

Notas y alcances sobre el Estado-nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las relaciones internacionales*

José A. Morandé L

El dinamismo del sistema internacional contemporáneo, particularmente el de la postguerra fría, admite cambios significativos en la agenda mundial y sugiere la adecuación del Estado a las aspiraciones tradicionales de las naciones por la autodeterminación soberana, conjuntamente con las nuevas demandas y desafíos que plantea una sociedad civil expansiva, interdependiente, crecientemente transnacional y eficientemente movilizada. Este contexto amplio y dinámico del actual escenario internacional admite una reflexión conceptual y analítica acerca del rol renovado y/o modificado del Estado-nación en los procesos globalizadores de la política mundial, reconociendo, al mismo tiempo, su constante gravitación e influencia. Para ilustrar este argumento y a partir de la discusión de internacionalistas y de la literatura especializada, se proponen y ejemplifican algunos rasgos y aspectos del debate actual sobre la vigencia de la soberanía de los Estados, en el marco de las tradiciones intelectuales y los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales.

EXPANSIÓN Y DINAMISMO DEL SISTEMA
INTERNACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA
LÓGICA GLOBAL Y ESTATAL:
UNA VISIÓN GENERAL

En la actual época internacional, conocida como postguerra fría, tan-

to la política mundial como el escenario global en general nos muestran una sociedad internacional cambiante, cada vez más compleja, que se enfrenta a un universo tradicional de lo seccional o nacional con los nuevos imperativos de la internacionalización del orbe. Esta evo-

* Documento preparado para el Congreso CEISAL 2004 Bratislava, República Eslovaca, que tendrá lugar del 4 al 7 de julio de 2004.

lución del panorama mundial se complementa con una variedad de temas y problemas, y se articula en una intrincada red transnacional de alcance universal. Así, se posibilita un proceso de interconexiones y vínculos políticos entre distintos actores, tanto a nivel interno como internacional.

La política mundial se debate entre satisfacer las aspiraciones de los pueblos y enfrentar los desafíos que plantea la sociedad civil internacional.

De esta forma, hablar hoy del Estado-nación y de la política mundial es reconocer que vivimos la llegada de un nuevo escenario internacional de alcance más amplio, pero que se enfrenta también a un universo de lo nacional y fragmentario que se resiste, a veces con fuerza, a los imperativos y dictámenes de una sociedad crecientemente transnacionalizada y más interdependiente. Es en este contexto histórico internacional en que la razón tradicional de Estado se debate entre estas dos tendencias opuestas de la política mundial, esto es, entre satisfacer las aspiraciones de pueblos y naciones que reclaman y reivindican sus derechos a la autodeterminación soberana y enfrentar los nuevos desafíos y demandas que re-

clama una sociedad civil internacional cada vez más organizada y movilizada.¹

Entre las transformaciones más espectaculares de la política mundial contemporánea sobresalen el desarrollo y la participación – cada vez más activa e influyente - de variados actores no estatales y transnacionales, cuyo origen y gestación se encuentran en la sociedad civil nacional e internacional. De esta forma, el proceso creciente de democratización de la sociedad internacional promueve la identificación y participación de actores e instituciones distintos de los Estados y sus gobiernos en el escenario mundial y reconoce la influencia, a veces determinante, que ejercen tales agentes en las políticas públicas. Del mismo modo, esta influencia en algunas oportunidades contiene elementos valóricos y morales, los que se pueden transformar en factores esenciales para legitimar políticas de Estado en relación con las demandas y aspiraciones de la sociedad civil.²

En otras palabras, la lógica globalizante de la sociedad internacional de la postguerra fría permite visualizar e identificar algunos aspectos centrales del cambio y transformación de la agenda y el escenario mundial y regional actual. En primer lugar, el surgimiento de un número significativo de unidades políticas nacionales que si bien se acrecientan durante el período de la guerra fría con el proceso

¹ Morandé José A., “Contexto Político Internacional de la Cooperación e Integración entre Chile y Canadá”, en Morandé Lavín, José Alberto (ed.), Chile y Canadá en un entorno de libre comercio, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, pp. 6-7.

² Pomerleau, Claude y José A. Morandé, “Dimensiones conceptuales, políticas y ético-religiosas de la agenda internacional del medio ambiente para el siglo XXI”, en Estudios Internacionales N ° 127-128, septiembre-diciembre 1999, pp. 104-105

de descolonización, siguen constituyendo la aspiración de muchos pueblos y naciones en el mundo, como es el caso de los kurdos y los palestinos. En efecto, esta situación se comprueba por la existencia de más de 184 Estados-naciones, comparados con los aproximadamente 50 que existían a mediados del siglo XX y cuyas características económicas y políticas son marcadamente diferentes de dicho pasado, como en algunas situaciones de países del sudeste asiático.³ Al mismo tiempo, este aumento del número de Estados-naciones se relaciona con la aparición de nuevas clases de actores subnacionales y transnacionales, y con los intereses y exigencias cambiantes de una población mundial que crece y se duplica, desde alrededor de 2. 600 millones de habitantes en el decenio de 1950 a cerca de 5. 800 millones a fines del siglo XX.

