

Globalización económica e Estado: da soberanía á interrelación*

Globalización económica y Estado: de
la soberanía a la interrelación

Globalization and State: from
sovereignty to interrelation



JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA

Catedrático de Dereito Administrativo

Director do Instituto de Dereito Europeo e Integración Rexional

Universidade Complutense de Madrid

julgonza@ucm.es

Recibido: 29/12/2017 | Aceptado: 03/04/2018

Resumo: A globalización económica está a ter un notable impacto no Estado. A idea central que resume o papel do Estado formalmente é a soberanía, pero materialmente é a interrelación, marcada pola desigualdade.

Palabras clave: Globalización económica, administracións públicas, Estado.

Resumen: La globalización económica está teniendo un notable impacto en el Estado. La idea central que resume el papel del Estado formalmente es la soberanía, pero materialmente es la interrelación, marcada por la desigualdad.

Palabras clave: Globalización económica, administraciones públicas, Estado.

Abstract: Globalization means challenge for the Public Administrations and State. We can talk about the retreat of the State, a retreat ruled by the idea of interrelation.

Key words: Globalization, public administrations, State.

Sumario: 1 Introducción. 2 A administración global de asuntos públicos. 2.1 Consideracións xerais. 2.2 Unha proposta de esquema. 2.3 A emerxencia dos tratados comerciais de nova xeración como factor novidoso. 3 Características xerais do sistema. 4 Soberano supraestatal difuso. 5 Funcionamento das redes formais de asuntos públicos. 6 Axencias internacionais. Máis alá da técnica: o seu desempeño ideolóxico. 7 Entidades privadas para a xestión de asuntos públicos globais. 8 A debilitación do Estado: constancias e perspectivas. 9 Bibliografía.

* Este estudo realizouse no marco do Proxecto de Investigación DER2016-76986-P; "Unión Europea no contexto dos tratados de nova xeración: entre reforma institucional e protección social", do que son IP.

1 INTRODUCCIÓN

Unha realidade tan complexa como a da globalización económica ten que estender as súas consecuencias cara ao funcionamento dos entes públicos. Como sinalara Beck no seu momento, o mundo actual provocou que “cada vez sexan máis as situacións que xeran problemas que nin se poden comprender nin solucionar axeitadamente desde as institucións, conceptos e concepcións ao uso da política,” que non son outras que as regras, prácticas e institucións do Estado-nación¹.

En efecto, o cambio máis relevante que supuxo a globalización é a debilitación das consecuencias da soberanía do Estado, dos poderes tal como se coñecía desde o Tratado de Westfalia de 1648 e que estaba vinculada a unha base territorial de exercicio do poder por parte das monarquías europeas². É unha evolución continua desde o final da Segunda Guerra Mundial e que se acelerou desde os anos noventa do século pasado. De feito, o entendemento da independencia como unha adquisición de poderes tradicionais, como o recoñecemento do que se entendía como o “Estado-nación”, non pode estar máis en dúbida.

Se un observador de principios do século XX analizase o funcionamento do Estado na sociedade global, atoparíase ante unha realidade pouco recoñecible de acordo cos seus esquemas, malia que as institucións formais de goberno sexan as mesmas. Se este observador se concentrase no feito de que a política monetaria está fóra do ámbito de competencias do Estado, xa atoparía unha razón para afirmar que se trata de algo diferente. Ao tempo, ese observador contemplaría como o Estado segue tendo un papel central na creación e desenvolvemento das entidades e dinámicas globais: vemos, de feito, que hai algunhas funcións que se poderían sinalar como imprescindibles do Estado para que a globalización poida funcionar, como son a protección xurídica dos investimentos, a defensa do dereito de propiedade ou a garantía da seguridade cidadá.

A realidade resulta aínda máis paradoxal se pensamos en que, a pesar dos cambios, a soberanía e integridade do Estado segue sendo un concepto central no dereito internacional público. Na Resolución 1674 (2006) afirmase a vixencia “en particular dos principios da independencia política, a igualdade soberana e a integridade territorial de todos os Estados, e do respecto da soberanía de todos os Estados”. A realidade mostra, na miña opinión, contornos moi distintos que afectan ás consecuencias da soberanía e haberá que proporcionarlle un sentido diferente, con poderes máis limitados dos que tiñan daquela. De feito, a propia Organización para as Nacións Unidas, ao tempo que afirmaba ese deber de manter a soberanía dos Estados, determinou unha fenda importante: “o deber de protección” que ten a comunidade internacional nos supostos de conflitos armados e cando existen riscos de realización de crimes de lesa humanidade, o que xustificou, por exemplo, a intervención en Libia en 2011.

Deixando fóra estes supostos en que se invoca un deber superior, o de protección á poboación, é certo que para realizar cesións de soberanía a entidades internacionais cómpre partir sempre da conformidade estatal, que é quen as autoriza, nunha sorte de haraquiri maior ou menor que reduce a súa capacidade de intervención nas relacións sociais e económicas³.

O que non podemos esquecer é un dato case de paternidade: desde o momento en que se configuran estas entidades internacionais, estas teñen vida propia e, se funcionan axeitadamente, resulta usual que actúen con certa autonomía para alcanzar os seus fins. Paralelamente, podemos falar dun proceso de desconstitucionalización do Estado, froito desas cesións ás entidades internacionais e ás entidades privadas. O caso da Comunidade Económica Europea dos anos cincuenta e sesenta do século pasado e a súa evolución cara á Unión Europea actual

constitúen o exemplo mellor do que se está a sinalar. É o que se denominou o longo Termidor do constitucionalismo antidemocrático⁴.

En efecto, a Unión Europea mostra perfectamente como as crises da organización se foron saldando cunha redefinición das súas competencias e o seu ámbito de funcionamento, co argumento de que serven para unha consecución máis eficaz dos obxectivos que se marcaron o día da súa creación. A transformación da Unión Europea redefiniu as funcións do Estado, que se transformou no ente executor das decisións tomadas en Bruxelas, xa sexa a través dos actos administrativos, xa sexa mesmo a través do proceso lexislativo polo que se traspoñen as directivas. Foi a Unión Europea a que modificou, substancialmente, as regras económicas da Constitución de 1978 sen alterar unha soa coma, só pola mera aplicación da doutrina emanada do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, unha evolución en que a súa tendencia cara a posicións netamente neoliberais deixa con pouca marxe de aplicación disposicións incluídas dentro do noso texto constitucional e que restrinxen a actividade económica dos Estados⁵. Por expolo en terminoloxía xurídica, a mutación constitucional fixo innecesaria a reforma constitucional.

Indo aínda máis alá, é a propia Unión Europea a que tería que revisar con carácter previo unha hipotética modificación do artigo 135 da Constitución, precisamente como consecuencia da entrada en vigor do Tratado de Estabilidade e Gobernanza da zona euro, zona da que non forman parte todos os membros da Unión. Este desenvolvemento permitiu unha estrutura polimórfica e que supuxo unha modificación distinta da Constitución nacional.

O caso das tres grandes organizacións económicas internacionais (Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial do Comercio e a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico) podería servir tamén neste caso para ponderar a importancia que ten o autodesenvolvemento das entidades internacionais. Tomando as palabras de Ramonet, “a mundialización financeira creou desta forma o seu propio Estado, un Estado supranacional que dispón dos seus aparatos, das súas redes de influencia e dos seus propios medios de acción. Trátase da constelación formada polo Fondo Monetario Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE) e a Organización Mundial do Comercio (OMC). Estas institucións falan cunha soa voz –amplificada por case todos os media– para exaltar as ‘virtudes do mercado’. Este Estado mundial é un poder sen sociedade, xa que este rol é exercido polos mercados financeiros e as empresas xigantes dos que son mandatarios”⁶.

