

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 Derecho Administrativo

Director del Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional
Universidad 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 La administración global de asuntos públicos. 2.1 Consideraciones generales. 2.2 Una propuesta de esquema. 2.3 La emergencia de los tratados comerciales de nueva generación como factor novedoso. 3 Características generales del sistema. 4 Soberano supraestatal difuso. 5 Funcionamiento de las redes informales de asuntos públicos. 6 Agencias internacionales. Más allá de la técnica: su desempeño ideológico. 7 Entidades privadas para la gestión de asuntos públicos globales. 8 El debilitamiento del Estado: constancias y perspectivas. 9 Bibliografía.

Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2016-76986-P; "Unión Europea en el contexto de los tratados de nueva generación: entre reforma institucional y protección social", del que soy IP.

1 INTRODUCCIÓN

Una realidad tan compleja como la de la globalización económica tiene que extender sus consecuencias hacia el funcionamiento de los entes públicos. Como señalara Beck en su momento, el mundo actual ha provocado que “cada vez sean más las situaciones que plantean problemas que ni pueden comprenderse ni solucionarse adecuadamente desde las instituciones, conceptos y concepciones al uso de la política”, que no son otras que las reglas, prácticas e instituciones del Estado-nación¹.

En efecto, el cambio más relevante que ha supuesto la globalización es el debilitamiento de las consecuencias de la soberanía del Estado, de los poderes tal como se conocía desde el Tratado de Westfalia de 1648 y que estaba vinculada a una base territorial de ejercicio del poder por parte de las monarquías europeas². Es una evolución continua desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que se ha acelerado desde los años noventa del siglo pasado. De hecho, el entendimiento de la independencia como una adquisición de poderes tradicionales, como el reconocimiento de lo que se entendía como el “Estado-nación”, no puede verse más en entredicho.

Si un observador de principios del siglo XX analizara el funcionamiento del Estado en la sociedad global, se encontraría ante una realidad poco reconocible de acuerdo con sus esquemas, a pesar de que las instituciones formales de gobierno sean las mismas. Si este observador se concentrara en el hecho de que la política monetaria está fuera del ámbito de competencias del Estado, ya encontraría una razón para afirmar que se trata de algo diferente. Al tiempo, ese observador contemplaría cómo el Estado sigue teniendo un papel central en la creación y desarrollo de las entidades y dinámicas globales: vemos, de hecho, que hay algunas funciones que se podrían señalar como imprescindibles del Estado para que la globalización pueda funcionar, como son la protección jurídica de las inversiones, la defensa del derecho de propiedad o la garantía de la seguridad ciudadana.

La realidad resulta todavía más paradójica si pensamos en que, a pesar de los cambios, la soberanía e integridad del Estado sigue siendo un concepto central en el derecho internacional público. En la Resolución 1674 (2006) se afirma la vigencia “en particular de los principios de la independencia política, la igualdad soberana y la integridad territorial de todos los Estados, y del respeto de la soberanía de todos los Estados”. La realidad muestra, en mi opinión, contornos muy distintos que afectan a las consecuencias de la soberanía y habrá que proporcionarle un sentido diferente, con poderes más limitados de los que tenían entonces. De hecho, la propia Organización para las Naciones Unidas, al tiempo que afirmaba ese deber de mantener la soberanía de los Estados, ha determinado una brecha importante: “el deber de protección” que tiene la comunidad internacional en los supuestos de conflictos armados y cuando existen riesgos de realización de crímenes de lesa humanidad, lo que justificó, por ejemplo, la intervención en Libia en 2011.

Dejando fuera estos supuestos en los que se invoca un deber superior, el de protección a la población, es cierto que para realizar cesiones de soberanía a entidades internacionales es preciso partir siempre de la conformidad estatal, que es quien las autoriza, en una suerte de harakiri mayor o menor que reduce su capacidad de intervención en las relaciones sociales y económicas³.

Lo que no podemos olvidar es un dato casi de paternidad: desde el momento en que se configuran estas entidades internacionales, estas tienen vida propia y, si funcionan adecuadamente, resulta usual que actúen con cierta autonomía para alcanzar sus fines. Paralelamente, podemos hablar de un proceso de desconstitucionalización del Estado, fruto de esas cesiones a las entidades internacionales y a las entidades privadas. El caso de la Comunidad Económica

Europea de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado y su evolución hacia la Unión Europea actual constituyen el ejemplo mejor de lo que se está señalando. Es lo que se ha denominado el largo Terremoto del constitucionalismo antidemocrático⁴.

En efecto, la Unión Europea muestra perfectamente cómo las crisis de la organización se han ido saldando con una redefinición de sus competencias y su ámbito de funcionamiento, con el argumento de que sirven para una consecución más eficaz de los objetivos que se marcaron el día de su creación. La transformación de la Unión Europea ha redefinido las funciones del Estado, que se ha transformado en el ente ejecutor de las decisiones tomadas en Bruselas, ya sea a través de los actos administrativos, ya sea incluso a través del proceso legislativo por el que se transponen las directivas. Ha sido la Unión Europea la que ha modificado, sustancialmente, las reglas económicas de la Constitución de 1978 sin alterar una sola coma, sólo por la mera aplicación de la doctrina emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una evolución en la que su tendencia hacia posiciones netamente neoliberales deja con poco margen de aplicación a disposiciones incluidas dentro de nuestro texto constitucional y que restringen la actividad económica de los Estados⁵. Por exponerlo en terminología jurídica, la mutación constitucional ha hecho innecesaria la reforma constitucional.

Yendo aún más allá, es la propia Unión Europea la que tendría que revisar con carácter previo una hipotética modificación del artículo 135 de la Constitución, precisamente como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Estabilidad y Gobernanza de la zona euro, zona de la que no forman parte todos los miembros de la Unión. Este desarrollo ha permitido una estructura polimórfica y que ha supuesto una modificación distinta de la Constitución nacional.

El caso de las tres grandes organizaciones económicas internacionales (Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) podría servir también a estos efectos para ponderar la importancia que tiene el autodesenvolvimiento de las entidades internacionales. Tomando las palabras de Ramonet, “la mundialización financiera ha creado de esta forma su propio Estado, un Estado supranacional que dispone de sus aparatos, de sus redes de influencia y de sus propios medios de acción. Se trata de la constelación formada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas instituciones hablan con una sola voz –amplificada por casi todos los media– para exaltar las ‘virtudes del mercado’. Este Estado mundial es un poder sin sociedad, ya que este rol es ejercido por los mercados financieros y las empresas gigantes de los que son mandatarios”⁶.

