediante una política de pactos multilaterales?

Sin duda intervienen un conjunto de factores posibles, entre los cuales destacan la gravedad de la crisis y de los desafíos demográficos y ecológicos. Ello impone o hace posible darse cuenta de los costos de la política unilateral y la mayor conveniencia de la colaboración, aunque no asegura que se acepte dicho razonamiento de manera generalizada, ni que algunos poderes y fuerzas quieran seguir aprovechando la situación de des-orden para fines particulares. Pese a (o junto con) —decíamos— los costos y pérdidas implicadas, debe perfilarse además la posibilidad de una ganancia mayor en la repartición de los riesgos y con el cálculo de largo plazo. También relevante es la intervención del eventual liderazgo político, capaz de remover inercias y proyectar futuros atractivos; de proponer valores que resurgen o se afirman ante experiencias trágicas.

3. Perspectiva multilateral y transnacional

Cuando (y «si»), a través de procesos complejos y de difícil avance, los factores mencionados llegan a adquirir fuerza y a transformarse en razones válidas y aceptables, puede tener lugar el paso hacia la política de los grandes pactos. Precisamente este tipo de política, con perspectiva global y de acuerdos multilaterales, es la requerida para la búsqueda de soluciones eficaces a los problemas económicos, sociales, políticos, jurídicos en la era de la globalización.

Asumir la necesidad de trabajar para un acuerdo sobre un nuevo orden internacional, sus normas e instituciones, además de ser la respuesta realista a los imperativos de los procesos sociales actuales y de sus grandes problemas, implicaría también saber reconocer el ámbito o espacios en el que los Estados pueden reaccionar y fortalecer su acción recurriendo a una política de diverso cuño, de cooperación y compromisos colectivos. Hacia esta posibilidad parece apuntar la aceptación inicial de los Estados más desarrollados (incluyendo la disposición al diálogo [del gobierno actual] de los EUA) a enfrentar el tema de la nueva gobernanza mundial en materia económica. Ésta se puede alcanzar sólo mediante el acuerdo generalizado entre los Estados y no dejándola a eventuales medidas unilaterales y por ello mismo ineficaces. Aunque más por necesidad que por virtud, tal horizonte comenzó a ser visto por los Estados más poderosos como objetivo oportuno; las acciones o reuniones en varios foros internacionales entre los gobiernos de países más desarrollados¹³ parecieran anunciar un cambio en la orientación de la economía internacional. Se trata de una preocupación naciente por una política que establezca una mayor y homogénea regulación y supervisión del mercado finan-

ciero mundial,¹⁴ capaz de controlar los poderes que hoy en día controlan a su vez los nuevos recursos, los capitales financieros del mercado autónomo, que con el proceso de globalización se convirtieron en determinantes o estratégicos.¹⁵

Pero para poder afrontar en general (no sólo en economía) la anomia y unilateralidad, producidas tanto por la visión neoliberalista (¿neoliberal?) estrecha como por la neoconservadora y sus consecuencias en otras esferas, la cuestión política determinante es la de preparar un proyecto de regulación mundial. Esto es, orientado a la creación de un conjunto de normas e instituciones da carácter inter, supra y trans-nacional según el caso, que regulen diferentes ámbitos de las relaciones globales (además del sector financiero), apuntando a la creación de un nuevo orden político y jurídico mundial. Los gobiernos de los Estados en primer lugar, por su responsabilidad pública, son los encargados de ejercer acción política propositiva que promueva ese necesario consenso político para la cooperación y los pactos. Y ello mediante: *a)* la toma de decisiones colectivas, *b)* con una serie de acuerdos multilaterales, *c)* en los que se establezcan reglas comunes, *d)* vinculantes para todos,¹⁶ y *e)* reparta los riesgos. Tales pasos son fundamentales para un proceso complejo pero oportuno y viable; capaz de formular políticas públicas globales, inter y supranacionales, haciendo posible la implementación de estrategias normativas e institucionales mundiales, con base en reglas globales y principios fundamentales para un nuevo orden civil de la política (ya no exterior). Un acuerdo, entonces, que oriente con horizonte ético renovado, afirmando una visión progresista para la sociedad mundial pluricultural interdependiente. De lograrse la construcción de un tal proyecto, mínimo pero básico, la sociedad global del tercer milenio comenzaría ciertamente a tomar un perfil propio generando modelos globales alternativos, eficaces y deseables.