Por otra parte, en este mismo medio siglo, las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no estatales, alcanzan un crecimiento aún mayor que el de los Estados-naciones. Tal es el caso dramático de la existencia y participación actual de más de 10.000 organizaciones no gubernamentales en la arena mundial.⁴ En virtud de que muchos de estos actores persiguen objetivos políticos no convencionales, han surgido también nuevos tipos de fisuras y controversias en los escenarios nacionales y externos. Del mismo modo, las capacidades de los Estados-naciones han cambiado drásticamente, ha-

ciendo que los modos económicos de ejercer influencia hayan incrementado notablemente, lo mismo que la influencia de los individuos. A este respecto, es elocuente el ejemplo que representa el G7 y sus líderes, que reúne a las principales economías del mundo industrializado en la política mundial del presente.

El aumento del número de Estados-naciones se relaciona con la aparición de nuevos tipos de actores subnacionales y transnacionales.

De la misma manera, las innovaciones tecnológicas en el campo específico de las comunicaciones han alterado las formas mediante las cuales se perseguían los objetivos de política exterior de los Estados. Existen ahora modalidades o pautas de relacionamiento de largo alcance entre las naciones, desde la configuración de coaliciones para la distribución del poder a jerarquías internacionales de acuerdo al status económico y al nivel de ingresos.

Estos cambios en la arena mundial se han acompañado de una gran variedad de nuevos temas y problemas en la agenda internacional, los que se articulan bajo una nueva retórica política y económica. Así, a la preocupación tradicional de los Estados-naciones respecto de la guerra y la paz, la expansión hegemónica y los nacio-

³ Rosenau, James N., *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 346-349

⁴ Pearson, Frederic S. y J. Martin Rochester., *Relaciones Internacionales. Situación Global en el siglo XXI*, Bogotá, Mc Graw-Hill Interamericana, pp. 58-65

nalismos, se agregan ahora la posibilidad de extinción de la humanidad por la acción de armas de destrucción masiva, la destrucción progresiva del medio ambiente, la violación sistemática de los derechos humanos, la expansión y gravitación de las religiones y las nuevas amenazas de un terrorismo transnacional, cuyo impacto político es evidente en la conducta de los Estados y en la sociedad civil internacional en general.

El actual sistema global internacional se ha desarrollado en el marco de una red de interdependencia transnacional.

Así, el actual sistema global internacional se ha desarrollado en el marco de una compleja red de interdependencia transnacional, que ha permitido interconexiones políticas entre variados actores internacionales y donde los Estados y otros agentes políticos son, a pesar de sus distintos roles y competencias, cualitativa y cuantitativamente diferentes de los que les precedieron en el transcurso del siglo XX.

Lo anterior sugiere, entonces, que el sistema internacional es dinámico. Está marcado tanto por movimientos como por elementos constantes. Los Estados-naciones son parte de esta realidad, es decir, son partícipes de procesos susceptibles de cambios en el largo plazo y, por cierto, sujetos y objetos de interpretación y explicación analítica.

ELEMENTOS CONCEPTUALES ACERCA DE
LA SOCIEDAD GLOBAL Y DEL ESTADO

En la terminología internacional e interna actual, el alcance del concepto de globalización ha llegado a ser tan amplio y determinante, que habitualmente es casi un lugar común utilizar esta expresión para intentar explicar y justificar los acontecimientos políticos y cotidianos que preocupan a los líderes y ciudadanos del mundo.

Si bien existe una extensa y amplia referencia a este concepto, no resulta del todo fácil comprenderlo y aplicarlo. Desde luego, no es un fenómeno nuevo de la humanidad, ni tampoco uno de alcance universal. Del mismo modo, la globalización no necesariamente representa equidad en su desarrollo y resultados. Sin ánimo de confundir, a este respecto quizás convenga precisar la distinción analítica entre globalización y globalismo que plantea el internacionalista Robert O. Keohane. Según él, el globalismo responde a tendencias históricas seculares de la sociedad internacional, que representan grados o niveles de interdependencia de los actores internacionales. Se manifiesta a través de distintas dimensiones, tales como los llamados globalismos ecológico, militar, social, político y económico. Un ejemplo de interdependencia múltiple y asimétrica es la existente entre Estados Unidos y Chile. En otras palabras, el globalismo es consecuencia de la globalización, entendiéndose ésta como procesos de interdependencia en marcha.⁵

⁵ Conferencia "Globalización y Política Mundial", dictada por el internacionalista Robert O. Keohane en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Santiago, octubre de 1999.