Se trata de un cambio cualitativo que nos redefine el concepto de la soberanía estatal tal como se conocía hasta ahora, redefinición que pasa por dos ideas: la competencia entre entes públicos y la asimetría en la capacidad de intervención en la esfera internacional⁷. Esta redefinición ha sido también ideológica. La crisis financiera de 2008 ha trastocado algunas líneas del discurso ultraglobalizador. De hecho, en una situación aparentemente paradójica, se ha visto una *reinención temporal del Estado*, con el fin esencial de socializar los daños derivados de la crisis, aparentemente para rescatar a la banca privada. Pero no debemos sacar conclusiones equivocadas, ya que nos encontramos en una coyuntura en la que, usando las palabras de Gramsci, “las crisis consisten precisamente en que lo viejo está muriendo y lo nuevo todavía no ha podido nacer; en este interregno aparecen una gran variedad de mórbidos síntomas”⁸.

En el caso de las administraciones públicas, se ha producido una doble pérdida de poder. Así, a esta cesión de ámbitos de decisión a las entidades internacionales, formalizada jurídicamente,

hay que añadir la cesión práctica de ámbitos de actuación que han venido desarrollando los entes públicos a entidades privadas, en aplicación de los principios del denominado *consenso de Washington*, cuyo origen data de 1975, y el Informe de la Trilateral sobre la crisis de la democracia⁹.

Como es conocido, la idea central que se desprende de este informe es que la crisis de la democracia deriva de la sobreprotección de derechos y reclamaciones ciudadanos. Por ello, las recetas que se proponen son: a) eliminar el peso de la política y sustituirlo por el de la técnica; b) limitar la participación popular y sustituirla por la actividad de los expertos; c) sustituir lo público por lo privado; d) reducir el papel del Estado en la economía e impulsar el mercado, y e) eliminar el poder central de los Estados para sustituirlo por el de entidades locales y regionales, más pequeñas y manejables. A partir de estas premisas, se produjo la reconstrucción teórica del Estado con arreglo a los principios neoliberales que, precisamente, ha hecho bandera de dos grandes silencios, el relativo al Estado (que tiende a ser eliminado) y el de los excluidos sociales. Las negativas consecuencias de todo ello se pueden observar fácilmente.

En una tercera manifestación de la redefinición de los poderes del Estado en la sociedad global, no es sólo que las administraciones públicas cedan poderes en el contexto global para encomendarlos a entidades transnacionales. Es que, además, cuando el ejercicio de dichos poderes vuelve al interior del Estado, para cumplir con la obligación de transposición de decisiones aprobadas en instancias superiores, nos encontramos con que los agentes económicos se han liberado del control más cercano, el Estado.

Así, por un lado, hay instancias institucionalizadas de control en los ámbitos territorialmente más amplios y, al mismo tiempo, las formas de control de naturaleza arbitral han hecho una lectura de la cláusula del “trato justo y equitativo” a los inversores extranjeros que, *de facto*, limita sustancialmente los poderes internos. Sobre esta cuestión volveré más adelante. Nos encontramos, de este modo, ante la situación paradójica de que, por un lado, pierde capacidad de intervención como consecuencia de la dinámica globalizadora y, al mismo tiempo, sigue siendo un eje central en la medida en que la implementación de muchas de las medidas pasa precisamente por el Estado.

En este sentido, se puede afirmar, tomando las palabras de Castells, que “el Estado-nación cada vez está más sometido a la competencia más sutil y más preocupante de fuentes de poder que no están definidas y, a veces, son indefinibles. Son redes de capital, producción, comunicación, crimen, instituciones internacionales, aparatos militares supranacionales, organizaciones no gubernamentales, religiones transnacionales y movimientos de opinión pública. (...) Así que, aunque los Estados-nación continúan existiendo, y seguirán haciéndolo en el futuro previsible, son, y cada vez lo serán más, nodos de una red de poder más amplia”¹⁰. De las ideas que sintetizan el funcionamiento actual del Estado posiblemente esta de la competencia resulte la más importante.

2 LA ADMINISTRACIÓN GLOBAL DE ASUNTOS PÚBLICOS

2.1 Consideraciones generales

Frente a la idea de soberanía¹¹ –que constituyó el elemento fundamental del funcionamiento público con posterioridad al Tratado de Westfalia de 1648–, la idea que mejor explica la actividad de los poderes públicos en el contexto global es la de la interrelación. La idea de interrelación introduce un factor de complejidad en la actividad administrativa y, al mismo tiempo, de cómo se

gestione pueden resultar elementos positivos (si existieran suficientes elementos de coordinación) y negativos, pues conducirá, tal como veremos en el capítulo siguiente, a un debilitamiento en su capacidad de intervención en las relaciones sociales y económicas.

La idea de interrelación nos coloca en un alto grado de complejidad en la actividad pública por dos razones: por un lado, por el incremento de los poderes externos con los que hay que convivir, lo que dificulta la gestión de los asuntos públicos por las múltiples relaciones que hay que atender. Esto es, la globalización nos ha introducido en una dinámica de diplomacia en diversos niveles, con círculos que se cortan recíprocamente, que dificulta cómo se articulan las relaciones.

Por la otra, porque la intensidad de las cesiones de soberanía se ha traducido en una dificultad interna de desarrollo autónomo de los poderes públicos. No podemos dejar de mencionar en este punto que las orientaciones de política económica que marca el marco global dificultan la realización de políticas alternativas a ella. La presión que tuvieron los gobiernos de Zapatero y Hollande durante la crisis de 2010 para la eliminación de las políticas de estímulo económico es una prueba palpable de lo que se está señalando. La valoración de las políticas económicas (con su reflejo en la valoración de la deuda externa) que realizan las agencias de calificación es otro elemento que atestigua la situación.

Conviene dar un paso más partiendo de esta idea de interrelación.

Hoy no podemos deslindar la gestión pública de la interrelación. El gobernante que no lo entienda no será capaz de desarrollar adecuadamente la actividad de gobierno. Mucha de la política se hace más allá de las fronteras. La interrelación obliga a una constante comunicación y gestión, y ha hecho aparecer nuevas formas de actividad pública. Interrelación entre Estados, entre Estados y entidades territorialmente menores, entre Estados y organizaciones internacionales, y entre éstas. El resultado de todo ello es que el desenvolvimiento de los poderes públicos es la consecuencia de “redes de interconexión, producidas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales que son incapaces de determinar su propio destino”¹², todo lo cual se complica aún más con la participación de las entidades privadas que complementan el sistema en la medida en que el modelo de globalización que tenemos está hecho para favorecer la actividad de las corporaciones privadas transnacionales.