Trátase dun cambio cualitativo que nos redefine o concepto da soberanía estatal tal como se coñecía ata agora, redefinición que pasa por dúas ideas: a competencia entre entes públicos e a asimetría na capacidade de intervención na esfera internacional⁷. Esta redefinición foi tamén ideolóxica. A crise financeira de 2008 alterou algunhas liñas do discurso ultraglobalizador. De feito, nunha situación aparentemente paradoxal, viuse unha *reinvenção temporal do Estado*, co fin esencial de socializar os danos derivados da crise, aparentemente para rescatar a banca privada. Pero non debemos sacar conclusións equivocadas, xa que nos atopamos nunha conxuntura en que, usando as palabras de Gramsci, “as crises consisten precisamente en que o vello está a morrer e o novo aínda non puido nacer; neste interregno aparece unha gran variedade de mórbidos síntomas”⁸.

No caso das administracións públicas, produciuse unha dobre perda de poder. Así, a esta cesión de ámbitos de decisión ás entidades internacionais, formalizada xuridicamente, hai que engadir a cesión práctica de ámbitos de actuación que viñeron desenvolvendo os entes públi-

cos a entidades privadas, en aplicación dos principios do denominado *consenso de Washington*, cuxa orixe data de 1975, e o Informe da Trilateral sobre a crise da democracia⁹.

Como é coñecido, a idea central que se desprende deste informe é que a crise da democracia deriva da sobreprotección de dereitos e reclamacións cidadáns. Por iso, as receitas que se propoñen son: a) eliminar o peso da política e substituílo polo da técnica; b) limitar a participación popular e substituíla pola actividade dos expertos; c) substituír o público polo privado; d) reducir o papel do Estado na economía e impulsar o mercado, e e) eliminar o poder central dos Estados para substituílo polo de entidades locais e rexionais, máis pequenas e manexables. A partir destas premisas, produciuse a reconstrución teórica do Estado conforme os principios neoliberais que, precisamente, fixo bandeira de dous grandes silencios, o relativo ao Estado (que tende a ser eliminado) e o dos excluídos sociais. As negativas consecuencias de todo iso pódense observar doadamente.

Nunha terceira manifestación da redefinición dos poderes do Estado na sociedade global, non é só que as administracións públicas cedan poderes no contexto global para encomendárllelos a entidades transnacionais. É que, ademais, cando o exercicio dos ditos poderes volve ao interior do Estado, para cumprir coa obriga de transposición de decisións aprobadas en instancias superiores, atopámonos con que os axentes económicos se liberaron do control máis próximo, o Estado.

Así, por un lado, hai instancias institucionalizadas de control nos ámbitos territorialmente máis amplos e, ao mesmo tempo, as formas de control de natureza arbitral fixeron unha lectura da cláusula do “trato xusto e equitativo” aos investidores estranxeiros que, *de facto*, limita substancialmente os poderes internos. Sobre esta cuestión volverei máis adiante. Atopámonos, deste xeito, ante a situación paradoxal de que, por un lado, perde capacidade de intervención como consecuencia da dinámica globalizadora e, ao mesmo tempo, segue sendo un eixe central na medida en que a posta en marcha de moitas das medidas pasa precisamente polo Estado.

Neste sentido, pódese afirmar, tomando as palabras de Castells, que “o Estado-nación cada vez está máis sometido á competencia máis sutil e máis preocupante de fontes de poder que non están definidas e, ás veces, son indefinibles. Son redes de capital, produción, comunicación, crime, institucións internacionais, aparatos militares supranacionais, organizacións non gobernamentais, relixións transnacionais e movementos de opinión pública. (...) Así que, aínda que os Estados-nación continúan existindo, e seguirán facéndoo no futuro previsible, son, e cada vez serano máis, nodos dunha rede de poder máis ampla”¹⁰. Das ideas que sintetizan o funcionamento actual do Estado posiblemente esta da competencia resulte a máis importante.

2 A ADMINISTRACIÓN GLOBAL DE ASUNTOS PÚBLICOS

2.1 Consideracións xerais

Fronte á idea de soberanía¹¹ –que constituíu o elemento fundamental do funcionamento público con posterioridade ao Tratado de Westfalia de 1648–, a idea que mellor explica a actividade dos poderes públicos no contexto global é a da interrelación. A idea de interrelación introduce un factor de complexidade na actividade administrativa e, ao mesmo tempo, de como se xestione poden resultar elementos positivos (se existisen suficientes elementos de coordinación) e negativos, pois conducirá, tal como veremos no capítulo seguinte, a unha debilitación na súa capacidade de intervención nas relacións sociais e económicas.

A idea de interrelación colócanos nun alto grao de complexidade na actividade pública por dúas razóns: por un lado, polo incremento dos poderes externos con que hai que convivir, o que dificulta a xestión dos asuntos públicos polas múltiples relacións que hai que atender. Isto é, a globalización introduciunos nunha dinámica de diplomacia en diversos niveis, con círculos que se cortan reciprocamente, que dificulta como se articulan as relacións.

Pola outra, porque a intensidade das cesións de soberanía se traduciu nunha dificultade interna de desenvolvemento autónomo dos poderes públicos. Non podemos deixar de mencionar neste punto que as orientacións de política económica que marca o marco global dificultan a realización de políticas alternativas a ela. A presión que tiveron os gobernos de Zapatero e Hollande durante a crise de 2010 para a eliminación das políticas de estímulo económico é unha proba palpable do que se está a sinalar. A valoración das políticas económicas (co seu reflexo na valoración da débeda externa) que realizan as axencias de cualificación é outro elemento que testemuña a situación.

Convén dar un paso máis partindo desta idea de interrelación.

Hoxe non podemos deslindar a xestión pública da interrelación. O gobernante que non o entenda non será capaz de desenvolver axeitadamente a actividade de goberno. Moita da política faise máis alá das fronteiras. A interrelación obriga a unha constante comunicación e xestión, e fixo aparecer novas formas de actividade pública. Interrelación entre Estados, entre Estados e entidades territorialmente menores, entre Estados e organizacións internacionais, e entre estas. O resultado de todo iso é que o desenvolvemento dos poderes públicos é a consecuencia de “redes de interconexión, producidas por forzas supranacionais, intergubernamentais e transnacionais que son incapaces de determinar o seu propio destino”¹², todo o cal se complica aínda máis coa participación das entidades privadas que complementan o sistema na medida en que o modelo de globalización que temos está feito para favorecer a actividade das corporacións privadas transnacionais.

2.2 Unha proposta de esquema

A diferente natureza e extensión das entidades encargadas da xestión dos asuntos públicos fai que non actúen todas nun mesmo plano. Sería imposible se se quere dar unha sensación de efectividade do sistema, tal como está organizado. De feito, nesta liña afirmouse que “as actividades económicas requiren que existan mecanismos de interrelación nos cinco niveis, aínda que os tipos e medios de regulación sexan diferentes en cada un deles”¹³.