Lograr eventualmente¹⁷ el nuevo consenso sobre el flujo mundial de capitales no asegura, claro, que se asuma a la vez una análoga necesidad en el aspecto político-administrativo. Sin embargo, puede representar ese primer paso decisivo hacia la asunción por parte de los Estados de una perspectiva global que preparara el terreno para políticas transnacionales de cooperación y largo plazo. Tal perspectiva puede producir proyectos para reaccionar ante los problemas centrales de la política contemporánea: comenzando por modelos que aminoren tanto la diferencia entre economía financiera y economía real, como la brecha entre la política y la economía, para superar la condición de una política dependiente de, y funcional a, los mercados financieros. Pero sobre todo, para reaccionar ante los problemas específicamente políticos:¹⁸ a saber, de la política de potencia, la guerra, la reconfiguración del poder político de los Estados, así como la aparición de nuevos poderes, la lucha contra la criminalidad, el terrorismo y el tráfico de armas, la conformación de un orden político mundial resultado de pactos multilaterales con leyes e instituciones comunes vinculantes.

Con base en los (eventuales) consensos mundiales, los Estados se encontrarían en la vertiente nacional en condición de no estar supeditados a las presiones de los

poderes financieros, de liberarse de estos límites y en capacidad de promover las políticas sociales necesarias para el contexto nacional de manera más congruente, asegurando estabilidad a los sistemas políticos, efectividad a las políticas de sus gobiernos. Fortalecer en este sentido el desempeño de las instituciones estatales, en la compleja tarea de renovación, abriría la posibilidad para políticas que superen la visión negativa de la esfera pública-estatal y su vaciamiento por obra de políticas reformistas que, como en Latinoamérica, no fueron conscientes de la necesidad de reconstruir y fortalecer las instituciones estatales, durante el proceso de transición a la democracia de la llamada tercera ola.¹⁹ Consecuencia de ello es uno de los mayores problemas de las democracias recientes: el de la constitución de un Estado de derecho que de sustancia a la democracia, efectividad a los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos, ejercidos eficazmente por éstos.²⁰ Queda además por ver si, en la vertiente internacional, la reforma de la *governance* de mundo pasará por la renovación de la ONU, del Consejo de Seguridad, del FMI y del Banco Mundial, del Tribunal Internacional, así como por una revisión del papel del G-8 y del G-20, entre las principales instituciones internacionales.

De esta forma los gobiernos de los Estados más desarrollados pondrían las condiciones para retomar su capacidad de producir en el nivel mundial estrategias positivas y ejercer su responsabilidad como sujetos políticos capaces de actuar en tanto poderes públicos. En efecto, este tipo de política con carácter transnacional daría a los Estados post-nacionales y a los bloques regionales la ocasión para trabajar en pos de un orden global que no gire sólo en torno a los requerimientos de los poderes financieros. Sería un paso que permitiría vencer la debacle de producción de estrategias político-administrativas alternativas a la mera lógica del mercado de capitales y fortalecer el alcance de la política mundial de los Estados, en la solución del problema central de construir un nuevo orden mundial basado en el respeto del derecho internacional.

No es tarea de poca monta perfilar una visión política, deseable y viable, para poder orientar el proceso de globalización del mercado y la sociedad.²¹ El problema es precisamente el de afirmar una óptica alternativa al neoliberalismo económico como sustituto de la política mundial en el proceso inconcluso de globalización: ¿cuál *new deal*? ¿Con base en qué nueva visión política? La estructura liberal clásica propia del sistema capitalista se vinculaba a un Estado como el poder más fuerte; ¿la teoría keynesiana es aplicable a la globalización? ¿Hay lugar para alternativas o acaso sólo es pensable una globalización más suave bajo el modelo neoliberalista?

4. Crisis del poder político y jurídico estatal

La posibilidad de alcanzar el acuerdo político en cuestión encara, sin embargo, fundamentalmente esa misma debilidad que ha caracterizado la política internacional en el proceso de inversión de la anterior primacía de la política respecto

de la economía, al abandonarse ya sea por incapacidad o por cálculo cortoplacista a la lógica del libre mercado global, sin elaborar hasta el momento alternativas viables con orientación política trans y supra-nacional.

En términos generales debe tomarse en cuenta la puesta en crisis de la política entendida como ámbito de decisión para la propuesta o articulación de proyectos comunes, alternativos a los neoliberales y neoconservadores; esto es, de proyectos capaces de difundir expectativas de futuro, integradoras y de sentido, sobre el interés común tanto en el nivel nacional como en el internacional, para sociedades que atraviesan procesos de profunda mutación. Es la crisis de la política ante las transformaciones experimentadas a nivel mundial en las relaciones sociales y sus instituciones, en las relaciones de producción y trabajo, de intercambios comerciales y financieros; ante cambios que muestran la erosión de la representatividad de los partidos y de las de las instituciones estatales democráticas, la puesta en crisis de la autoridad pública de los gobiernos para dar respuesta eficaz a las confrontaciones propias de democracias las cuales, por un lado, han visto el avance de poderes fácticos y privados (económicos y financieros, mediáticos, sociales, criminales) y, por otro, han variado siempre más en sentido pluralista y participacionista. Por su parte, la política nacional se volvió más condicionada por la política internacional, desvinculada de los confines de la nación, dependiente de procesos que rebasan las estructuras y los instrumentos tradicionales, mientras que se centra en nuevos sujetos y con modalidades todavía en vía de definición (cfr. 5). Se trata, en suma, en los niveles inextricables nacional e internacional, de enfrentar cierta incapacidad acumulada de resolver a través de la concertación política el número siempre crecientes de problemas y confrontaciones, recurriendo, según el tipo de problemas (internacional o nacional) y las latitudes (en zonas desarrolladas o en vía de desarrollo), ya sea a políticas neoliberales y neoconservadoras sin horizonte ético-social, ya sea a estrategias unilaterales y de potencia, o finalmente a modalidades populistas de diferente timbre, a la judicialización de la política.