Ambos conceptos comprenden en forma creciente, particularmente en las últimas décadas, una serie de desarrollos sociales complejos y multidimensionales, que no se limitan exclusivamente a un determinado y específico ámbito, como el económico. En efecto, aceptando esta amplia dimensión de la globalización, con frecuencia se constata que estos desarrollos sociales se insertan tanto en las relaciones internacionales como en las prácticas de los Estados y pese a que la globalización no ha sido el objeto directo de ellos, usualmente ha derivado de las políticas implementadas por los Estados.

Se han producido desarrollos sociales complejos y multidimensionales que no se limitan al ámbito económico.

En consecuencia, teniendo en cuenta la primacía y la multidimensionalidad de la globalización y de los diferentes globalismos como procesos y resultados preeminentes del mundo de hoy, intentar una definición precisa de éstos es una tarea difícil. Por una parte, existen visiones que descansan en interpretaciones y explicaciones fundamentalmente económicas, basadas en el papel que desempeñan las fuerzas del mercado y la tecnología en el escenario financiero internacional. Para otras perspectivas, estos fenómenos son el resultado de la capitulación de los gobiernos nacionales frente al poder de empresas multinacionales, inversores internacionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y, en general, a las diferentes presiones

que representan para los Estados-nacionales las demandas de la sociedad civil organizada.

Desde la perspectiva estatal, las concepciones tradicionales apuntan a señalar, entre sus rasgos más importantes, que los Estados naciones tienen en común un territorio, un gobierno soberano y una población. Asimismo, estos elementos comunes se constituyen bajo una determinada organización de gobierno. Desde luego, esta descripción legalista y ortodoxa del Estado no agota la definición ni la identificación plena de este fenómeno. Por lo tanto, es posible y necesario incorporar otros elementos como rasgos constitutivos del Estado, que remiten a la existencia de una cultura común y de un sentido de identidad nacional en un plano de posesión de una etnicidad exclusiva. Al mismo tiempo, estas concepciones más comprensivas del ente estatal incorporan las dimensiones mínimas de estabilidad política y de orden interno con un nivel módico de bienestar social y económico.

A pesar de las diferencias que se pueden comprobar en el plano conceptual acerca de los alcances del Estado-nación, todas ellas comparten un supuesto común, esto es, la importancia y trascendencia del Estado en la sociedad. El Estado es concebido, entonces, como parte de un instrumento político construido para conseguir ciertos objetivos o fines. Del mismo modo, se le reconoce su carácter racional, sus rasgos de poder y su papel preeminente en el concierto de la sociedad civil nacional e internacional.

Desde el punto de vista del rol del Estado-nación en el concierto internacio-

nal, éste comparte su responsabilidad con otros actores del escenario mundial y regional. Desde luego, con otros Estados, lo que tradicionalmente ha sido concebido como la esencia de las relaciones internacionales y a las cuales se ha abocado la diplomacia por siglos. Pero los Estados también deben tratar con organizaciones internacionales de variada índole, algunas de las cuales no sólo influyen en las decisiones internacionales, sino que suelen determinar el curso de acción de la política mundial.

**Las organizaciones
internacionales suelen
determinar el curso de acción
de la política mundial.**

En consecuencia, existen opciones diferentes en la valoración del Estado en el actual escenario internacional. Hay perspectivas que se circunscriben a concebir al Estado como actor único y determinante en el escenario internacional, y por otra parte, existen visiones y valoraciones alternativas que ponen en entredicho las facultades exclusivas y supremas de los Estados en la política mundial.

Por último, en un plano más sistémico, hay quienes subrayan la estrecha interacción entre los agentes y factores económicos, políticos, sociales y culturales que representa el proceso de globalización. Las visiones que sobre la mundialización del sistema internacional nos

aporta el actual debate teórico de las relaciones internacionales intentan por un lado, ampliar la explicación de los fenómenos internacionales a partir de una más extensa representación y participación de variados actores en un escenario transnacional, y por el otro, describir y explicar la política mundial sobre la base de la vinculación activa entre las relaciones políticas y económicas internacionales.