Sendo conscientes das dificultades que presenta facer un cadro –debido ás asimetrías dos actores globais–, poderíamos intentalo do seguinte xeito:

No primeiro nivel situaríanse os instrumentos de gobernanza das grandes nacións desenvolvidas, que adoitan funcionar como redes. A crise económica fixo que ampliasen o seu ámbito de actuación coa idea de aparentar apertura fronte ao exiguas que eran estas reunións, pasando de ter un formato de G8 (as nacións máis desenvolvidas) a G20 (nacións máis desenvolvidas, nacións emerxentes e mais Europa acompañadas dos representantes do Fondo Monetario Internacional e do Banco Mundial) ou, tomando ámbitos máis concretos e aparentemente máis técnicos, o Comité de Basilea para a Regulación Bancaria. De feito, quixeron presentarse como substitutos doutras organizacións máis amplas, como a ONU. Teoricamente, as súas funcións abranguen a estabilización dos tipos de cambio, a coordinación da política fiscal e monetaria, así como diversos aspectos dos mercados financeiros.

No segundo nivel estarían as grandes axencias internacionais, que se poderían subdividir en dous grandes grupos: por un lado, temos as institucións de coordinación de carácter tradicional que contribúen á administración dos coñecementos técnicos e permiten a normalización entre os diversos sistemas. Exemplos serían a Unión Internacional de Telecomunicacións, a Unión Postal Internacional ou a Organización Mundial de Meteoroloxía. Adoitan ser organizacións con longa traxectoria e non resultan un factor determinante dentro da globalización económica.

Si teñen unha forza importantísima as organizacións internacionais que se crearon despois da Segunda Guerra Mundial e que, no contexto actual, foron gañando paulatinamente peso específico ata transformarse en actores principais do deseño da política económica global. Especialmente hai que destacar tres: o Fondo Monetario Internacional, o Banco Mundial e a Organización Mundial do Comercio. A elas referireime en detalle con posterioridade.

Convén lembrar dous datos complementarios. Polo seu xeito de funcionar, son equivalentes ás entidades públicas nacionais, tanto pola estruturación dos procedementos como polas vías de execución dos seus actos, dirixidos en boa medida aos Estados. Por iso, ben podería dicirse que crearon un “dereito administrativo internacional”. O segundo elemento estaría composto polo feito de que algunhas destas entidades, como veremos máis tarde, son de natureza eminentemente privada.

O terceiro nivel está constituído polos sistemas rexionais de integración económica que, tomando a Unión Europea como exemplo, xurdiron en diversas partes do mundo. Son institucións de integración, o que as fai dispor dunhas competencias moito máis amplas que as anteriores, tendo competencias case xerais, como se pode ver nos artigos 3 e 4 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea. O diverso grao de integración é moi diferente entre eles e pode ser unha das razóns da súa distinta forza nesta globalización asimétrica, xunto co poder económico dos Estados participantes.

Nos últimos termos desenvólvense, con carácter e incidencia parecida, os denominados “tratados de nova xeración”, que teñen dúas características relevantes: por un lado, a ausencia de proximidade xeográfica das partes que se coligan. E, en segundo lugar, xeraron estruturas de harmonización e integración xurídica que teñen un peso equivalente á organización dos sistemas rexionais. Xunto con iso, non podemos esquecer o dato relevante de que a Unión Europea está a ser un dos actores esenciais neste proceso, a través de figuras como o TTIP, o CETA ou o TISA.

En cuarto lugar sitúase a Administración dos Estados-nación; fronte á posición preeminente que tivo en períodos anteriores, na actualidade correspondeulle un papel complexo: por un lado, recibe as influencias e os actos normativos dos tres niveis anteriores, co que a súa capacidade de decisión autónoma experimentou unha considerable minoración. É o proceso de debilitación da Administración nacional. Ao mesmo tempo, as entidades inferiores (locais e rexionais) presiónano para a articulación de réximes que permitan unha axeitada prestación dos servizos públicos. No contexto global, as funcións esenciais concéntranse na protección do dereito de propiedade, a liberdade de empresa e proporcionarlles protección aos investimentos exteriores (para o que se adoptan, mesmo, mecanismos alternativos, como son os recollidos nos acordos de investimentos).

Ten, así mesmo, unha función de resolución dos elementos estruturais de natureza social, aínda que unha parte deles serán proporcionadas pola Administración local e rexional. Non obstante, como veremos con posterioridade, as cesións de política económica que realizaron aos

sistemas rexionais de integración económica están a cuestionar a libre configuración e alcance do Estado social.

O quinto elo na xestión global dos asuntos públicos ocúpao a Administración local e rexional. Cumpre dúas funcións importantes: por un lado, é unha peza clave para ofrecer vantaxes competitivas de atracción de investimentos, manifestadas especialmente en solo e infraestruturas para un mellor acceso ás instalacións.

Pero, ao mesmo tempo, é o encargado de executar as medidas de política social, mediante a provisión de servizos públicos tanto á poboación (necesarios para que non haxa problemas sociais nin haxa problemas sanitarios e a formación sexa boa) como aos distritos comerciais.

Como se puido apreciar, os cinco niveis territoriais de xestión de asuntos públicos cumpren papeis diferentes no modelo globalizador de xestión de asuntos públicos. Trátase dun esquema en que as decisións esenciais son adoptadas nos niveis máis altos do sistema, o que permite garantir unha identidade de principios e de réximes xurídicos que favoreza o intercambio internacional de bens, servizos e capitais, un papel que garante uniformidade aos elementos estruturais e que, por outra parte, resulta “cómodo” para os Estados cando se han de adoptar decisións “difíciles”, xa que a responsabilidade é externa aos gobernantes nacionais e ademais resulta difusa.

En efecto, a responsabilidade está esvaída en diversos nodos de poder, co que a existencia de responsabilidade por parte do cidadán será complicada. Por recoller un exemplo próximo, nos recortes producidos no ámbito europeo as decisións centrais foron tomadas pola Troika –Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional e Comisión Europea– e é ela a que aparece como responsable aos ollos da cidadanía. Paralelamente, os gobernos nacionais (que son os únicos que responden politicamente ante a cidadanía nos procesos electorais) carecen dun grao suficiente de responsabilidade sobre o fondo dos asuntos, xa que a maior parte das medidas económicas son impostas desde fóra. A decisión dos recortes queda sen un control político adecuado, dado que as entidades que o impoñen non comparecen ante os órganos de representación popular. E, desde logo, as súas políticas non pasan polas urnas.

Da traxectoria dos últimos anos, só se poden salientar as concentracións contra algunhas das reunións plenarias dos elos superiores do Goberno global, como o acontecido co cumio da OMC de Seattle (1999) ou a do G8 de Xénova, que tiveron unha gran contestación cidadá, ou a emerxencia de movementos de indignación popular en diversos lugares do mundo que alertaron sobre as consecuencias da política. Non obstante, os resultados son aínda moi incipientes, salvo na reclamación de máis democracia.

2.3 A emerxencia dos tratados comerciais de nova xeración como factor novidoso

Na evolución da globalización económica e o seu impacto no Estado, apareceu nos últimos anos un fenómeno novidoso e que supón unha especie de superación á dicotomía tradicional entre organizacións internacionais e tratados de nova xeración. Estou a facer referencia aos denominados *tratados de nova xeración*¹⁴, entre os que habería que situar o TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership); o RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)¹⁵, que impulsan a India e a China; o TPP (trans-Pacific Partnership), hoxe nunha situación estraña tras a saída dos EE.UU., pero que se resiste a desaparecer; o asinado e en proceso de ratificación CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), ou o que está a negociarse TISA (Trade in Services Agreement). Todos eles, e outros máis puntuais pero que responden á mesma

filosofía, forman parte destes novos instrumentos regulatorios, que son unha manifestación da posmodernidade das relacións internacionais e dos novos instrumentos de regulación xurídica.