Tal crisis de la política muestra tener, en términos más específicos, su eje central en el debilitamiento del Estado; esto es, del funcionamiento del conjunto de sus instituciones y poderes públicos estatales. Una pérdida de capacidad del poder público nacional en materia de decisión, entonces de crisis de la soberanía del Estado, de la que interesa abordar sus aspectos político y jurídico.

4a) *Crisis del poder político*

Si bien las transformaciones históricas ocasionaron que se hablara recurrentemente de crisis del Estado con distintos énfasis, las consecuencias de los procesos de la globalización plantean una radical erosión de la capacidad de decisión política y jurídica vinculante, tradicionalmente propia de los Estados-nación²² para el ejercicio de sus funciones.

Como se pone en evidencia en la crisis del concepto de soberanía,²³ se trata de la pérdida del poder del Estado en el monopolio de lo político y de lo público, de la decisión exclusiva, plenamente identificable e independiente, del ejercicio y la realización de políticas; asimismo de modificaciones en los ámbitos, los alcances y el proceso mismo de toma de decisiones de su poder soberano. En efecto, hoy en día los muy diversos procesos políticos, sociales, económicos y jurídicos, internacionales e internos, causaron el despotenciamiento de la fuerza y la eficacia del sujeto estatal de afirmar, a través de los respectivos gobiernos, las decisiones capaces de determinar en lo fundamental de manera autónoma los derroteros que guiarían las relaciones económicas y sociales de la política interna, así como para incidir en la política internacional ante la presencia de los poderes globales.

El Estado —ahora denominado— postnacional ha mostrado en primer lugar una seria merma en la capacidad de tomar decisiones colectivas vinculantes y asegurar su eficacia; en particular, con relación a la mencionada pérdida de soberanía económica, de dictar política económica, de desarrollo, crecimiento y distribución, de regulación y control. En segundo lugar se han ido formando nuevos poderes públicos y privados que actúan de manera transnacional y supranacional, reduciendo mediante funciones de control e intervención el anterior poder soberano de los Estados. En el nivel internacional, por ejemplo, tales instituciones supraestatales, en las vertientes respectivas a sus esferas, someten a fuertes condicionamientos y límites las decisiones de los gobiernos. Acotan decididamente la posibilidad del *ius belli* como prerrogativa del Estado y tienen la posibilidad de intervenir directamente al interior de las fronteras de un Estado cuando se establece la infracción a derechos humanos o la amenaza a sistemas democráticos, o hambrunas, persecución racial, etc. En especial la creación de la ONU en 1945 y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 marcaron en el nivel normativo el surgimiento de «un nuevo derecho internacional y el fin del viejo paradigma —el modelo de Westfalia— sustituyendo el sistema pacticio con el sometimiento a un «verdadero *ordenamiento jurídico* supraestatal».²⁴ Buena parte de tales transformaciones se explican por los avances democráticos y del constitucionalismo, que afirmaron organizaciones e instituciones internacionales dotadas de correlativos ordenamientos jurídicos que vinculan y limitan contundentemente la soberanía de los Estados. Además el horizonte internacional experimentó la presencia de instituciones supranacionales de diverso tipo, como el FMI, el Banco Mundial, la OTAN, la OMC, el Tribunal Internacional; la Unión Europea y el Banco Europeo para «el viejo continente»; organismos que llegan a encargarse de funciones que tradicionalmente constituyeron estructuras pilares del Estado-nación, como por ejemplo la política monetaria y la defensa militar, ya sea en el nivel global o según zonas comunes creadas. Tales organizaciones internacionales, regionales o comunitarias, con distinto desarrollo y objetivos, unen entre sí partes de instituciones nacionales de diversos países ahora encargadas de dar efectividad a las decisiones tomadas en sede supraestatal, difundiendo una pertenencia institucional múltiple o ya no nacional.