2.2 Una propuesta de esquema

La diferente naturaleza y extensión de las entidades encargadas de la gestión de los asuntos públicos hace que no actúen todas en un mismo plano. Sería imposible si se quiere dar una sensación de efectividad del sistema, tal como está organizado. De hecho, en esta línea se ha afirmado que “las actividades económicas requieren que existan mecanismos de interrelación en los cinco niveles, aunque los tipos y medios de regulación sean diferentes en cada uno de ellos”¹³.

Siendo conscientes de las dificultades que plantea hacer un cuadro –debido a las asimetrías de los actores globales–, podríamos intentarlo del siguiente modo:

En el primer nivel se situarían los instrumentos de gobernanza de las grandes naciones desarrolladas, que suelen funcionar como redes. La crisis económica ha hecho que hayan ampliado su ámbito de actuación con la idea de aparentar apertura frente a lo exiguas que eran estas reuniones, pasando de tener un formato de G8 (las naciones más desarrolladas) a G20 (naciones más desarrolladas, naciones emergentes más Europa, acompañadas de los representantes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial) o, tomando ámbitos más concretos y aparentemente más técnicos, el Comité de Basilea para la Regulación Bancaria. De hecho, han querido presentarse como sustitutos de otras organizaciones más amplias, como la ONU. Teóricamente,

sus funciones abarcan la estabilización de los tipos de cambio, la coordinación de la política fiscal y monetaria, así como diversos aspectos de los mercados financieros.

En el segundo nivel estarían las grandes agencias internacionales, que se podrían subdividir en dos grandes grupos: por un lado, tenemos las instituciones de coordinación de carácter tradicional que contribuyen a la administración de los conocimientos técnicos y permiten la normalización entre los diversos sistemas. Ejemplos serían la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Unión Postal Internacional o la Organización Mundial de Meteorología. Suelen ser organizaciones con larga trayectoria y no resultan un factor determinante dentro de la globalización económica.

Sí tienen una fuerza importantísima las organizaciones internacionales que se han creado después de la Segunda Guerra Mundial y que, en el contexto actual, han ido ganando paulatinamente peso específico hasta transformarse en actores principales del diseño de la política económica global. Especialmente hay que destacar tres: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. A ellas me referiré en detalle con posterioridad.

Conviene recordar dos datos complementarios. Por su modo de funcionar, son equivalentes a las entidades públicas nacionales, tanto por la estructuración de los procedimientos como por las vías de ejecución de sus actos, dirigidos en buena medida a los Estados. Por ello, bien podría decirse que han creado un “derecho administrativo internacional”. El segundo elemento estaría compuesto por el hecho de que algunas de estas entidades, como veremos más tarde, son de naturaleza eminentemente privada.

El tercer escalón está constituido por los sistemas regionales de integración económica que, tomando a la Unión Europea como ejemplo, han surgido en diversas partes del mundo. Son instituciones de integración, lo que las hace disponer de unas competencias mucho más amplias que las anteriores, teniendo competencias casi generales, como se puede ver en los artículos 3 y 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El diverso grado de integración es muy diferente entre ellos y puede ser una de las razones de su distinta fuerza en esta globalización asimétrica, junto con el poder económico de los Estados participantes.

En los últimos términos se han desarrollado, con carácter e incidencia parecida, los denominados “tratados de nueva generación”, que tienen dos características relevantes: por un lado, la ausencia de cercanía geográfica de las partes que se coaligan. Y, en segundo lugar, han generado estructuras de armonización e integración jurídica que tienen un peso equivalente a la organización de los sistemas regionales. Junto con ello, no podemos olvidar el dato relevante de que la Unión Europea está siendo uno de los actores esenciales en este proceso, a través de figuras como el TTIP, el CETA o el TISA.

En cuarto lugar se sitúa la Administración de los Estados-nación; frente a la posición preeminente que ha tenido en periodos anteriores, en la actualidad le ha correspondido un papel complejo: por un lado, recibe las influencias y los actos normativos de los tres niveles anteriores, con lo que su capacidad de decisión autónoma ha experimentado una considerable minoración. Es el proceso de debilitamiento de la Administración nacional. Al mismo tiempo, las entidades inferiores (locales y regionales) le presionan para la articulación de regímenes que permitan una adecuada prestación de los servicios públicos. En el contexto global, las funciones esenciales se concentran en la protección del derecho de propiedad, la libertad de empresa y proporcionar protección a las inversiones exteriores (para lo que se adoptan, incluso, mecanismos alternativos, como son los recogidos en los acuerdos de inversiones).

Tiene, asimismo, una función de resolución de los elementos estructurales de naturaleza social, aunque una parte de ellos serán proporcionados por la Administración local y regional. No

obstante, como veremos con posterioridad, las cesiones de política económica que han realizado a los sistemas regionales de integración económica están cuestionando la libre configuración y alcance del Estado social.

El quinto eslabón en la gestión global de los asuntos públicos lo ocupa la Administración local y regional. Cumple dos funciones importantes: por un lado, es una pieza clave para ofrecer ventajas competitivas de atracción de inversiones, manifestadas especialmente en suelo e infraestructuras para un mejor acceso a las instalaciones.

Pero, al mismo tiempo, es el encargado de ejecutar las medidas de política social, mediante la provisión de servicios públicos tanto a la población (necesarios para que no haya problemas sociales ni haya problemas sanitarios y la formación sea buena) como a los distritos comerciales.

Como se ha podido apreciar, los cinco niveles territoriales de gestión de asuntos públicos cumplen papeles diferentes en el modelo globalizador de gestión de asuntos públicos. Se trata de un esquema en el que las decisiones esenciales son adoptadas en los niveles más altos del sistema, lo que permite garantizar una identidad de principios y de regímenes jurídicos que favorezca el intercambio internacional de bienes, servicios y capitales, un papel que garantiza uniformidad a los elementos estructurales y que, por otra parte, resulta “cómodo” para los Estados cuando se han de adoptar decisiones “difíciles”, ya que la responsabilidad es externa a los gobernantes nacionales y además resulta difusa.