Os tratados de nova xeración son instrumentos normativos que reúnen dous tipos de condidos: por un lado, dispoñen de elementos que os achegan aos acordos internacionais de liberalización do comercio internacional, aínda que en materia arancelaria pouco hai que reducir debido á escasa tributación que existe. Polo outro, teñen unha raíz “constitucional”, no sentido de que conteñen regras de regulación da economía, que se concretan ademais en determinados sectores económicos; incorporan mecanismos de regulación uniforme que se impón aos Estados e, así mesmo, estruturan un novo procedemento de resolución de conflitos relativos a investimentos, cos problemas que veremos con posterioridade.

Salvo o TISA (que se está a negociar no marco da OMC –aínda que non sexa un acordo OMC– e que, polo tanto, ten unha perspectiva máis global), a primeira característica que teñen estes acordos consiste en que pretenden achegar ámbitos rexionais. A experiencia acumulada ata agora permítenos percibir que pretenden agrupar territorios e, ao mesmo tempo, excluír outros Estados emerxentes que pretenden alcanzar unha posición predominante no comercio internacional, como o grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China e Sudáfrica).

En segundo lugar, reforza o papel dos EE.UU. no comercio internacional, mesmo coa chegada de Trump. Posiblemente pague a pena pensar un momento en se a actitude con que chegou á Casa Branca é de tipo proteccionista ou se, pola contra, a súa posición nega o impulso multilateralista nos casos en que existe un risco de deslocalización de actividades.

Os tres acordos máis relevantes (TTIP, TPP e TISA) articuláronse baixo o impulso estadounidense, que neste momento ve ameazada a súa supremacía internacional pola China. Mesmo outro dos tratados, o CETA, tamén ten os EE.UU. como forza indirecta, a través da súa pertenza ao NAFTA. Cando a Unión Europea subscribe acordos con Singapur ou Corea, faino baixo premisas similares ás que estarán no TTIP e efectúao con Estados que xa forman parte do TPP.

O que si cómpre ter en conta é que o crecemento da China depende necesariamente destes tratados. De feito, está a utilizar o oco que deixaron os EE.UU.

Desde unha perspectiva estatal, o máis relevante destes tratados de nova xeración é a súa forza constitucional, que inclúe a capacidade de alterar regras sen necesidade de modificar as constitucións dos países en que se vai aplicar, unha forza constitucional en todo o que afecta á ordenación das actividades económicas e a como se articulan na práctica os instrumentos de regulación e de resolución de controversias. Paradoxalmente, no marco da Unión Europea non son os Estados os que están a negociar, senón que é a Comisión Europea a que o fai, en exercicio da política comunitaria do comercio. Sobre este fenómeno da forza constitucional da ordenación global teremos ocasión de volver máis adiante.

3 CARACTERÍSTICAS XERAIS DO SISTEMA

Antes de pasar a desenvolver algunhas das características de cada un dos grupos, convén sinalar tres aspectos deste desenvolvemento da administración global para os asuntos públicos.

O primeiro dato que cómpre salientar é que a maior parte das estruturas económicas globais non son novidosas. Ao contrario, son a consecuencia dos Acordos de Bretton Woods polos que se organizou o sistema económico posterior á Segunda Guerra Mundial, especialmente no referente ao sistema uniforme de cambio de divisas. A OMC, que non se creou naquela

época, estaba xa prevista e houbo desde os anos posteriores ao conflito bélico moito interese en instaurala.

Se non é novidoso, o que si resulta destacable é a súa capacidade de adaptación, a súa aceleración para transformarse nunha especie de goberno global, sobre todo no que respecta ás liñas esenciais da política económica, un papel que se manifesta desde a revolución neoliberal encabezada por Reagan e Thatcher e que está na base do pensamento económico que máis se utiliza na actualidade. Trátase dunha orientación que non se aplicou en moitas ocasións de forma contextualizada –como aconteceu na crise do sueste asiático– e que provocou a miúdo gran sufrimento social.

A evolución da estrutura de goberno global tamén se reflectiu na súa segunda característica: percorreuse o camiño desde a rixidez das organizacións internacionais tradicionais a estruturas moito máis flexibles e que conectan coa posmodernidade. O grupo dos G-X constitúe o caso que máis chama a atención, aínda que non sexa o único. Non pode ser configurado como unha organización e ten elementos que se parecen máis a meras “unións de feito”. O seu papel preventivo do momento da creación foi superado pola forza dos feitos e transformouse na estrutura máis relevante para a configuración da economía global. Malia iso, non precisa máis que un secretariado, dado que as reunións teñen un halo de informalidade que os fai flexibles.

Non se pode dicir, non obstante, que constitúan un modelo exclusivo das reunións G-X, senón que se imitou noutras entidades e formas de relación cuxa estrutura non pasa de ser un mero secretariado, por exemplo nos *tratados de nova xeración* aos que me referín na epígrafe anterior.

E a terceira característica é a presenza nesta estrutura de goberno global de entidades privadas, carentes de lexitimación democrática e irresponsables ante calquera órgano de representación da soberanía popular, unha presenza que, en multitude de ocasións, pasa bastante inadvertida aos ollos da opinión pública. Foron asumindo pouco a pouco un papel moi relevante, que se estende en diversos ámbitos da xestión de asuntos públicos desde puntos de vista moi diferentes.

Citar as axencias de *rating* é mencionar o caso máis significativo precisamente porque serve como termómetro para ponderar a “credibilidade económica do Estado” de acordo coas coordenadas económicas dominantes. Para iso, efectúa unha análise en que pondera cales son as orientacións da súa política económica, da evolución do gasto público, da onerosidade do sistema de protección social, da inflación ou, mesmo, da evolución recente das variables macroeconómicas. Aínda que formalmente o xuízo que emitan as axencias sexa sobre a solvencia económica, no fondo tamén é político, na medida en que determina o que debe facer unha determinada economía para paliar unha mala cualificación, o cal condiciona a normativa administrativa económico-social que vaia aprobar, así como as orientacións globais de política económica.

A participación das entidades privadas non se manifesta só no feito de que entidades deste carácter teñan un papel preponderante. Dentro dos cambios no funcionamento público, as entidades públicas actúan como correas de transmisión de entidades privadas nestas organizacións supranacionais, ás que teñen acceso a través da actividade de *lobby*. A actividade de *lobby* no proceso de negociación do TTIP posiblemente sexa o máis documentado de como acontece na práctica.

A conclusión que se pode extraer pon de manifesto non só un marco internacional de desenvolvemento do comercio internacional, senón tamén a estreita relación entre os intereses

internacionais que acaban resultando inseparables desa actividade “privada” que enfrenta distintos grupos de Estados.