A la existencia de organismos ultraestatales hay que añadir la no menos contundente existencia en la actualidad de organizaciones internacionales de diverso tipo que *de facto* entraron en el espacio global y se han mostrado capaces de influir como actores jurídicos en el derecho internacional: son las corporaciones transnacionales, las Organizaciones No-Gubernamentales, los movimientos de ciudadanos y los individuos (que en tanto tales pueden reclamar ante instituciones internacionales la violación de derechos por parte del Estado al que pertenecen).²⁵ Es importante subrayar que este escenario presenta mezcla de actores privados (empresas y ciudadanos) y públicos, así como de instituciones públicas no estatales, en clara competencia con los estados y con intereses divergentes de los intereses estatales (aunque no necesariamente contrapuestos a éstos).

Por un lado, lo anterior señala los múltiples elementos que intervienen en la crisis actual de la política y de su sujeto determinante. Explica la disminución del poder del Estado con respecto a sus funciones políticas tradicionales, mientras que la administración se vuelve la normalidad, siguiendo por lo demás procesos de descentralización de la administración y de su gestión política en el ámbito nacional. Claramente ello significa pérdida de la previa soberanía estatal, que en el interior redimensiona la preeminencia del Estado y distribuye funciones antes centralizadas entre los poderes locales. De Estado legislativo y empresario se convierte en Estado administrativo y regulador.

Mas no obstante ello, es interesante notar cómo en el exterior adquiere ciertos ámbitos de influencia inéditos y nuevas facultades en el ámbito internacional. Junto con el despotenciamiento del ejercicio autónomo del poder del Estado-nación y el cambio profundo en las relaciones de autarquía nacional, las formas anteriores implican a la vez que el mismo poder político estatal experimente nuevas formas y nuevo alcance. Se trata de la transformación de los poderes públicos estatales y el surgimiento —bajo formas diversas según los contextos— de otros poderes públicos, de autoridades públicas independientes o supranacionales. En ciertos casos la reducción del campo de acción tradicional de las instituciones estatales viene balanceado por el de funciones reguladoras y controladoras. En otros, su radio de acción se extiende a dimensiones ulteriores de gobierno en el ámbito internacional; ya sea mediante la institución de organismos como la OMC antes mencionada, el establecimiento de acuerdos de libre intercambio y de ordenamientos regionales o el desarrollo de mecanismos de control plurilaterales.²⁶

4b) *Crisis del poder jurídico*

Esta misma mezcla de pérdida de viejos canales de ejercicio del poder político, transformación de algunos y novedad en otros desarrollados con el proceso de globalización, también se muestra en la vertiente propiamente jurídica del ejercicio del poder soberano del Estado. Aquí se experimenta la pérdida de poder estatal como

pérdida de monopolio legislativo; a la vez que tiene lugar una adquisición de nuevos espacios y alcances, la adaptación de la normatividad jurídica a modalidades que se establecen adecuándose a las características de las relaciones globales.

El desarrollo de procesos diversos de globalización —primeros entre éstos los de la economía transnacional— desarregla los entramados del derecho internacional y del derecho constitucional, tradicionalmente centrados en el derecho legislativo estatal, en la decisión soberana de un Estado y en estructuras jurídicas verticales. Las novedosas manifestaciones del derecho se advierten en figuras jurídicas aptas para las nuevas exigencias de los intercambios: comerciales, financieros, —por ende la difusión derecho de mercado transnacional (la nueva *lex mercatoria*) y la actividad creadora o productora de derecho se desplaza de la ley al contrato, en tanto instrumento flexible que responde a la evolución de la realidad.²⁷

Un ulterior eje de cambios (relacionado con el anterior) se evidencia en la difusión del lenguaje de los derechos en el derecho internacional, que de este modo ve resquebrajarse «sus viejos fundamentos interestatales por parte de las nuevas lógicas supranacionales y transnacionales»;²⁸ esto es, se ve condicionado por dictados ajenos a la determinación nacional del poder legislativo, tendiendo a asumir formas de tipo jurisdiccional.

A tal difusión de los derechos se relaciona la tendencia notable en el campo del derecho constitucional a volverse «siempre más un derecho de interconexión entre diversidades y garantías de derechos» y a seguir derroteros constitucionales que rebasan las coordenadas del derecho constitucional estatalista. Conviene poner de relieve que unas figuras nuevas del derecho constitucional tienden a formas de tipo pacticio, con la participación activa de sujetos públicos no estatales o privados (por ejemplo, sujetos infra-nacionales o grandes empresas); el derecho además muestra considerables mezclas de derecho internacional con el constitucional y asume un «tejido constitucional multipolar y asistemático».²⁹ Un derrotero diferente sobre el que transita siempre más este ámbito del derecho es la vía judicial, como en el caso de procesos que las cortes internacionales y nacionales emprenden en contra de políticos y jefes de Estado de distinta nacionalidad a causa de violaciones a los derechos humanos.³⁰ Pero otra expresión más de la mutación del derecho constitucional fuera de la matriz estatalista es la que se basa «simplemente en praxis y comportamientos».³¹