No obstante la interrelación de las dimensiones señaladas, en el ámbito de las relaciones internacionales se parte de la base de la preeminencia de lo político debido a que la interacción económica internacional es un proceso mediante el cual actores estatales y no estatales conducen en forma positiva o negativa sus conflictos y también cooperan o fracasan en el logro de objetivos comunes. Como resultado de ello, son los Estados, entonces, los que establecen las reglas, las instituciones y procedimientos para el manejo del conflicto y la cooperación en el orden político y económico.⁶ Desde esta perspectiva, la globalización se entenderá como un proceso por el cual se incrementan los vínculos transfronterizos entre diferentes actores del sistema internacional, particularmente entre Estados y organizaciones transnacionales, lo cual significa también cierto desdibujamiento y desperfilamiento de las fronteras e intereses nacionales.

⁶ Edelman, Joan Spero, *The Politics of International Economic Relations*, Nueva York, St. Martin's Press, 1990, pp.1-14

NUEVOS DESAFÍOS PARA EL ESTADO

No obstante las condiciones adversas a que puedan haberse visto enfrentados los Estados como resultado de las transformaciones y comportamiento de los diferentes actores de la sociedad internacional en las últimas décadas, esta situación no ha significado necesariamente que haya perdido su vigencia en cuanto a aspiración y medio de organización política de los pueblos y naciones de la humanidad.

En la literatura especializada es común encontrar afirmaciones que tienden a resaltar el papel cambiante del Estado en el marco de la globalización de la sociedad internacional, algunas de las cuales tienden a minimizar su influencia y otras, por el contrario, apuntan a reivindicar su necesario e indispensable protagonismo en el orden internacional. Dicho de otra manera, existen varias opciones en cuanto a la valoración del actor estatal, desde las que se circunscriben a concebir al Estado como el actor único y determinante en el escenario internacional, a otras visiones y valoraciones que pondrán en entredicho las facultades exclusivas y supremas de los Estados en la sociedad mundial.

Uno de los rasgos más cuestionados del Estado contemporáneo es la soberanía y su ejercicio en el campo internacional. Este elemento, comúnmente reconocido como la ausencia de una autoridad superior al Estado en los planos internos y externo es hoy en día relativizado por las características que asumen los procesos de globalización y transnacionalización del sistema internacional.

Esta misma nomenclatura asignó tradicionalmente al Estado una posición privilegiada en el escenario internacional identificándolos como el actor principal y sin contrapeso en el escenario mundial desde la creación del Estado moderno con el Tratado de Westfalia, en 1648. En muchos aspectos, esta cualidad soberana ha significado para el actor estatal un recurso de vitalidad que le confiere garantías de igualdad formal e independencia política, como también identidad y capacidad internacional incuestionables.

Las características de los procesos de globalización y transnacionalización han relativizado el concepto de soberanía.

En realidad, el desafío a la soberanía de los Estados proviene tanto de factores internos como externos. La propia interacción de diversos factores de la esfera política doméstica con los elementos, instituciones y políticas internacionales hace que muchas veces el ejercicio de la soberanía sea cuestionable desde el punto de vista de los parámetros tradicionales. En este sentido, es importante también calcular los costos y beneficios que los Estados deben necesariamente evaluar a los efectos de ceder o no parte de ella. Por ejemplo, cuando los países latinoamericanos se someten a las recomendaciones y dictámenes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial

para poder acceder a créditos y mercados internacionales y con ello avanzar con sus propias políticas económicas y sociales.

En los casos más extremos de pérdida de soberanía, como las intervenciones territoriales, el argumento tradicional de la no intervención en los asuntos internos o el derecho a la autodeterminación de los pueblos consagrados por el derecho internacional y la propia Carta de Naciones Unidas, suele no ser válido frente a situaciones específicas como la autodefensa de los Estados frente a la agresión de otros. A modo de ejemplo, cabe señalar los argumentos reiteradamente esgrimidos por el Estado de Israel para reprimir los ataques de los grupos terroristas palestinos en territorios en conflicto. En los casos de intervención humanitaria frente a situaciones extremas de violación de los derechos humanos, como genocidio, exterminio racial, guerras civiles, entre otros, las experiencias más recientes de Haití, los Balcanes y Liberia constituyen ejemplos ilustrativos. Actualmente, la estrategia global contra el terrorismo internacional, definida y activada unilateralmente por Estados Unidos a partir de septiembre de 2001, contempla la intervención directa en virtud del argumento de la autodefensa frente a la agresión externa de Estados y grupos calificados de “enemigos de la humanidad”, “ejes del mal”, o simplemente terroristas. La última intervención norteamericana en Irak (2003) ha sido justificada en gran parte a partir del principio de la autodefensa.