Para entender esta nova realidade, debe terse en conta un dato especialmente importante para comprender o papel das compañías multinacionais: desde os anos oitenta, a internacionalización da economía produciuse sobre a base das grandes empresas multinacionais. Este feito motiva que teñan que atopar un punto de ancoraxe institucional para a defensa das súas posicións. Neste punto non é ocioso lembrar as novas funcións que adquiriron os Estados de diplomacia comercial en nome das corporacións orixinarias en cada territorio. E tampouco podemos esquecer que, cando se fala dos tratados de nova xeración, hai un aspecto estrutural da súa formulación –os mecanismos de resolución de conflitos sobre investimentos– que está deseñado precisamente en interese destas empresas e ordenado xuridicamente de acordo coas súas necesidades, o que explica, por exemplo, o tratamento asimétrico dos cambios na posición dos Estados e as empresas sobre os investimentos.

4 SOBERANO SUPRAESTATAL DIFUSO

Se analizamos toda a estrutura organizativa da Administración supranacional de carácter económica, tomamos conciencia da coincidencia de obxectivos de todos eles, na medida en que xestionan aspectos diferentes pero interrelacionados os uns cos outros, e engadimos a presenza fundamental –sen a cal a globalización non se comprendería– das compañías transnacionais, entenderíamos a denominación que lle deu Capella, que o denominou *soberano supraestatal difuso*¹⁶. Neste concepto agrúpanse o poder estratéxico conxunto das grandes compañías transnacionais e os conglomerados financeiros, e que ten a súa forza a través da penetración nos axentes do poder que teñen acceso directo ás organizacións antes mencionadas. É certo que hai xa tempo¹⁷, en épocas anteriores a que o fenómeno global estivese estendido, que se vén recalando o papel que posúen as grandes compañías transnacionais como axentes políticos internacionais¹⁸.

Pero, de novo, o cambio cualitativo foi extraordinariamente importante, en detrimento dos Estados, favorecido tanto polas privatizacións de empresas públicas –que deron lugar a grandes empresas privadas, que ocuparon *de facto* o papel dos antigos monopolios– como polas fusións empresariais dos anos noventa do século pasado, que lles deron un peso descoñecido nos últimos cincuenta anos. Hoxe, de feito, pódese afirmar que as compañías transnacionais se transformaron nun dos principais axentes de poder nas últimas décadas, xa sexa utilizando o Estado, xa sexa paralelamente ao labor dos poderes públicos e condicionando a súa actividade¹⁹.

Este soberano supraestatal difuso dispón de tres características que resultan de extraordinaria importancia aos nosos efectos: o seu carácter difuso, a capacidade de inserirse na Administración nacional e a súa tendencia ao privado.

En primeiro lugar, o seu propio carácter difuso, na medida en que non está concentrado nunha única sede nin nunhas únicas mans, senón que unha pluralidade de axentes situados en diversos lugares e de natureza tamén diferente contribúen a tomar e executar decisións. As condicións do rescate financeiro a Chipre de 2013 por parte da Unión Europea e o espectáculo de ver como o Banco Central Europeo, o Fondo Monetario Internacional, a Comisión Europea e o Goberno alemán se foron acusando reciprocamente das súas condicións (o *corralito* aos aforros depositados nos bancos chipriotas) exemplifica o difícil que é a atribución de responsabilidade neste contexto global. De feito, ben se podería afirmar que mesmo houbo organizacións que

saíron dunha situación de escasa relevancia política para se transformaren en xestores de crise precisamente pola necesidade de esvaecer os que actúan. É, por exemplo, o papel que tivo o Fondo Monetario Internacional como integrante da *troika* na xestión da crise de débeda pública europea, territorio en que, ata o momento, nunca tivera un papel relevante. Nesta liña, hai que sinalar, como elemento que impulsa a súa operatividade, o dato de que forman redes para conformar políticas conxuntas que sirvan aos ámbitos materiais que teñan asignados²⁰. De feito, pode que os instrumentos de colaboración non teñan sequera funcións executivas, senón meramente de compartición de información e de colaboración, o que permite proporcionar informacións recíprocas e estatísticas (un dos elementos centrais da gobernanza actual, como veremos máis adiante), así como, se é o caso, realizar recomendacións aos membros da rede e, xa que logo, aos Estados.

Unha estrutura flexible, que se reconduza a un mero secretariado, pode resultar suficiente para cumprir estes obxectivos. Foi o modelo, por exemplo, do sistema nórdico, con independencia de que configurase nos últimos tempos unha estrutura que reflicte un grao superior de interrelación. Ao mesmo tempo, existen outros casos onde a necesidade dunha “Administración” é condición necesaria para o seu funcionamento.

A segunda característica do soberano supraestatal difuso é que ten capacidade suficiente para inserirse dentro da estrutura organizativa nacional, condicionando a súa toma de decisións a prol de materializar o pensamento único económico dada a súa propia fortaleza. Hai ocasións en que, de feito, a Administración nacional forma parte da toma de decisións do soberano supraestatal, aínda que cunha visibilidade limitada. É o que atopamos coa presenza dos gobernadores dos bancos centrais europeos no Consello de Goberno do Banco Central Europeo. Con iso dispón de capacidade para incidir na toma de decisións nos Estados nacionais, que se atopan condicionados para dar cumprimento a tales compromisos. En último extremo veranse compelidos polas sancións que provirán dalgún dos axentes deste soberano supraestatal²¹.

Pero, en terceiro lugar, o máis relevante en canto ao funcionamento das administracións públicas consiste en que ten un carácter privado, na medida en que vela pola satisfacción dos intereses das corporacións. De feito, como sinalou Capella, este dato fíxose realidade debido ao traspaso de “decisións capitais da esfera pública á esfera privada”²². O anterior non é óbice para que este dereito se cree e se manteña ao servizo dos grandes axentes económicos (como se verá con posterioridade) e se presente como beneficioso para a humanidade no seu conxunto. Non hai máis que ver o acontecido en toda Europa coa actuación pública para superar a crise bancaria.

De feito, esta Administración do poder supraestatal difuso ten, como sinalou Capella, unha lexitimación diferente, cun discurso que non coincide co que resulta para as administracións públicas do texto constitucional²³. En efecto, a lexitimidade que se predica destes entes públicos ou privados pódese medir só en termos de eficacia ou, máis concretamente, de eficacia técnico-productiva. E, dentro deste tipo de lexitimación, só se admite a política económica que permita o máximo grao de desenvolvemento das grandes empresas multinacionais.

Efectivamente, o debate sobre as solucións económicas é inexistente. Non hai, desde a súa óptica exclusivista, outro enfoque, outra política económica máis que esa. Sen dúbida é unha forma de ver a realidade consubstancial nestes tempos de promoción do pensamento único, en feliz expresión de Ramonet²⁴, que considera calquera desviación na súa liña ideolóxica como irracional cientificamente falando. No entanto, os instrumentos xurídicos que se foron aprobando (como o Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e

Monetaria, de 2012) ou que se están a negociar (como o TTIP) limitan substancialmente as posibilidades de afastarse dos ditos paradigmas.

5 FUNCIONAMENTO DAS REDES INFORMAIS DE ASUNTOS PÚBLICOS

O funcionamento da economía global deu lugar á creación de entidades “informais” que serven para a xestión de asuntos públicos, redes informais que xurdiron como un instrumento que permitiu un impulso considerable á gobernanza mundial. Para os efectos explicativos, o número de membros que o compoñan non é o dato máis relevante, senón o da estrutura que posúen e, sobre todo, as funcións que ten atribuídas e cal é o grao de intensidade con que están a intervir nos asuntos públicos.