La difusión del derecho jurisdiccional, que con sus instituciones judiciales reacciona mejor tanto en el nivel nacional como internacional, responde a la necesidad práctica de «establecer de manera legítima nexos, relaciones jerárquicas, conexiones, mediaciones entre pedazos de material jurídico heterogéneos y provenientes de variadas fuentes».³² Junto a las soluciones inmediatas proporcionadas surgen profundos cambios que suscitan problemas novedosos. La dinámica innovadora trae consigo la multiplicación y diversificación de las fuentes del derecho, con leyes de diversa procedencia, aunque privadas de carácter exclusivo y definitivo. Con ello se incrementa la heterogeneidad del tejido jurídico, que difi-

ilmente puede ser registrado de manera completa ni menos reunida en un sistema jerárquico. Por ello se habla de la constitución de redes cuyos nudos son variados, inestables, provisorios. De este modo tienen origen tipos de derecho horizontal, reticular, interdependiente, más versátil y dúctil ante las exigencias de los procesos transnacionales en el mundo globalizado, que sigue la lógica más flexible del derecho contractual (con tratados, pactos, acuerdos). Sin embargo, al adquirir nuevas características el derecho legislativo va perdiendo su función legisladora vinculada tradicionalmente al territorio y a la permanencia:³³ cede algunas partes de sus tareas a otros organismos y debe acatar normatividad originada en otras instituciones supra o trans-nacional.

Además, si bien el poder judicial es un poder del Estado, por su nueva centralidad interviene en procesos internacionales, realiza intermediaciones y concluye acuerdos entre sujetos de diferente tipo, generando derecho supraestatal que limita al mismo Estado. Sobre todo importa subrayar que se trata de un desarrollo del derecho incontrolado, que genera derecho público a partir de casos específicos y a partir de fuentes muy diversas, como los poderes políticos formalmente constituidos y no, poderes públicos y privados; además, precisamente por sus nuevas formas, se organiza principalmente «en torno al núcleo de los intereses y a construir interacciones público-privado».³⁴ Es un derecho dejado a dinámicas propias, espontáneas e imprevistas.

5. Retos para los poderes públicos

El cuadro anterior de los factores que intervienen en la problemática de la crisis, reestructuración e innovación de los poderes públicos del mundo de la globalización, junto con la aparición de nuevos actores y dinámicas propias, muestran cómo el Estado es un poder en profunda metamorfosis redimensionado y en competencia con otros poderes de distintas especie. La puesta en crisis del derecho legislativo y la preeminencia insólita del poder judicial conllevan dificultades relevantes, debido a que la modalidad de éste último de ofrecer soluciones a contiendas sectoriales no ofrece respuesta —como antes sucedía bajo la preeminencia del derecho legislativo— a la necesidad fundamental para toda sociedad de atender y resolver los problemas de justicia (que debieran trascender el caso específico); tampoco ofrece la posibilidad para saber ubicar claramente cuáles son las instancias encargadas de afirmar los derechos y cuáles las modalidades previstas para garantizar su disfrute efectivo. Ello señala cómo quedó descobijada dicha función que puede y debería desempeñar la legislación en la situación actual, bajo formas novedosas. El protagonismo adquirido por los derechos y la jurisdicción evidencia, de esta manera, la puesta en crisis de la concepción iuspositivista del derecho. El Estado en efecto ya no puede ejercer su función tradicional moderna de poder soberano exclusivo y excluyente que determina formas, contenidos y alcances del derecho, o de encargado de asegurar su aplicación y defensa.

El enorme proceso de recomposición de equilibrios jurídico-políticos en el nivel mundial y la reestructuración de los poderes públicos implican en medida siempre mayor la superación de viejas formas del poder político y su derecho estatalista. Quedan atrás: la supremacía del poder soberano, la centralidad del Estado, el carácter definido y estable de la estructura y jerarquía de sus instituciones, la unidad del Estado en sus poderes y el control exclusivo de los aparatos públicos en sus funciones, la concentración del derecho en el Estado, la determinación y conducción soberana de la política nacional o la relación bilateral entre administración nacional y ciudadanos. A estos elementos propios del paradigma estatal del poder público y al modelo de Westfalia para el derecho internacional se sustituyen: procesos inacabados de policentrismo, sobreposición, cooperación, fluidez estructural de los ordenamientos, entrelazamiento de relaciones sectoriales, autoridades independientes no estatales, relaciones de interdependencia ordenadas en redes trans-estatales, multiplicación de las fuentes del derecho, normatividad multilateral y supranacionales, nuevos instrumentos pacticios o relación trilateral entre administración nacional-ciudadanos-administración supranacional.