Sin embargo, en ninguna de estas categorías de situaciones hay acuerdo generalizado en la sociedad internacional

respecto del derecho de intervención. Es más, muchas veces estos derechos a intervenir responden a una jerarquía de poder internacional en la que los Estados más fuertes justifican sus intereses y sus afanes de legitimación internacional del poder que representan.

El argumento relativo al ejercicio de la soberanía y sus excepciones tiene una explicación ideológica y conceptual.

El cuestionamiento y defensa tanto internacionales como internos al uso irrestricto del argumento del ejercicio de la soberanía nacional y sus excepciones tiene también una explicación ideológica y conceptual. De alguna manera, responde a los intereses que representan los actores gubernamentales que operan en defensa de sus Estados, como de las explicaciones e interpretaciones que sobre el papel de estos mismos actores tienen las diferentes visiones de las relaciones internacionales.

EL ESTADO EN LAS TRADICIONES INTELLECTUALES Y PARADIGMAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Como ya lo adelantáramos, el papel del Estado en el escenario internacional es analizado y evaluado en forma distinta, según las visiones conceptuales en el campo internacional. En el marco de los paradigmas tradicionales, se visualizan

perspectivas que apuntan a reducir, limitar, instrumentalizar y justificar estructuralmente la influencia estatal, como asimismo hay otras que se sustentan en una perspectiva Estado-céntrica en virtud de la cual, junto con reconocer el protagonismo de la esfera estatal en la arena internacional, los valores en la sociedad son asignados por el Estado y sus objetivos representan al interés y utilidad de la comunidad.

El papel del Estado en el escenario internacional se evalúa de manera distinta según la visión conceptual.

En la tradición crítica respecto de la supremacía estatal en el campo internacional sobresale en primer lugar el paradigma liberal. Esta visión, como la asume Adam Smith, afirma que los mercados libres del control de los gobiernos proveen beneficios económicos no sólo y fundamentalmente para los individuos, sino que favorecen el bienestar de la sociedad en su conjunto, dado que se maximiza el desarrollo económico. En el campo político, las teorías liberales pluralistas han resaltado el papel que desempeñan las preferencias y la fuerza de los actores sociales. En consecuencia, los actores políticos que operan en, y con, el Estado para el proceso de toma de decisiones, se ven constreñidos por las pre-

siones sociales. En otras palabras, el proceso político es conceptualizado de acuerdo con la lógica liberal como una negociación permanente entre grupos de intereses y organizaciones sociales.⁷

Las concepciones liberales de la política, entonces, no dan cabida a la visión de una noción de Estado como actor autónomo en la esfera internacional y menos que esté asociado y motivado por un interés que represente el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, de acuerdo con este enfoque el Estado se compone de una serie de estructuras formales, en las que el núcleo de poder puede desplazarse de una burocracia a otra, según los intereses sectoriales de la sociedad y los recursos de poder asociados con materias particulares y no como un actor autónomo, que posee un centro de toma de decisiones cohesionado. En otras palabras, para los liberales, si el Estado ha de tener un papel activo que desempeñar, debe ser el de mantener las reglas básicas del juego, para asegurar que todos los grupos tengan iguales oportunidades de competir dentro del sistema político.⁸

En síntesis, el pluralismo liberal en la tradición de las relaciones internacionales rechaza la utilidad de abordar al Estado como actor autónomo y coherente, cuyas motivaciones y recursos sean cualitativamente diferentes de aquéllos de cualquier otra institución o grupo de la

⁷ Risse-Kappen, Thomas, "Bringing Transnational Relations back in: Introduction" en Risse-Kappen Thomas (ed), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 17-18 y 19

⁸ Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1978, pp. 28-29

sociedad. Del mismo modo, rechaza el concepto de un interés nacional que trascienda los intereses individuales de los miembros de la sociedad. Por último, el papel que se le reconoce al Estado es su identificación con la creación de una estructura dentro de la cual los individuos puedan libremente ejercer sus propias preferencias, más que orientarse a proteger los recursos de poder del mismo Estado y el bienestar de la sociedad.⁹

**Según el marxismo estructural,
el Estado cumple un papel
independiente dentro de la
estructura del sistema
capitalista en su conjunto.**

El paradigma marxista, por su parte, visualiza las conductas del gobierno como producto esencialmente de las presiones sociales. En su expresión más simple y ortodoxa, esto es, la visión instrumental del Estado, se enfatizan los vínculos existentes entre los sectores sociales capitalistas y las autoridades públicas, para lo cual el Estado se transforma en un instrumento de dominación de las clases burguesas. En consecuencia, el Estado no representa un interés superior de toda la comunidad, ni posee la autonomía para justificar su existencia autónoma y por encima de los intereses de un grupo social determinado.