Por tomar os datos dunha das seccións que ten neste momento o G20, o ámbito que abordan está formado por materias tan relevantes como a discusión de solucións aos grandes problemas económicos actuais, estabilización económica e reformas estruturais, aumentar a coordinación internacional para a prevención de crises, corrección de desequilibrios externos, fiscais e financeiros, prover recursos para unha maior liquidez global e o fortalecemento do sistema financeiro internacional. Como se pode ver, ten un marcado carácter económico e unha incidencia moi pequena nas cuestións sociais e ambientais do mundo actual.

En principio, estes foros económicos internacionais xorden como instrumento das grandes nacións desenvolvidas para a xestión económica. De feito, as primeiras reunións das grandes nacións desenvolvidas aparecen como instrumento de coordinación económica ante a crise do petróleo dos anos setenta do século pasado, nun momento en que se empeza a percibir que o modelo de Bretton Woods xa daba síntomas de esgotamento. A partir destas reunións iniciais, alcanzaron un papel relevante na xestión económica global, dado que se transformaron nun instrumento eficaz de coordinación de políticas económicas. No campo da economía, deron paso á realización de actividades de asistencia recíproca que viñan realizando o Banco Mundial ou o Fondo Monetario Internacional.

O anterior é consecuencia dos modos de actuar que teñen estes funcionamentos en rede, porque son extremadamente flexibles na súa forma de proceder, tanto nos procedementos de actuación como nos xeitos de exteriorizar as súas decisións. O conxunto amplo de reunións preparatorias realizadas polos “*sherpas*”, adaptables ás necesidades do seu obxecto, conseguiu dar un salto cualitativo en canto á capacidade de adoptar decisións.

Dentro dos datos destacables da súa composición, chama a atención a presenza das grandes organizacións económicas internacionais e dos representantes dos bancos centrais, o que é especialmente importante pola autonomía da que están dotados legalmente. De feito, o aumento dos participantes acaecido durante os anos da crise económica –pasando de ser G8 a ser G20, con convidados– traducíuse en que as “declaracións dos líderes do G20” resulten moito máis laxas e, por iso, menos operativas, o que non quita que haxa unha relación bastante pormenorizada das obrigas que asume cada un dos Estados para a mellora da súa situación económica propia e, polo tanto, global. Examinando o seu contido, poderase apreciar que non se apartan do Consenso de Washington.

A flexibilidade permitiu, ademais, traspasar o seu ámbito natural de actividade cando resultase necesario, efectuando actividades de carácter político. A crise de Kosovo proporcionoulle ao G8 un novo papel para a resolución do conflito, que se materializou na resolución do Con-

sello de Seguridade das Nacións Unidas, a cal incorporou a solución adoptada polo Comité de Ministros con cita expresa da decisión tomada.

6 AXENCIAS INTERNACIONAIS. MÁIS ALÁ DA TÉCNICA: O SEU DESEMPEÑO IDEOLÓXICO

A crise económica puxo sobre a mesa o xeito de funcionar destas axencias internacionais. Stiglitz, en *O malestar na globalización*, xa nos puxo sobre aviso hai anos de que en moitos casos realizaran análises ideolóxicas dos problemas que lles impedía tomar unha decisión correcta sobre cal era o problema e cal era a realidade sobre a que debían aplicar unhas receitas económicas que en moitos casos fixeron que “a dor padecida polos países en desenvolvemento no proceso de desenvolvemento orientado polo FMI e as organizacións económicas internacionais fose moi superior á necesaria”²⁵.

A crise orixinada nos EE.UU. –que está ocasionada pola desregulación dos mercados financeiros– cuestiona aínda máis o modelo destas axencias, sobre todo se analizamos cal foi o seu desempeño durante a crise económica e que é o que o causou. Debemos agradecer a sinceridade do informe que sobre esa cuestión realizou a Oficina de Avaliación Independente do Fondo Monetario Internacional: “a capacidade do FMI para identificar correctamente os crecentes riscos viuse obstaculizada por un alto grao de pensamento de grupo, captura intelectual, unha tendencia xeral a pensar que era improbable unha forte crise financeira nas grandes economías avanzadas e enfoques analíticos inadecuados. Un débil réxime de goberno interno, a falta de incentivos para integrar o traballo das distintas unidades e formular opinións disidentes, e un proceso de revisión que non lograba establecer todas as conclusións necesarias ou asegurar que se seguisen todos os pasos precisos tamén foron factores importantes, mentres que as limitacións políticas posiblemente tamén influísen en certa medida”²⁶.

Particularmente, chama a atención o desenvolvemento que fai máis adiante sobre as premisas metodolóxicas de traballo que leva a cabo o FMI que inhabilita as súas conclusións. Como sinala máis adiante o mesmo informe, “o pensamento de grupo refírese á tendencia entre grupos homoxéneos e cohesivos a considerar os problemas só dentro de certo paradigma e a non cuestionar as súas premisas básicas (Janis, 1982). A opinión predominante entre o persoal do FMI –un grupo cohesivo de macroeconomistas– era que a disciplina de mercado e a autorregulación serían suficientes para evitar problemas graves nas institucións financeiras. Tamén crían que era improbable que se producisen crises nas economías avanzadas, onde os mercados financeiros sofisticados podían prosperar de xeito seguro nun contexto en que unha parte ampla e crecente do sistema financeiro funcionaba cunha mínima regulación”.

Nunha liña equivalente, pódese falar dos medos do persoal a manter unha postura discrepante: “varios altos funcionarios opinaron que o feito de expresar fortes puntos de vista en contra da corrente podía “arruinarlles a carreira”. Polo tanto, as opinións tendían “a gravitar cara ao centro” e “o noso asesoramento converteuse en procíclico”. O persoal técnico vía que as avaliacións que se adaptaban á opinión xeral non eran penalizadas, mesmo cando resultasen erradas. Con frecuencia destacou que a falta de rendición de contas era un serio obstáculo para establecer os incentivos correctos”²⁷.

Exposto nas palabras do resumo executivo do informe, “o FMI necesita: i) crear un ámbito que alente a actuar con franqueza e teña en conta as opinións en disidencia; ii) modificar os incentivos para ‘dicirlles a verdade aos poderosos’; iii) integrar mellor as cuestións macroeconómicas”.

micas coas relativas ao sector financeiro; iv) superar a 'mentalidade de silo' e a cultura arredista, e v) transmitir unha mensaxe clara e coherente sobre as perspectivas e os riscos mundiais"²⁸.

As poucas páxinas do dito informe constitúen a mellor proba dos problemas que está a ter a estrutura organizativa internacional que está a rexer a economía mundial: uns enfoques ideolóxicos que están pechados nunha determinada proposta económica, sen analizar solucións alternativas ou facer estudos imaxinativos que poidan saír do "politicamente correcto", iso malia que este único receitario económico está entre as causas da crise e que está a ocasionar graves problemas sociais. A mera resposta do recorte de servizos (en lugar de ampliación dos ingresos vía impostos ou cunha política decidida contra os territorios *offshore* e acordos de redución impositiva) mostra ás claras como de ideolóxico é o labor técnico que se realiza, e iso sen a posibilidade sequera de exixirles responsabilidades, xa que quedan fóra do ámbito de actuación dos órganos de representación democrática.