En efecto, la responsabilidad está difuminada en diversos nodos de poder, con lo que la exigencia de responsabilidad por parte del ciudadano será complicada. Por recoger un ejemplo cercano, en los recortes producidos en el ámbito europeo las decisiones centrales han sido tomadas por la Troika –Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional y Comisión Europea– y es ella la que aparece como responsable a los ojos de la ciudadanía. Paralelamente, los gobiernos nacionales (que son los únicos que responden políticamente ante la ciudadanía en los procesos electorales) carecen de un grado suficiente de responsabilidad sobre el fondo de los asuntos, ya que la mayor parte de las medidas económicas son impuestas desde fuera. La decisión de los recortes queda sin un control político adecuado, dado que las entidades que lo imponen no comparecen ante los órganos de representación popular. Y, desde luego, sus políticas no pasan por las urnas.

De la trayectoria de los últimos años, sólo se pueden reseñar las concentraciones contra algunas de las reuniones plenarias de los eslabones superiores del Gobierno global, como lo ocurrido con la cumbre de la OMC de Seattle (1999) o la del G8 de Génova, que tuvieron una gran contestación ciudadana, o la emergencia de movimientos de indignación popular en diversos lugares del mundo que han alertado sobre las consecuencias de la política. No obstante, los resultados son aún muy incipientes, salvo en la reclamación de más democracia.

2.3 La emergencia de los tratados comerciales de nueva generación como factor novedoso

En la evolución de la globalización económica y su impacto en el Estado, ha aparecido en los últimos años un fenómeno novedoso y que supone una especie de superación a la dicotomía tradicional entre organizaciones internacionales y tratados de nueva generación. Estoy haciendo referencia a los denominados *tratados de nueva generación*¹⁴, entre los que habría que situar al TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership); el RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)¹⁵, que impulsan la India y China; el TPP (Trans-Pacific Partnership), hoy en una situación extraña tras la salida de los EE.UU., pero que se resiste a desaparecer; el firmado

y en proceso de ratificación CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), o el que está negociándose TISA (Trade in Services Agreement). Todos ellos, y otros más puntuales pero que responden a la misma filosofía, forman parte de estos nuevos instrumentos regulatorios, que son una manifestación de la postmodernidad de las relaciones internacionales y de los nuevos instrumentos de regulación jurídica.

Los tratados de nueva generación son instrumentos normativos que aúnan dos tipos de contenidos: por un lado, disponen de elementos que los acercan a los acuerdos internacionales de liberalización del comercio internacional, aunque en materia arancelaria poco hay que reducir debido a la escasa tributación que existe. Por el otro, tienen una raíz “constitucional”, en el sentido de que contienen reglas de regulación de la economía, que se concretan además en determinados sectores económicos; incorporan mecanismos de regulación uniforme que se impone a los Estados y, asimismo, estructuran un nuevo procedimiento de resolución de conflictos relativos a inversiones, con los problemas que veremos con posterioridad.

Salvo el TISA (que se está negociando en el marco de la OMC –aunque no sea un acuerdo OMC– y que, por tanto, tiene una perspectiva más global), la primera característica que tienen estos acuerdos consiste en que pretenden acercar ámbitos regionales. La experiencia acumulada hasta ahora nos permite percibir que pretenden aunar territorios y, al mismo tiempo, excluir a otros Estados emergentes que pretenden alcanzar una posición predominante en el comercio internacional, como el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

En segundo lugar, refuerza el papel de los EE.UU. en el comercio internacional, incluso con la llegada de Trump. Posiblemente merezca la pena pararse a pensar un momento en si la actitud con la que ha llegado a la Casa Blanca es de tipo proteccionista o si, por el contrario, su posición niega el impulso multilateralista en los casos en que existe un riesgo de deslocalización de actividades.

Los tres acuerdos más relevantes (TTIP, TPP y TISA) se articularon bajo el impulso estadounidense, que en este momento ve amenazada su supremacía internacional por China. Incluso otro de los tratados, el CETA, también tiene a los EE.UU. como fuerza indirecta, a través de su pertenencia al NAFTA. Cuando la Unión Europea suscribe acuerdos con Singapur o Corea, lo hace bajo premisas similares a las que estarán en el TTIP y lo efectúa con Estados que ya forman parte del TPP.

Lo que sí es preciso tener en cuenta es que el crecimiento de China depende necesariamente de estos tratados. De hecho, está utilizando el hueco que dejaron los EE.UU.

Desde una perspectiva estatal, lo más relevante de estos tratados de nueva generación es su fuerza constitucional, que incluye la capacidad de alterar reglas sin necesidad de modificar las constituciones de los países en los que se va a aplicar, una fuerza constitucional en todo lo que afecta a la ordenación de las actividades económicas y a cómo se articulan en la práctica los instrumentos de regulación y de resolución de controversias. Paradójicamente, en el marco de la Unión Europea no son los Estados los que están negociando, sino que es la Comisión Europea la que lo hace, en ejercicio de la política comunitaria del comercio. Sobre este fenómeno de la fuerza constitucional de la ordenación global tendremos ocasión de volver más adelante.

3 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA

Antes de pasar a desarrollar algunas de las características de cada uno de los grupos, conviene señalar tres aspectos de este desarrollo de la administración global para los asuntos públicos.

El primer dato que hay que resaltar es que la mayor parte de las estructuras económicas globales no son novedosas. Al contrario, son la consecuencia de los Acuerdos de Bretton Woods por los que se organizó el sistema económico posterior a la Segunda Guerra Mundial, especialmente en lo referente al sistema uniforme de cambio de divisas. La OMC, que no se creó en aquella época, estaba ya prevista y hubo desde los años posteriores al conflicto bélico mucho interés en instaurarla.

Si no es novedoso, lo que sí resulta destacable es su capacidad de adaptación, su aceleración para transformarse en una especie de gobierno global, sobre todo en lo que respecta a las líneas esenciales de la política económica, un papel que se manifiesta desde la revolución neoliberal encabezada por Reagan y Thatcher y que está en la base del pensamiento económico que más se utiliza en la actualidad. Se trata de una orientación que no se ha aplicado en muchas ocasiones de forma contextualizada –como ocurrió en la crisis del sudeste asiático– y que ha provocado a menudo gran sufrimiento social.

La evolución de la estructura de gobierno global también se ha reflejado en su segunda característica: se ha recorrido el camino desde la rigidez de las organizaciones internacionales tradicionales a estructuras mucho más flexibles y que conectan con la postmodernidad. El grupo de los G-X constituye el caso más llamativo, aunque no sea el único. No se puede configurar como una organización y tiene elementos que se parecen más a meras “uniones de hecho”. Su papel preventivo del momento de la creación ha sido superado por la fuerza de los hechos y se ha transformado en la estructura más relevante para la configuración de la economía global. Pese a ello, no precisa más que un secretariado, dado que las reuniones tienen un halo de informalidad que les hace flexibles.