Esta síntesis esquemática del cambio de paradigmas no pone de relieve únicamente el deterioro de la mayor autoridad pública de la política moderna. También resalta la problemática relativa a los elementos que dependían del Estado: esto es, la definición de ámbito público y de su interés distinto y predominante ante (contra) aquéllos de la esfera privada; la determinación de la ley y el derecho públicos. Sin duda ahora es una cuestión abierta, pendiente de solución y objeto de la labor en obligada cooperación con organismos ultraestatales y con derechos internacional, supranacional y constitucional. Por otra parte, la misma transfiguración del Estado, su depotenciamiento por la aparición de una realidad institucional con distintos sujetos, modalidades y procedimientos, tiene lugar en medio de una paradójica ampliación de espacios y de instrumentos a disposición para nuevos ejercicios de su poder, aunque compitiendo con otros organismos e instituciones públicos con intereses divergentes.

Se perfila entonces un horizonte en el que es necesario remontar la situación crítica del poder y de la política. En particular, hace falta remontar aquellos desafíos implicados por las mutaciones de la legislación y del ejecutivo, ahora disgregados y con nuevas funciones y varias pertenencias institucionales. Estas nuevas manifestaciones jurídicas y del poder hablan de un derecho que carece de una nueva visión política general y orientadora, dotada de estructuras normativas e institucionales innovadoras que permitan responder eficazmente a los fenómenos y relaciones específicas en época de la globalización. En general, falta retomar la iniciativa política buscando nuevas formas para enfrentar las dificultades en desempeñar las funciones básicas del poder público estatal: en tanto encargado de establecer orden político, de proporcionar seguridad, identidad, estabilidad, de afirmar el interés público y procurar el bien común, afirmar y defender estructuras y normas públicas, dar efectividad al derecho, integración social, económica y

política de la población; de promover la realización de los derechos fundamentales, establecer las condiciones (reglas) propias de la forma de gobierno democrática y su funcionamiento efectivo.³⁵ Resultaría política y socialmente costoso menospreciar la importancia del papel del Estado, por ejemplo, en los contextos de modernización, para la promoción de ésta y para evitar el efecto de la disgregación social³⁶ o para el mantenimiento de la paz social, así como para enfrentar el problema de la distribución del patrimonio y salvaguardar la competitividad en el mercado nacional e internacional.³⁷

El Estado no es prescindible, ya que su función sigue siendo esencial en las funciones representativas, legislativas, ejecutivas y judiciales que desempeña hoy en día, en un mundo de integración e interdependencia siempre más intensa, diversificando su participación en distintos niveles (supra, inter, intra y transnacional), en múltiples materias y además en colaboración con entidades independientes no estatales, tanto públicas como privadas. Reinventando la manera de responder a lo anterior, el Estado podría enfrentar la crisis de legitimidad correlativa, en la relación con la sociedad, en buena medida causada por la aparición de otras instituciones o poderes en el escenario público. También en la esfera de las relaciones internacionales se perfila la cuestión crucial de los sujetos que determinan de hecho las diversas políticas generales, poderes no establecidos y reconocidos legalmente, cuestionablemente representativos y legítimos, para poder ejercer el poder político en la resolución de los problemas transnacionales de la actualidad.³⁸

De este modo la crisis del poder político y jurídico plantea las cuestiones ineludibles relativas a dificultades y a la vez oportunidades que experimenta el Estado al buscar desempeñar sus indispensables funciones públicas, en el horizonte de la reconfiguración del poder estatal y de la aparición de nuevos poderes. Ello exige repensar en términos concretos su ámbito de actuación, las características del poder público, de sus nuevos sujetos, modalidades, instituciones y prácticas, promoviendo el establecimiento de políticas públicas y globales. La revitalización de la capacidad de acción y planificación pública debe hacerse cargo ahora de la responsabilidad diversamente repartida en un conjunto de poderes independientes internacionales, que incluye organismos ultra e infra-estatales con intervención de privados (empresas y ciudadanos). Asumir lo anterior es condición para introducir exitosamente en una realidad social contemporánea de integración e interdependencia estructuras normativas adecuadas para orientar y regular el desempeño de las nuevas instituciones públicas necesarias.

Lo anterior permitiría atender el problema político de fondo al restituir iniciativa al poder político, para un ejercicio de su función que no sólo pueda reaccionar ante la señalada pérdida parcial de facultades tradicionales, las problemáticas abiertas y a la ampliación de modalidades de acción; sino que además renueve su capacidad de responder a los ingentes retos del re-ordenamiento de los poderes públicos mundiales en curso. A saber, poder crear por acuerdos multilaterales, normatividad e instituciones públicas capaces de atender con horizonte mundial

los retos presentes en las vertiente del poder y del derecho, construyendo una solución eficaz para superar la anomia actual, y por ende poder atender de manera viable y deseable los problemas mundiales (económicos, sociales, ambientales, sanitarios, energéticos, de seguridad, etc.), insolubles de manera unilateral. Para tal fin parece indispensable la asunción de pactos vinculantes con estrategia global de largo plazo, aceptando leyes, vínculos, árbitros y sanciones comunes para producir un nuevo orden civil mundial, a la altura de las relaciones sociales en tiempos de globalización.