Púidose ver o pulo tecnocrático do FMI, extensible á maior parte das institucións internacionais do mundo global. Desde un punto de vista metodolóxico, non se debe caer na tentación de identificar "técnica" cun modelo tecnocrático de solución única, sobre todo cando nos movemos nos eidos do que serían as "ciencias sociais". Por expresalo claramente, solucións progresistas e conservadoras requiren "técnica" para levalas á práctica. Desde esta perspectiva, moitas das solucións que se están a proporcionar teñen un verniz técnico co que aparecen ante a opinión pública pero que encobren unha substancia ideolóxica determinada que se dilúe entre as ditas connotacións aparentemente asépticas. O efecto do impulso tecnocrático poderíase sintetizar no cambio do modelo de lexitimación, na medida en que "busca lexitimarse non tanto pola aquiescencia formal do demos como por unha eficacia cuxos parámetros autodefine e publicita el mesmo"²⁹.

7 ENTIDADES PRIVADAS PARA A XESTIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS GLOBAIS

A globalización permitiu o nacemento/fortalecemento de entidades privadas ás que se atribúe/asumen a xestión de asuntos públicos. Sería o caso da ICANN, da Axencia Mundial Antidopaxe, do Consello de Administración de Pesqueiras ou do Instituto de Estandarización. A eles engadíronse todos os fenómenos de externalización de actividades onde as administracións públicas lles encomendaron o deseño das súas políticas a terceiros ou a mecanismos mixtos de colaboración público-privada.

Dentro deste peso esencial que teñen as entidades privadas que xestionan asuntos públicos, un dos factores máis relevantes está constituído polos indicadores de goberno. Os indicadores non son máis que datos que valoran a situación dun determinado país ou territorio nun ámbito determinado. A eles referireime con posterioridade como un dos factores de debilidade dos Estados na medida en que condicionan as súas políticas, reducindo, polo tanto, a súa capacidade de configuración das políticas públicas.

Pola importancia que ten o sector económico, resulta salientable o peso que tiveron estas entidades na configuración da regulación dos mercados financeiros, peso que se debeu tanto á cesión que fixeron os poderes públicos a outras entidades para xestionar a regulación financeira como á presenza destas entidades privadas no camiño de aprobar a regulación. Convén lembrar aquí, por exemplo, o papel que tivo a International Swaps and Derivatives Association na concreción do réxime destes derivados financeiros, réxime que logo se implantaba co apoio dos

Estados. Ou qué podemos dicir aquí do papel da entidade NRSRO á hora de valorar a solidez dos créditos que teñen as entidades financeiras. Ou da fixación de estándares que se realizou a través da International Accounting Standards Board e o Financial Accounting Standards Board, que tiveron un efecto directo ao seren asumidos polos poderes públicos na regulación do seu mercado de capitais. E, en fin, qué dicir das axencias de *ratings*, entidades de natureza privada que son as que determinan a solidez das economías en función dunha serie de criterios vinculados aos criterios do consenso de Washington. O que resulta máis curioso é que, malia a nociva influencia que tiveron estas entidades na crise económica de 2008, non se efectuou un corte radical na presenza destas entidades privadas xestionando os mercados financeiros.

Pero cando se fala de peso das entidades privadas tamén debemos referirnos ao das empresas supostamente reguladas e onde os mercados financeiros nos proporcionan moitos exemplos. É, de feito, coñecido o papel da industria financeira nos acordos de Basilea e na gobernanza económica da UE antes da crise económica. Pero, malia as negativas consecuencias que tivo a desregulación impulsada polas entidades privadas, non podemos obviar aquí o papel que tiveron estas mesmas entidades a través do Instituto Internacional de Finanzas para ter unha presenza activa no proceso que culminou coas normas de Basilea III, normas que, a pesar do avance que supuxeron, non deixaron de xerar problemas que reflicten o peso dos regulados: o atraso ata 2019 da implementación total é unha aposta arriscada, tendo en conta o acontecido en 2008. E que a ratio de capital se mantéña no 7% dos recursos cando debería estar entre o 15 e o 20% non é senón outra proba do que se está a sinalar.

8 A DEBILITACIÓN DO ESTADO: CONSTANCIAS E PERSPECTIVAS

Os elementos analizados nas dúas últimas epígrafes condúcennos a unha conclusión clara: a debilitación dos Estados. Partindo da relatividade que ten a expresión debilitación, o debate pódese situar en se nos atopamos ante unha redefinición dos poderes estatais ou ante outra circunstancia. De acordo co sinalado pola Organización das Nacións Unidas no ano 2001, a globalización non debilitou os Estados, pero cambiou os seus roles. “Os Estados deixaron de ser os provedores universais para se converteren en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores e construtores de consensos. A globalización está a producir unha nova orde de redes, asociacións, partenariados entre os gobernos, os cidadáns e as empresas, fortalecendo a influencia do público nas institucións e os gobernos. (...) Para isto non serven as vellas estruturas burocráticas decisionais xerárquicas. As estruturas monocráticas compactas, piramidais, que constitúen o legado do racionalismo do século XVIII xa non representan a realidade das administracións públicas contemporáneas”³⁰.

É certo que a soberanía nunca tivo un carácter absoluto, xa que sempre houbo factores externos que reduciron o ámbito dos poderes do Estado. É algo que ten numerosos contornos pero que resulta doado de entender coa mera constatación da desigualdade entre os Estados, que se manifestou nas debilidades das relacións de veciñanza ou nas propias condicións de acceso ao crédito, o que constitúe unha constante ao longo da historia. Esta desigualdade é tan consubstancial que mesmo a Resolución da ONU 2625 (XXV) respecto á “igualdade soberana dos Estados” di que estes “son por igual membros da comunidade internacional”, malia as diferenzas de orde económica, social, política ou doutra índole”. Non esquezamos que o dereito internacional é o principal elemento de recoñecemento xurídico desta desigualdade entre os Estados: a composición do Consello de Seguridade da ONU é o prototipo da desigualdade. O

dereito internacional supuxo un elemento disuasorio en canto á extensión dos poderes dos Estados, máis alá das debilidades que se poidan pensar deste sector do ordenamento xurídico.

A situación actual mudou. Desde logo, hai datos prácticos que nos permiten afirmar a debilidade actual do Estado nun contexto global: os problemas de seguridade fronte ao terrorismo internacional ou o crime organizado son a punta do iceberg dunha realidade en que o Estado debe incrementar as súas relacións de cooperación con outros Estados. As propias dificultades de negociación coas grandes corporacións transnacionais impúlsannos a pensar nas vantaxes das solucións coordinadas. E, de feito, pódese afirmar que nin sequera un poder militar cualitativamente importante permite para a maior parte dos Estados garantir a seguridade interior. A permeabilidade que proporcionan as redes de comunicacións é un burato polo que se pode diluír a máis férrea das fronteiras.

Pero, cando se examinan as causas da debilitación do Estado, hai causas que non derivan só da realidade cambiante e do impacto das tecnoloxías da información e a comunicación. Nin sequera é que o marco de referencia estea establecido nos seus principios básicos no soberano supraestatal difuso. O marco económico da globalización conduciu a determinados cambios na estrutura e xeitos de funcionar do Estado que coaduxeron a minguar a súa capacidade de intervención na vida social e económica, cuestionando a percepción clásica da Administración pública como o ente que “personifica o poder do Estado; é, por iso, unha *potentior persona*, un personaxe poderoso”³¹. Non obstante, esta cuestión da debilitación do Estado será contada noutra ocasión.