No se puede decir, sin embargo, que constituyan un modelo exclusivo de las reuniones G-X, sino que se ha imitado en otras entidades y formas de relación cuya estructura no pasa de ser un mero secretariado, por ejemplo en los *tratados de nueva generación* a los que me he referido en el epígrafe anterior.

Y la tercera característica es la presencia en esta estructura de gobierno global de entidades privadas, carentes de legitimación democrática e irresponsables ante cualquier órgano de representación de la soberanía popular, una presencia que, en multitud de ocasiones, pasa bastante inadvertida a los ojos de la opinión pública. Han ido asumiendo poco a poco un papel muy relevante, que se extiende en diversos ámbitos de la gestión de asuntos públicos desde puntos de vista muy diferentes.

Citar a las agencias de *rating* es mencionar el caso más significativo precisamente porque sirve como termómetro para ponderar la “credibilidad económica del Estado” de acuerdo con las coordenadas económicas dominantes. Para ello, efectúa un análisis en el que pondera cuáles son las orientaciones de su política económica, de la evolución del gasto público, de la onerosidad del sistema de protección social, de la inflación o, incluso, de la evolución reciente de las variables macroeconómicas. Aunque formalmente el juicio que emitan las agencias sea sobre la solvencia económica, en el fondo también es político, en la medida en que determina qué ha de hacer una determinada economía para paliar una mala calificación, lo que condiciona la normativa administrativa económico-social que vaya a aprobar, así como las orientaciones globales de política económica.

La participación de las entidades privadas no se manifiesta sólo en el hecho de que entidades de este carácter tengan un papel preponderante. Dentro de los cambios en el funcionamiento público, las entidades públicas actúan como correas de transmisión de entidades privadas en

estas organizaciones supranacionales, a las que tienen acceso a través de la actividad de *lobby*. La actividad de *lobby* en el proceso de negociación del TTIP posiblemente sea lo más documentado de cómo ocurre en la práctica.

La conclusión que se puede extraer pone de manifiesto no sólo un marco internacional de desenvolvimiento del comercio internacional, sino también la estrecha relación entre los intereses internacionales que acaban resultando inseparables de esa actividad “privada” que enfrenta a distintos grupos de Estados.

Para entender esta nueva realidad, ha de tenerse en cuenta un dato especialmente importante para comprender el papel de las compañías multinacionales: desde los años ochenta, la internacionalización de la economía se ha producido sobre la base de las grandes empresas multinacionales. Este hecho motiva que hayan de encontrar un punto de anclaje institucional para la defensa de sus posiciones. En este punto no es ocioso recordar las nuevas funciones que han adquirido los Estados de diplomacia comercial en nombre de las corporaciones originarias en cada territorio. Y tampoco podemos olvidar que, cuando se habla de los tratados de nueva generación, hay un aspecto estructural de su formulación –los mecanismos de resolución de conflictos sobre inversiones– que está diseñado precisamente en interés de estas empresas y ordenado jurídicamente de acuerdo con sus necesidades, lo que explica, por ejemplo, el tratamiento asimétrico de los cambios en la posición de los Estados y las empresas sobre las inversiones.

4 SOBERANO SUPRAESTATAL DIFUSO

Si analizamos todo el entramado organizativo de la Administración supranacional de carácter económico, tomamos conciencia de la coincidencia de objetivos de todos ellos, en la medida en que gestionan aspectos diferentes pero interrelacionados los unos con los otros, y añadimos la presencia fundamental –sin la cual la globalización no se comprendería– de las compañías transnacionales, entenderíamos la denominación que le ha proporcionado Capella, que lo ha denominado *soberano supraestatal difuso*¹⁶. En este concepto se agrupa el poder estratégico conjunto de las grandes compañías transnacionales y los conglomerados financieros, y que tiene su fuerza a través de la penetración en los agentes del poder que tienen acceso directo a las organizaciones antes mencionadas. Es cierto que hace ya tiempo¹⁷, en épocas anteriores a que el fenómeno global estuviera extendido, que se viene recalcando el papel que poseen las grandes compañías transnacionales como agentes políticos internacionales¹⁸.

Pero, de nuevo, el cambio cualitativo ha sido extraordinariamente importante, en detrimento de los Estados, favorecido tanto por las privatizaciones de empresas públicas –que han dado lugar a grandes empresas privadas, que han ocupado *de facto* el papel de los antiguos monopolios– como por las fusiones empresariales de los años noventa del siglo pasado, que les han dado un peso desconocido en los últimos cincuenta años. Hoy, de hecho, se puede afirmar que las compañías transnacionales se han transformado en uno de los principales agentes de poder en las últimas décadas, ya sea utilizando al Estado, ya sea paralelamente a la labor de los poderes públicos y condicionando su actividad¹⁹.

Este soberano supraestatal difuso dispone de tres características que resultan de extraordinaria importancia a nuestros efectos: su carácter difuso, la capacidad de insertarse en la Administración nacional y su tendencia a lo privado.

En primer lugar, su propio carácter difuso, en la medida en que no está concentrado en una única sede ni en unas únicas manos, sino que una pluralidad de agentes ubicados en diversos

lugares y de naturaleza también diferente contribuyen a tomar y ejecutar decisiones. Las condiciones del rescate financiero a Chipre de 2013 por parte de la Unión Europea y el espectáculo de ver cómo el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Gobierno alemán se han ido acusando recíprocamente de sus condiciones (el corralito a los ahorros depositados en los bancos chipriotas) ejemplifica lo difícil que es la atribución de responsabilidad en el este contexto global. De hecho, bien se podría afirmar que incluso ha habido organizaciones que han salido de una situación de escasa relevancia política para transformarse en gestores de crisis precisamente por la necesidad de difuminar quiénes actúan. Es, por ejemplo, el papel que ha tenido el Fondo Monetario Internacional como integrante de la *troika* en la gestión de la crisis de deuda pública europea, territorio en el que, hasta el momento, nunca había tenido un papel relevante. En esta línea, hay que señalar, como elemento que impulsa su operatividad, el dato de que forman redes para conformar políticas conjuntas que sirvan a los ámbitos materiales que tengan asignados²⁰. De hecho, puede que los instrumentos de colaboración no tengan siquiera funciones ejecutivas, sino meramente de compartición de información y de colaboración, lo que permite proporcionar informaciones recíprocas y estadísticas (uno de los elementos centrales de la gobernanza actual, como veremos más adelante), así como, en su caso, realizar recomendaciones a los miembros de la red y, por ende, a los Estados.