NOTAS

1. Artículo dedicado a la Lic. Annamaria Parrella y a su futuro.
2. Crisis sistémica de mediados de 2007 y en septiembre de 2008 comenzada en los EUA, la economía más poderosa, que desató en efecto dominó una nueva crisis financiera con consecuencias globales sin precedentes.
3. La recuperación prevista será muy lenta a lo largo de todo 2010 y será acompañada por el aumento del desempleo hasta del 8-9 % en muchos países.
4. Vigésimo aniversario, celebrado el 9 de noviembre de 2009, de la caída de los 155 km de muro que aislaban la ciudad en el territorio de la RDA o Alemania del Este y devino el símbolo de las brutalidades de los regímenes autoritarios y de la guerra fría entre los dos bloques capitalista y del socialismo real.
5. Inicialmente al de Gran Bretaña y los de la Unión Europea con la colaboración de los EUA, pero sucesivamente también los renuentes, como China o la India.
6. La integración económica y tecnológica, y la interdependencia en los demás ámbitos socio-culturales, que se da en grados nunca antes experimentados, subraya la diferencia que hay no sólo entre la globalización y el alcance global moderno (este último señalado por Carl Schmitt al referirse a la conciencia del espacio mundial en la época de las relaciones internacionales centradas en el derecho público europeo y el Estado moderno). También marca la diferencia con respecto a la reciente época del bipolarismo de la posguerra (1945-1989), que fue una época de esferas de influencia (o de nueva cuenta en términos schmittianos, de «los grandes espacios», *der Grossraum*) de las dos superpotencias mundiales, pero no todavía propiamente una época de «globalización».
7. En efecto, comenzaron a buscar el consenso multilateral sobre medidas conducentes a establecer mecanismos de transparencia y de controles, a reglamentar a nivel mundial el actual desorden financiero y, con ello, a ceder ante la evidencia de la necesidad improrrogable de crear un nuevo orden regulador del mercado de capitales global. La búsqueda de compromisos colectivos para afrontar la crisis financiera y económica tuvo un paso inicial el 14 y 15 de noviembre de 2008, cuando se reunió el G-20 en Washington para promover la necesidad de la renovación del sistema financiero.
8. Al respecto se escuchan propuestas de creación de un colegio global para supervisión, de mecanismos de detección temprana de crisis, de cooperación global, de un regulador mundial y prestamista mundial, de un colegio de supervisores; en suma, el establecimiento de un cuadro de normas que definan qué y cómo regular.
9. La célebre fórmula que subraya precisamente tal interdependencia de hecho en los fenómenos y problemas de la globalización para todos los países: *Weltinnenpolitik*, expresión de C.F. von Weizsäcker retomada por J. Habermas, L. Bonanate y L. Ferrajoli. Cfr. por ejemplo de este último «Por una esfera pública del mundo», 2003, *Configuraciones* n.º 14, Fund. C. Pereyra e IETD, México.

10. Thomas Hobbes, *Leviathan*, parte I, cap. XIII, Cambridge, Hackett Publishing Company, 1994, p. 76.

11. «De la ciudad» —*civitas*—, en comunidad de ciudadanos, por ello «civil» y «civilizada».

12. N. Bobbio, «Democracia y sistema internacional», 2000, en *El futuro de la democracia*, FCE, México, y «Las Naciones Unidas cuarenta años después», 1989, en *El tercero ausente*, Cátedra, Madrid; L. Ferrajoli, «La soberanía en el mundo moderno», 2002, en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, y J. Habermas, «El proyecto kantiano y el Occidente escindido», 2006, *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid.

13. Celebrados en noviembre de 2008 en Washington, en enero de 2009 en Davos y en marzo en Bruselas.

14. Como señaló Paramio, si bien existe un consenso acerca de los beneficios del libre comercio, no lo hay con respecto a la desregulación monetaria, *ibidem*.

15. M. Salvadori, «Estados y democracia en la era de la globalización: desde el Estado soberano absoluto al Estado “administrativo”», en Salvadori *et al.*, 1997, *Un Estado para la democracia*, M.A. Porrúa / IETD, México, pp. 23-24.

16. Esto es, que evite que nadie tome esa decisión autovinculante por no tener la seguridad de que otros se comprometan por igual, para no ser el único en perder.

17. En 2009 se realizaron reuniones del G-20 en abril y noviembre (en Gran Bretaña), y en septiembre (en los EUA).

18. Si bien toda materia de las relaciones sociales que se vuelve conflictiva como las mencionadas al señalar los desafíos actuales, pueden convertirse en problemas políticos, aquí interesa dirigir la atención a las cuestiones fundamentales del orden público relacionado con la paz, el poder y los vínculos a acatar.