9 BIBLIOGRAFÍA

- Barry Jones, R.J. 1995. *Globalisation and interdependence in the in the international political economy. Rhetoric and reality*. London & New York: Pinter Publishers.
- Beck, U. 2004. *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Capella, J.R. 1997. *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del Estado*. Madrid: Ed. Trotta.
- Capella, J. R. 2007. *Entrada en la barbarie*. Madrid: Ed. Trotta.
- Castells, M. 1998. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2. El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cohen, J.L. 2012. *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge: University Press.
- Crozier, M; Huntington, S.P, e Watanuki, J. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press.
- García de Enterría, E., e Fernández Rodríguez, T. R. 2011. *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid: Civitas.
- González García, J. 2017. «Regional Comprehensive Economic Partnership: 5 aspectos esenciales sobre el último gran acuerdo multilateral de libre comercio», *La Ley-Unión Europea*, 47.
- González García, J. 2017. «Los nuevos tratados comerciales y las administraciones públicas», en K. Fach (coord.), *La política de la Unión Europea en materia de derecho de las inversiones internacionales*. Barcelona: J. B. Bosch.
- Gramsci, A. 1930. *Cuaderno de prisión*.
- Held, D. 1991. «Democracy, the nation-state and the global system», *Economy and society*, 20 (2).
- Heller, H. 1985. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, V. 2000. *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel Sociedad Económica.
- Hirst, P., e Thompson, G. 1996. *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. Cambridge: Polity Press.
- Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional. 2011. *Desempeño del FMI en el período previo a la crisis financiera y económica: La supervisión del FMI entre 2004-07*.
- Pisarello, G. 2011. *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Madrid: Trotta.

- Poiars Maduro, M. 2002. *We The Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution*. Oxford: Hart Publishing.
- Ramonet, I. 1995. «El pensamiento único», *Mientras tanto*, 61.
- Ramonet, I. 1997. «Punto de partida», *Le Monde Diplomatique*, 26.
- Slaughter, A. M. 2004. *A New World Order*. Princeton: University Press.
- Stiglitz, J. 2010. *El malestar en la globalización*. Taurus.
- Strange, S. 1996. *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: University Press.

NOTAS

- 1 Beck, 2004.
- 2 Convén lembrar, neste sentido, como Heller sinalaba en 1934 que “o Estado se diferencia de todos os grupos territoriais de dominación polo seu carácter de unidade soberana de acción e decisión. O Estado está por enriba de todas as demais unidades de poder que existen no seu territorio”. O Estado é “soberano unicamente porque pode dotar a súa ordenación dunha validez peculiar fronte a todas as demais ordenacións sociais”. Heller, 1985: 255.
- 3 Aínda que sexa obvio, de cando en vez convén recordalo, para non considerar que a cesión de poderes ás organizacións internacionais é unha sorte de maldición divina que nos caeu enriba cando se deben aplicar determinadas políticas. Así, un exemplo que chama a atención é o Estado máis euroescéptico da Unión Europea, o Reino Unido; afirmouse –bastantes anos antes de que o Brexit estivese sequer no horizonte– con nitidez nas resolucións da Cámara dos Loes no asunto Factortame: “todas as limitacións da súa soberanía que o Parlamento aceptou cando adoptou a Lei de 1972 sobre as Comunidades Europeas foron efectuadas de forma voluntaria”.
- 4 Pisarello, 2011.
- 5 Neste punto, resulta imprescindible a lectura do libro de Poiars Maduro, 2002.
- 6 Ramonet, 1997.
- 7 Sobre estas cuestións pode verse Navarro, 2000.
- 8 Gramsci, 1930.
- 9 Concretamente, o consenso de Washington ten a súa orixe no documento “What Washington Means by Policy Reform”, de John Williamson (accesible en <https://edisk.fandm.edu/min/IST-325-Ecuador/What-Washington-Means-by-Policy-Reform.pdf>). Con posterioridade, apareceu o Informe para a Trilateral. Recordemos que o consenso de Washington ten a súa orixe no informe realizado para a Trilateral: Crozier, 1975. Coa expresión *Consenso de Washington*, orixinariamente quíxose facer referencia ás medidas que as grandes organizacións internacionais requirían para un desenvolvemento estable en América Latina. Non obstante, con posterioridade pasou a ser a expresión coa que se determina o programa económico neoliberal.
- 10 Castells, 1998: 334.
- 11 Unha exposición pormenorizada pódese atopar en Cohen, 2012.
- 12 Held, 1991: 148.
- 13 Tomo esta clasificación, adaptándoa á aparición dos tratados comerciais de nova xeración de Hirst e Thompson, 1996: 121 e 122.
- 14 Unha exposición xeral sobre o seu impacto nas administracións públicas pódese ver no meu artigo González García, 2017: 131-153.
- 15 Unha primeira aproximación a este tratado pódese ver no meu artigo González García, 2017.
- 16 Capella, 1997: 260.
- 17 Que fosen tendencias que se ían desenvolvendo pódese ver no discurso do presidente Salvador Allende na Asemblea Xeral das Nacións Unidas o 4 de decembro de 1972, cando afirma que “estamos fronte a un verdadeiro conflito frontal sobre as grandes corporacións transnacionais e os Estados. Estes aparecen interferidos nas súas decisións fundamentais, políticas, económicas e militares por organizacións globais que non dependen de ningún Estado e que na suma das súas actividades non responden nin están fiscalizadas por ningún parlamento, por ningunha institución representativa do interese colectivo. Nunha palabra, é toda a estrutura política do mundo a que está a ser socavada. As grandes empresas transnacionais non soamente atentan contra os intereses xenuíños dos países en desenvolvemento, senón que a súa actuación avasalladora e incontrolada se dá tamén nos países industrializados nos cales se asenta”.
- 18 Sobre a importancia das compañías transnacionais na globalización, tanto na función de pulo como na de principal beneficiario dos seus réditos, véxase Barry Jones, 1995: 165 e ss.
- 19 Sobre estas cuestións, véxase Strange, 1996: 44 e ss.
- 20 Sobre estes modelos desagregados de colaboración, pode verse o estudo de Slaughter, 2004.
- 21 De feito, como sinalaron Hirst e Thompson, “as formas emerxentes de goberno dos mercados internacionais e outros procesos económicos inclúen os principais gobernos nacionais, pero nun novo papel: os Estados funcionan menos como entidades soberanas e máis como compoñentes dun sistema de goberno internacional. As funcións centrais do Estado-nación serán proporcionar lexitimidade e asegurar a responsabilidade dos mecanismos de goberno supranacionais e subnacionais”. Hirst e Thompson, 1996: 171.
- 22 Capella, 1997: 260.
- 23 Capella, 1997: 265 e ss.

- 24 Ramonet, 1995: 17 e ss. O autor definiuno como a “tradución en termos ideolóxicos con pretensión universal dos intereses dun conxunto de forzas económicas, en particular as do capital internacional”.
- 25 Stiglitz, 2010.
- 26 Os dous entrecomiñados proveñen da Oficina de Avaliación Independente do Fondo Monetario Internacional, 2011. Está dispoñible en castelán na web da Oficina, <http://www.ieo-imf.org>
- 27 Oficina de Avaliación Independente do Fondo Monetario Internacional, 2011: 27.
- 28 Oficina de Avaliación Independente do Fondo Monetario Internacional, 2011: vi.
- 29 Capella, 2007: 169.
- 30 *World Public Sector Report: Globalization and States*, 2001, p. 45.
- 31 García de Enterría e Fernández Rodríguez, 2011: 43.