Una versión marxista más sofisticada y acorde con una visión propia de Estado es la que representa el marxismo estruc-

tural. El Estado se define como una estructura que juega un papel independiente en el marco de la estructura más amplia representada por el sistema capitalista en su conjunto. Su tarea principal es mantener la cohesión de todo el sistema. Ello implica también que las decisiones que adopta el Estado no son necesariamente coincidentes con los intereses de la burguesía, en tanto cuanto éstos puedan contradecir la estabilidad del orden capitalista y su viabilidad en un momento determinado. En otras palabras, el Estado puede ser tratado como una entidad autónoma para cumplir con su misión de mitigar las presiones sociales y políticas que surgen de la creciente socialización del proceso productivo acompañado de la continua apropiación y control privado de los excedentes. De ahí que compromisos como el reconocimiento sindical y los pagos para el sistema de bienestar social, aún con la oposición de la clase capitalista, son esenciales para la cohesión del sistema en su conjunto.

La perspectiva marxista del Estado, en sus dos vertientes, también rechaza la noción de un Estado autónomo e independiente de los condicionamientos sociales. En efecto, rechaza su capacidad de poder autónomo y de reflejo del bienestar general de la sociedad, así como la noción de interés nacional, debido a que los propósitos que persigue el Estado capitalista reflejan las preferencias de la clase capitalista o las necesidades del sistema en su conjunto. Del mismo modo, la conducta del Estado se relaciona más que nada con objetivos económicos y si bien el Estado

⁹ Krasner, Stephen D., *ibid.*, p.30

puede perseguir otros propósitos, éstos son instrumentales a los anteriores. Finalmente, aun cuando la perspectiva marxista estructural del Estado lo concibe como relativamente autónomo, esta visión postula que el Estado no se puede entender fuera del contexto social. Por lo tanto, a pesar de reconocerle tareas específicas, el estructuralismo marxista sitúa al Estado en el contexto del sistema capitalista y asociado en última instancia a los intereses particulares de una clase social.¹⁰

Desde el punto de vista del Estado, la tradición que histórica y conceptualmente justifica y sustenta la existencia y el comportamiento autónomo del actor estatal en el sistema internacional y en la política mundial, es el llamado paradigma realista o visión Estado-céntrica de las relaciones internacionales. Esta perspectiva visualiza al sistema político mundial como una lucha anárquica en virtud de la cual los Estados luchan por el poder y la seguridad. No existe en el sistema internacional autoridad mayor, al menos ninguna con capacidad real de forzar sus decisiones, que los Estados. Así, los Estados individualmente, o en alianza con otros, proveen su propia defensa. De acuerdo con este concepto el poder se transforma en el único medio eficaz de alcanzar la seguridad.

Ya que los esfuerzos de cada Estado por incrementar su propio poder y seguridad representan una amenaza potencial para los demás, es inevitable que periódicamente se produzcan conflictos entre ellos. En términos de la prescripción so-

bre el mundo que plantea este paradigma internacional, la seguridad y la paz obedecen sólo a la vigilancia estricta y al deseo de actuar individualmente o en concierto para prevenir que cualquier Estado alcance una posición de preeminencia y de amenaza respecto de otros.

Para la visión Estado-céntrica de las relaciones internacionales el sistema político mundial es una lucha anárquica en que los Estados se disputan el poder y la seguridad.

En el transcurso del tiempo, la visión tradicional del realismo político, que parte de la base de que el Estado se proyecta coherente y racionalmente en el ámbito internacional acorde con sus intereses soberanos, ha sido puesta en tela de juicio por los propios cambios que han operado en el escenario internacional. En otras palabras, el dinamismo propio del sistema internacional ha puesto de manifiesto la imposibilidad de satisfacer plenamente las aspiraciones y objetivos individuales de cada Estado, independientemente de los recursos de poder de que dispongan algunos de ellos y del orden jerárquico que ocupen entre las naciones. De la misma manera, la construcción del orden internacional como aspiración natural que persigue el realismo político para superar su propia percepción y visión de la anarquía internacional preexistente, ya no se impone por la simple voluntad y

¹⁰ Ibid., pp.22-26.

supremacía de poder de algunos Estados, sino que es necesario establecer regímenes internacionales con reglas, normas y procedimientos colectivos entre los Estados de la comunidad internacional para alcanzar la gobernabilidad de la misma.

El neorrealismo no asume los desafíos que confronta la sociedad internacional.