19. L. Salazar, *ibidem*, pp. 82-84.

20. M. Bovero, «Los adjetivos de la democracia», en *Contra el gobierno de los peores. Una gramática de la democracia*, 2002, Trotta, Madrid, 2.º cap.; L. Salazar, «Política y democracia en México», 2003, en *Configuraciones* n.º 12-13, México, Fund. C. Pereyra / IETD, y «Saldos políticos de la alternancia», 2006, *Configuraciones* n.º 18, México, Fund. C. Pereyra / IET; y Guillermo O'Donnell, *La democracia en América Latina*, 2004, PNUD, Alfaguara, Buenos Aires.

21. Entre los principales escenarios propuestos se encuentran: 1) el diseño neoliberal que afirma la autorregulación del mercado y el liberalismo de la potencia hegemónica; 2) el proyecto de los órdenes de los grandes espacios (*Grossraumordnung*) definidos por la formación de grandes bloques culturales que se oponen entre sí en la afirmación de formas de vida inconmensurables (C. Mouffe, D. Zolo a partir de C. Schmitt); 3) la constitucionalización del derecho internacional o constitucionalismo cosmopolita (si bien con énfasis distintos, N. Bobbio, D. Held, J. Habermas y L. Ferrajoli a partir de I. Kant y H. Kelsen; también R. Falk); 4) la *governance* o gobernanza mundial democrática (cfr. E. Aksu y J. Camilleri); 5) la creación de un Estado mundial (A. Wendt).

22. Poder político estatal, sujeto central del orden internacional, en tanto soberano o con carácter sumo, exclusivo e incuestionado en el ejercicio de su poder político y jurídico en el nivel nacional (sobre su territorio y población) en plena autonomía y autodeterminación, como por ende en el nivel de los acuerdos internacionales entre homólogos para la defensa de los intereses nacionales. Cfr. A. Attili, *Artificio. Categorías de la política moderna*, 2009, caps. 3-5, Coyoacán, México.

23. Sigue refiriendo, aunque de manera menos precisa, al poder político del Estado en la determinación de la política pública.

24. L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, 1995, Anabasi, Milán, pp. 39-40; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, 1992, Einaudi, Turín.

25. Cfr. M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, 2000, Il Mulino, Bolonia, pp. 118-123; L. Gallino, *Globalizzazione e disuguaglianze*, 2000, Laterza, Bari, cap. III.2.

26. S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, 2004, Laterza, Bari, p. 293.

27. F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, 2005, Il Mulino, Bolonia.

28. M.R. Ferrarese. *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, 2002, Il Mulino, Bolonia, p. 129.

29. M.R. Ferrarese, *Il diritto...*, *op. cit.*, p. 115.

30. *Ibidem*, p. 117.

31. *Ibidem*, p. 129.

32. M.R. Ferrarese indica cómo incluso problemas de relación entre fuentes nacionales y supranacionales, internacionales y transnacionales reciben sistematización y colocación en esta sede judicial, *ibidem*, p. 197.

33. Esto mediante su institución, su lenguaje, sus instrumentos; cfr. *ibidem*, pp. 194 y 183.

34. *Ibidem*, p. 137; también cfr. pp. 130, 136 y 192. Es interesante subrayar que tales fenómenos que ponen en crisis la legislación, a juicio de Ferrarese, «refleja(n) la crisis paralela de la política inducida por la dificultad de reconocerse en fines comunes y proyectos de larga duración» ya que más bien «adquieren relevancia instrumentos jurídicos *soft*, capaces de adaptarse a los contextos diversos, de interpretar ópticas no comunes», *ibidem*, p. 137.

35. Condiciones relativas a elecciones (para que sean competidas, libres, igualitarias, decisivas, incisivas; con información libre y plural), así como a las instituciones de la representación política democrática y a promover la calidad de la democracia.

36. N. Lechner, «La reforma del Estado entre modernización y democratización», en Salvadori *et al.*, 1997, *Un Estado para la democracia*, M.A. Porrúa / IETD, México.

37. A. Pfaller, 1997, *Un Estado*, *op. cit.*

38. A los mencionados conviene añadir el problema de la existencia de poderes privados con intereses contrapuestos a los públicos.

Profesora de la UAM-I y miembro del SNI, México. Publicaciones: «Más allá de la transición. Los cambios políticos en México (1977-2008)», en coautoría con Luis Salazar C., UAM-I / M.A. Porrúa, 2010; «Artificium. Categorías de la política moderna», Coyoacán, 2009; la traducción de «El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes», de Carl Schmitt, Fontamara, 2008 (2.ª ed.); «30 Años de cambios políticos en México» (coord.), UAM-I / M.A. Porrúa, 2006; «La política y la izquierda de fin de siglo. Entrevistas sobre horizontes problemáticos», Cal y Arena, 1997.