Una estructura flexible, que se reconduzca a un mero secretariado, puede resultar suficiente para cumplir estos objetivos. Ha sido el modelo, por ejemplo, del sistema nórdico, con independencia de que haya configurado en los últimos tiempos una estructura que refleja un grado superior de interrelación. Al mismo tiempo, existen otros casos en donde la necesidad de una "Administración" es condición necesaria para su funcionamiento.

La segunda característica del soberano supraestatal difuso es que tiene capacidad suficiente para insertarse dentro del entramado organizativo nacional, condicionando su toma de decisiones en aras de materializar el pensamiento único económico dada su propia fortaleza. Hay ocasiones en donde, de hecho, la Administración nacional forma parte de la toma de decisiones del soberano supraestatal, aunque con una visibilidad limitada. Es lo que nos encontramos con la presencia de los gobernadores de los bancos centrales europeos en el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Con ello dispone de capacidad para incidir en la toma de decisiones en los Estados nacionales, que se encuentran condicionados para dar cumplimiento a tales compromisos. En último extremo se verán compelidos por las sanciones que provendrán de alguno de los agentes de este soberano supraestatal²¹.

Pero, en tercer lugar, lo más relevante en cuanto al funcionamiento de las administraciones públicas consiste en que tiene un carácter privado, en la medida en que vela por la satisfacción de los intereses de las corporaciones. De hecho, como ha señalado Capella, este dato se ha hecho realidad debido al traspaso de "decisiones capitales de la esfera pública a la esfera privada"²². Lo anterior no es óbice para que este derecho se cree y se mantenga al servicio de los grandes agentes económicos (como se verá con posterioridad) y se presente como beneficioso para la humanidad en su conjunto. No hay más que ver lo ocurrido en toda Europa con la actuación pública para superar la crisis bancaria.

De hecho, esta Administración del poder supraestatal difuso tiene, como ha señalado Capella, una legitimación diferente, con un discurso que no coincide con el que resulta para las administraciones públicas del texto constitucional²³. En efecto, la legitimidad que se predica de estos entes públicos o privados se puede medir sólo en términos de eficacia o, más concretamente,

de eficacia técnico-productiva. Y, dentro de este tipo de legitimación, sólo se admite la política económica que permita el máximo grado de desarrollo de las grandes empresas multinacionales.

Efectivamente, el debate sobre las soluciones económicas es inexistente. No hay, desde su óptica exclusivista, otro planteamiento, otra política económica más que esa. Sin duda es una forma de ver la realidad consustancial en estos tiempos de promoción del pensamiento único, en feliz expresión de Ramonet²⁴, que considera cualquier desviación en su línea ideológica como irracional científicamente hablando. No obstante, los instrumentos jurídicos que se han ido aprobando (como el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, de 2012) o que se están negociando (como el TTIP) limitan sustancialmente las posibilidades de separarse de dichos paradigmas.

5 FUNCIONAMIENTO DE LAS REDES INFORMALES DE ASUNTOS PÚBLICOS

El funcionamiento de la economía global ha dado lugar a la creación de entidades “informales” que sirven para la gestión de asuntos públicos, redes informales que han surgido como un instrumento que ha permitido un impulso considerable a la gobernanza mundial. A efectos explicativos, el número de miembros que lo compongan no es el dato más relevante, sino el de la estructura que poseen y, sobre todo, las funciones que tiene atribuidas y cuál es el grado de intensidad con el que están interviniendo en los asuntos públicos.

Por tomar los datos de una de las secciones que tiene en este momento el G20, el ámbito que abordan está formado por materias tan relevantes como la discusión de soluciones a los grandes problemas económicos actuales, estabilización económica y reformas estructurales, aumentar la coordinación internacional para la prevención de crisis, corrección de desequilibrios externos, fiscales y financieros, proveer recursos para una mayor liquidez global y el fortalecimiento del sistema financiero internacional. Como se puede ver, tiene un marcado carácter económico y una incidencia muy pequeña en las cuestiones sociales y ambientales del mundo actual.

En principio, estos foros económicos internacionales surgen como instrumento de las grandes naciones desarrolladas para la gestión económica. De hecho, las primeras reuniones de las grandes naciones desarrolladas aparecen como instrumento de coordinación económica ante la crisis del petróleo de los años setenta del siglo pasado, en un momento en el que se empieza a percibir que el modelo de Bretton Woods ya daba síntomas de agotamiento. A partir de estas reuniones iniciales, han alcanzado un papel relevante en la gestión económica global, dado que se han transformado en un instrumento eficaz de coordinación de políticas económicas. En el campo de la economía, han dado paso a la realización de actividades de asistencia recíproca que venían realizando el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

Lo anterior es consecuencia de los modos de actuar que tienen estos funcionamientos en red, porque son extremadamente flexibles en su forma de proceder, tanto en los procedimientos de actuación como en las maneras de exteriorizar sus decisiones. El conjunto amplio de reuniones preparatorias realizadas por los “*sherpas*”, adaptables a las necesidades de su objeto, ha conseguido dar un salto cualitativo en cuanto a la capacidad de adoptar decisiones.

Dentro de los datos destacables de su composición, llama la atención la presencia de las grandes organizaciones económicas internacionales y de los representantes de los bancos centrales, lo que es especialmente importante por la autonomía de la que están dotados legalmente. De hecho, el aumento de los participantes acaecido durante los años de la crisis económica –pasando

de ser G8 a ser G20, con invitados— se ha traducido en que las “declaraciones de los líderes del G20” resulten mucho más laxas y, por ello, menos operativas, lo que no quita que haya una relación bastante pormenorizada de las obligaciones que asume cada uno de los Estados para la mejora de su situación económica propia y, por ende, global. Examinando su contenido, se podrá apreciar que no se apartan del Consenso de Washington.

La flexibilidad ha permitido, además, traspasar su ámbito natural de actividad cuando resultara necesario, efectuando actividades de carácter político. La crisis de Kosovo proporcionó al G8 un nuevo papel para la resolución del conflicto, que se materializó en la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual incorporó la solución tomada por el Comité de Ministros con cita expresa de la decisión adoptada.

6 AGENCIAS INTERNACIONALES. MÁS ALLÁ DE LA TÉCNICA: SU DESEMPEÑO IDEOLÓGICO

La crisis económica ha puesto sobre la mesa el modo de funcionar de estas agencias internacionales. Stiglitz, en *El malestar en la globalización*, ya nos puso sobre aviso hace años de que en muchos casos habían realizado análisis ideológicos de los problemas que les impedía tomar una decisión correcta sobre cuál era el problema y cuál era la realidad sobre la que habían de aplicar unas recetas económicas que en muchos casos han hecho que “el dolor padecido por los países en desarrollo en el proceso de desarrollo orientado por el FMI y las organizaciones económicas internacionales haya sido muy superior al necesario”²⁵.