Dicho de otra forma, las visiones neorrealistas parten de la base de que las limitaciones con que tropieza la acción individual de los estados en la arena mundial obedecen al condicionamiento que establecen las propias estructuras del sistema internacional y la interrelación de factores económicos, políticos y culturales. Éstas se interponen entre los Estados y sus políticas externas y contribuyen a encontrar similitudes considerables entre las conductas exteriores de los Estados, sobre la base de una mayor interdependencia e influencia del sistema internacional en los mismos.¹¹

No obstante los aportes que las visiones neorrealistas entregan en defensa y justificación del papel de los Estados en el campo internacional, su visión no provee una descripción y análisis completos de la política exterior. Es poco lo que avanza en comparación con la visión tradicional del realismo en cuanto a seguir considerando al Estado como actor racio-

nal unificado que encierra capacidades propias dentro de su territorio, a pesar de que éstas están influenciadas por la distribución del poder en el sistema internacional. Expresado en otros términos, el neorrealismo, al mantener las bases ontológicas del realismo tradicional, no asume los desafíos que experimenta la sociedad internacional en cuanto a las relaciones transnacionales que se manifiestan sobre la base de la interacción e interdependencia entre variados y múltiples actores y materias que traspasan las fronteras nacionales.

Como una forma de abordar estos cambios desde la óptica del paradigma de la política del poder, Stephen Krasner ofrece una visión renovada y sugerente acerca del papel del Estado en el escenario transnacional de la política mundial. Su concepción estatista de la política exterior plantea la necesidad de reconocer la especificidad y el valor que representa el Estado como actor en la política exterior. Es el Estado quien asigna valores en la sociedad y, por consiguiente, sus objetivos van en beneficio de la comunidad o el interés general de la nación. Al Estado lo concibe como “un grupo de roles e instituciones que tienen manejos particulares, compulsiones y objetivos propios que están separados y que son distintos de los intereses de cualquier grupo social particular.”¹² Este mismo autor señala que en el camino por alcanzar estos objetivos o interés nacional (materiales generales o

¹¹ Linklater, Andrew, “Neo-Realism in Theory and Practice” en Booth Ken y Steve Smith (ed) *International Relations Theory Today*, University Park, Penn, The Pennsylvania State University Press, 1995, pp. 242-243

¹² Krasner, Stephen D., op. cit., p. 10

ideológicos), los Estados pueden encontrar resistencia interna y externa. Por lo tanto, sugiere que las decisores principales, que tienen la responsabilidad de llevar adelante los propósitos superiores del Estado, deberán sobreponerse a ambas resistencias a partir de mecanismos de control e influencia que puedan ejercer tanto en el ámbito interno como en el internacional.

Al interior de los Estados las decisiones deben tratar a la vez con actores de su propia sociedad y con otros que se mueven en el escenario internacional.

En síntesis, la propuesta estatista de Krasner apuesta a reconocer que los Estados, definidos como instituciones y roles centrales de decisión, pueden ser tratados como actores unificados que persiguen objetivos, concebidos en función del interés nacional. Sin embargo, tras estos objetivos los que toman las decisiones al interior de los Estados deben tratar, simultáneamente, con actores privados dentro de su propia sociedad, así como con otros actores en la arena internacional. Desde un punto de vista analítico, entonces, el Estado es abordado como actor autónomo, pero acotado por las estructuras nacionales e internacionales. Para el análisis mismo de la política exterior de un Estado, esta perspectiva propone, por consiguiente, identificar los objetivos de los decisores principales y su capacidad de lograr dichos propósitos.

En su aplicación a las relaciones transnacionales de la sociedad internacional de nuestros días, Krasner utiliza una perspectiva surgida del mismo paradigma de la política del poder, pero más amplia que su versión estatista y que denomina institucional, diferente de los argumentos ontológicos del realismo tradicional y del neorrealismo sobre la materia, que toma parte de las estructuras institucionales como unidades de análisis. De esta forma, el Estado, concebido como un grupo de relaciones institucionalizadas, es el actor internacional más fuerte y poderoso, en la medida en que los demás actores de la escena internacional, tales como las organizaciones transnacionales, están supeditados a esas mismas estructuras.¹³ La aplicabilidad de esta perspectiva no sólo responde a la explicación de las relaciones del Estado con las fuerzas transnacionales, sino que es útil para defenderse de los argumentos que cuestionan la validez de la soberanía y de la influencia estatal en el sistema internacional.