La crisis originada en los EE.UU. —que está ocasionada por la desregulación de los mercados financieros— cuestiona aún más el modelo de estas agencias, sobre todo si analizamos cuál ha sido su desempeño durante la crisis económica y qué es lo que lo ha causado. Hemos de agradecer la sinceridad del informe que sobre dicha cuestión realizó la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional: “la capacidad del FMI para identificar correctamente los crecientes riesgos se vio obstaculizada por un alto grado de pensamiento de grupo, captura intelectual, una tendencia general a pensar que era improbable una fuerte crisis financiera en las grandes economías avanzadas y enfoques analíticos inadecuados. Un débil régimen de gobierno interno, la falta de incentivos para integrar el trabajo de las distintas unidades y plantear opiniones disidentes, y un proceso de revisión que no lograba establecer todas las conclusiones necesarias o asegurar que se siguieran todos los pasos precisos también fueron factores importantes, en tanto que las limitaciones políticas posiblemente también hayan influido en cierta medida”²⁶.

Particularmente, resulta llamativo el desarrollo que hace más adelante sobre las premisas metodológicas de trabajo que lleva a cabo el FMI que inhabilita sus conclusiones. Como señala más adelante el mismo informe, “el pensamiento de grupo se refiere a la tendencia entre grupos homogéneos y cohesivos a considerar los problemas sólo dentro de un cierto paradigma y a no cuestionar sus premisas básicas (Janis, 1982). La opinión predominante entre el personal del FMI —un grupo cohesivo de macroeconomistas— era que la disciplina de mercado y la autorregulación serían suficientes para evitar problemas graves en las instituciones financieras. También creían que era improbable que se produjeran crisis en las economías avanzadas, donde los mercados financieros “sofisticados” podían prosperar de manera segura en un contexto en que una parte amplia y creciente del sistema financiero funcionaba con una mínima regulación”.

En una línea equivalente, se puede hablar de los miedos del personal a mantener una postura discrepante: “varios altos funcionarios opinaron que el hecho de expresar fuertes puntos de vista

en contra de la corriente podía “arruinarles la carrera”. Por lo tanto, las opiniones tendían “a gravitar hacia el centro” y “nuestro asesoramiento se convirtió en procíclico”. El personal técnico veía que las evaluaciones que se adaptaban a la opinión general no eran penalizadas, aun cuando resultaran erradas. Con frecuencia se destacó que la falta de rendición de cuentas era un serio obstáculo para establecer los incentivos correctos²⁷.

Expuesto en las palabras del resumen ejecutivo del informe, “el FMI necesita: i) crear un entorno que aliente a actuar con franqueza y tenga en cuenta las opiniones en disidencia; ii) modificar los incentivos para “decirles la verdad a los poderosos”; iii) integrar mejor las cuestiones macroeconómicas con las relativas al sector financiero; iv) superar la “mentalidad de silo” y la cultura aislacionista, y v) transmitir un mensaje claro y coherente sobre las perspectivas y los riesgos mundiales²⁸.

Las pocas páginas de dicho informe constituyen la mejor prueba de los problemas que está teniendo el entramado organizativo internacional que está rigiendo la economía mundial: unos planteamientos ideológicos que están cerrados en un determinado planteamiento económico, sin analizar soluciones alternativas o hacer estudios imaginativos que puedan salirse de lo “políticamente correcto”, ello a pesar de que este único recetario económico está entre las causas de la crisis y que está ocasionando graves problemas sociales. La mera respuesta del recorte de servicios (en lugar de ampliación de los ingresos vía impuestos o con una política decidida contra los territorios *offshore* y acuerdos de reducción impositiva) muestra a las claras cómo de ideológica es la labor técnica que se realiza, y ello sin la posibilidad siquiera de exigirles responsabilidades, ya que quedan fuera del ámbito de actuación de los órganos de representación democrática.

Se ha podido ver el impulso tecnocrático del FMI, extensible a la mayor parte de las instituciones internacionales del mundo global. Desde un punto de vista metodológico, no se debe caer en la tentación de identificar “técnica” con un modelo tecnocrático de solución única, sobre todo cuando nos movemos en los campos de lo que serían las “ciencias sociales”. Por expresarlo claramente, soluciones progresistas y conservadoras requieren “técnica” para llevarlas a la práctica. Desde esta perspectiva, muchas de las soluciones que se están proporcionando tienen un barniz técnico con el que aparecen ante la opinión pública pero que encubren una sustancia ideológica determinada que se diluye entre dichas connotaciones aparentemente asépticas. El efecto del impulso tecnocrático se podría sintetizar en el cambio del modelo de legitimación, en la medida en que “busca legitimarse no tanto por la aquiescencia formal del demos cuanto por una eficacia cuyos parámetros autodefine y publicita él mismo²⁹”.

7 ENTIDADES PRIVADAS PARA LA GESTIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS GLOBALES

La globalización ha permitido el nacimiento/fortalecimiento de entidades privadas a las que se atribuye/asumen la gestión de asuntos públicos. Sería el caso de la ICANN, de la Agencia Mundial Antidopaje, del Consejo de Administración de Pesquerías o del Instituto de Estandarización. A ellos se han añadido todos los fenómenos de externalización de actividades en donde las administraciones públicas han encomendado el diseño de sus políticas a terceros o a mecanismos mixtos de colaboración público-privada.

Dentro de este peso esencial que tienen las entidades privadas que gestionan asuntos públicos, uno de los factores más relevantes está constituido por los indicadores de gobierno. Los indicadores no son más que datos que valoran la situación de un determinado país o territorio

en un ámbito determinado. A ellos me referiré con posterioridad como uno de los factores de debilidad de los Estados en la medida en que condicionan sus políticas, reduciendo, por tanto, su capacidad de configuración de las políticas públicas.