EL DILEMA ACTUAL SOBRE LA
SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

Quizás una de las apreciaciones más difundidas en algunas interpretaciones acerca de los efectos de los procesos de globalización en el sistema internacional contemporáneo es la percepción, y a veces afirmación, del debilitamiento del Estado como actor internacional. James

¹³ Krasner, Stephen D., "Power politics, institutions, and transnational relations" en Risse-Kappen Thomas (ed). op. cit., p.258

N. Rosenau, cuyo aporte a la reflexión y desarrollo de las relaciones internacionales es innegable, nos manifiesta sus aprehensiones y su impresión sobre la realidad internacional de nuestros días. Junto con sostener que estamos en presencia de una nueva época internacional, agrega que tal vez la transformación más significativa de esta época emergente es el papel disminuido del Estado y la territorialidad.¹⁴

La transformación más significativa de la época emergente es el papel disminuido del Estado y la territorialidad.

En su opinión, los Estados evolucionan hacia una clara disminución de su influencia en el curso de los acontecimientos internacionales, aun cuando las instituciones estatales conservan autoridad en algunos ámbitos. Sin embargo, a los Estados les cuesta controlar los flujos de ideas, dinero, trabajo y en general los factores productivos entre sus fronteras. Del mismo modo, la capacidad de los Estados de promover y mantener la cohesión entre los grupos que comprenden su sociedad para enfrentar problemas tales como la corrupción, el crimen organizado, las drogas y las sensibilidades étnicas ha disminuido notablemente, a la par que se debilita el sentimiento de identidad nacional.

Este mismo autor nos advierte en una de sus últimas obras, que las bases de la soberanía han sido socavadas por los procesos centralizadores de la globalización, a pesar de las tendencias descentralizadoras que reclama la gente para resistir la globalización y que se expresan, entre otras formas mediante manifestaciones tales como nacionalismos y etnicidad.¹⁵ Cabe entonces preguntarse hasta qué punto en los procesos actuales de globalización y transformación de la sociedad internacional los Estados conservan grados de poder soberano que les permitan sustentarse como actores internacionales principales, dotados de suficiente capacidad para ejercer influencia en otros actores y contribuir al ordenamiento y desarrollo del sistema internacional.

Nuevamente, parte de la respuesta a esta interrogante puede encontrarse en la perspectiva institucional del paradigma de la política del poder que nos ofrece Krasner. Los Estados tienen aún formidables recursos para enfrentar los efectos transnacionales de la globalización e interactuar con las demandas y actores no estatales del sistema internacional. Los Estados influyen no sólo en los procedimientos por conducto de los cuales operan los actores transnacionales, sino que también en su propia naturaleza, puesto que deben adecuarse a las mismas estructuras estatales. En este sentido, los Estados más poderosos tendrán mayor capa-

¹⁴ Rosenau, James N., "The Challenges and Tensions of a Globalized World" en *American Studies International*, George Washington University, Vol. XXXVIII. Number 2, junio de 2000, pp. 10-11.

¹⁵ Rosenau, James N., *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, op. cit., pp. 220-221.

cidad de influir en las estructuras institucionales de las transnacionales.

Las presiones de competencia llevan a las entidades transnacionales a interactuar con los Estados.

Por otra parte, los actores transnacionales deben adaptarse a las estructuras institucionales nacionales en que operan. Casi todos los actores de esta naturaleza se sustentan y descansan en las reglas, procedimientos y derechos de propiedad creados y mantenidos por los Estados, para poder actuar y cumplir con sus propósitos en el ámbito internacional. Las presiones de competencia, cuando ocurren, también motivan a las agencias transnacionales a interactuar activamente con los Estados, particularmente con los más fuertes. En otras palabras, muy pocas organizaciones transnacionales pueden actuar sin llegar a crear lazos institucionales con diferentes Estados en los cuales operan.

Frente a negociaciones de los Estados con organizaciones multinacionales, la variable territorial sigue siendo de gran importancia. Uno de los poderes de negociación con que cuenta el Estado es el

acceso a su territorio por parte de los agentes internacionales no estatales. Un ejemplo reciente de negociación en este ámbito fueron los intentos y propuestas frustrados entre el Estado boliviano y las compañías multinacionales de gas para explotar y exportar este recurso desde Bolivia a los Estados Unidos. Asimismo, los Estados que cuentan con grandes mercados y mano de obra calificada también poseen capacidad negociadora muy determinante frente a las necesidades y objetivos de las empresas multinacionales.

En suma, pese a los desafíos que representa la globalización para los Estados y el ejercicio de su soberanía, el camino sugerido por Krasner es ilustrador para revertir, en parte, las afirmaciones y percepciones acerca del debilitamiento creciente del Estado en el escenario internacional. Su visión estatista sobre el papel determinante que ejercen las estructuras institucionales del Estado en las de otros actores gubernamentales y no gubernamentales, es muy sugerente para revertir la argumentación de Rosenau de que la globalización de la sociedad internacional, lejos de socavar la soberanía de los Estados, contribuiría a ampliar su base de acción y su proyección en el campo internacional.