Por la importancia que tiene el sector económico, resulta remarcable el peso que han tenido estas entidades en la configuración de la regulación de los mercados financieros, peso que se ha debido tanto a la cesión que han hecho los poderes públicos a otras entidades para gestionar la regulación financiera como a la presencia de estas entidades privadas en el camino de aprobar la regulación. Conviene recordar aquí, por ejemplo, el papel que tuvo la International Swaps and Derivatives Association en la concreción del régimen de estos derivados financieros, régimen que luego se implementaba con el apoyo de los Estados. O qué podemos decir aquí del papel de la entidad NRSRO a la hora de valorar la solidez de los créditos que tienen las entidades financieras. O de la fijación de estándares que se realizó a través de la International Accounting Standards Board y el Financial Accounting Standards Board, que tuvieron un efecto directo al ser asumidos por los poderes públicos en la regulación de su mercado de capitales. Y, en fin, qué decir de las agencias de *ratings*, entidades de naturaleza privada que son las que determinan la solidez de las economías en función de una serie de criterios vinculados a los criterios del consenso de Washington. Lo que resulta más curioso es que, a pesar de la nociva influencia que han tenido estas entidades en la crisis económica de 2008, no se ha efectuado un corte radical en la presencia de estas entidades privadas gestionando los mercados financieros.

Pero cuando se habla de peso de las entidades privadas también hemos de referirnos al de las empresas supuestamente reguladas y en donde los mercados financieros nos proporcionan muchos ejemplos. Es, de hecho, conocido el papel de la industria financiera en los acuerdos de Basilea y en la gobernanza económica de la UE antes de la crisis económica. Pero, pese a las negativas consecuencias que tuvo la desregulación impulsada por las entidades privadas, no podemos obviar aquí el papel que tuvieron estas mismas entidades a través del Instituto Internacional de Finanzas para tener una presencia activa en el proceso que culminó con las normas de Basilea III, normas que pese al avance que supusieron no dejaron de plantear problemas que reflejan el peso de los regulados: el retraso hasta 2019 de la implementación total es una apuesta arriesgada, teniendo en cuenta lo ocurrido en 2008. Y que el ratio de capital se mantenga en el 7% de los recursos cuando debería estar entre el 15 y el 20% no es sino otra prueba de lo que se está señalando.

8 EL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO: CONSTANCIAS Y PERSPECTIVAS

Los elementos analizados en los dos últimos epígrafes nos conducen a una conclusión clara: el debilitamiento de los Estados. Partiendo de la relatividad que tiene la expresión debilitamiento, el debate se puede situar en si nos encontramos ante una redefinición de los poderes estatales o ante otra circunstancia. De acuerdo con lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2001, la globalización no ha debilitado a los Estados, pero ha cambiado sus roles. “Los Estados han dejado de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores, habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos. La globalización está produciendo un nuevo orden de redes, asociaciones, partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas, fortaleciendo la influencia del público en las instituciones y los gobiernos. (...) Para esto no sirven las viejas estructuras burocráticas decisionales jerárquicas. Las estructuras monocráticas compactas, piramidales, que constituyen el legado

del racionalismo del siglo XVIII ya no representan la realidad de las administraciones públicas contemporáneas”³⁰.

Es cierto que la soberanía nunca ha tenido un carácter absoluto, ya que siempre ha habido factores externos que han reducido el ámbito de los poderes del Estado. Es algo que tiene numerosos contornos pero que resulta fácil de entender con la mera constatación de la desigualdad entre los Estados, que se ha manifestado en las debilidades de las relaciones de vecindad o en las propias condiciones de acceso al crédito, lo que constituye una constante a lo largo de la historia. Esta desigualdad es tan consustancial que incluso la Resolución de la ONU 2625 (XXV) respecto a la “igualdad soberana de los Estados” dice que estos “son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole”. No olvidemos que el derecho internacional es el principal elemento de reconocimiento jurídico de esta desigualdad entre los Estados: la composición del Consejo de Seguridad de la ONU es el prototipo de la desigualdad. El derecho internacional ha supuesto un elemento disuasorio en cuanto a la extensión de los poderes de los Estados, más allá de las debilidades que se puedan pensar de este sector del ordenamiento jurídico.

La situación actual ha cambiado. Desde luego, hay datos prácticos que nos permiten afirmar la debilidad actual del Estado en un contexto global: los problemas de seguridad frente al terrorismo internacional o el crimen organizado son la punta del iceberg de una realidad en la que el Estado ha de incrementar sus relaciones de cooperación con otros Estados. Las propias dificultades de negociación con las grandes corporaciones transnacionales nos impulsan a pensar en las ventajas de las soluciones coordinadas. Y, de hecho, se puede afirmar que ni siquiera un poder militar cualitativamente importante permite para la mayor parte de los Estados garantizar la seguridad interior. La permeabilidad que proporcionan las redes de comunicaciones es un agujero por el que se puede diluir la más férrea de las fronteras.

Pero, cuando se examinan las causas del debilitamiento del Estado, hay causas que no derivan sólo de la realidad cambiante y del impacto de las tecnologías de la información y la comunicación. Ni siquiera es que el marco de referencia esté establecido en sus principios básicos en el soberano supraestatal difuso. El marco económico de la globalización ha conducido a determinados cambios en la estructura y modos de funcionar del Estado que han coadyuvado a mermar su capacidad de intervención en la vida social y económica, cuestionando la percepción clásica de la Administración pública como el ente que “personifica el poder del Estado; es, por ello, una *potentior persona*, un personaje poderoso”³¹. No obstante, esta cuestión del debilitamiento del Estado será contada en otra 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., y 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., y 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., y 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.
- Poiares 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 Conviene recordar, en este sentido, cómo Heller señalaba en 1934 que “el Estado se diferencia de todos los grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio”. El Estado es “soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales”. Heller, 1985: 255.
- 3 Aunque sea una obviedad, de vez en cuando conviene recordarlo, para no considerar que la cesión de poderes a las organizaciones internacionales es una suerte de maldición divina que nos ha caído encima cuando se han de aplicar determinadas políticas. Así, un ejemplo llamativo es el Estado más euroescéptico de la Unión Europea, el Reino Unido; se afirmó –bastantes años antes de que el Brexit estuviera siquiera en el horizonte– con nitidez en las resoluciones de la Cámara de los Lores en el asunto Factortame: “todas las limitaciones de su soberanía que el Parlamento ha aceptado cuando adoptó la Ley de 1972 sobre las Comunidades Europeas han sido efectuadas de forma voluntaria”.
- 4 Pisarello, 2011.
- 5 En este punto, resulta imprescindible la lectura del libro de Poiares Maduro, 2002.
- 6 Ramonet, 1997.
- 7 Sobre estas cuestiones puede verse Navarro, 2000.
- 8 Gramsci, 1930.
- 9 Concretamente, el consenso de Washington tiene su origen en el 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 posterioridad, apareció el Informe para la Trilateral. Recordemos que el consenso de Washington tiene su origen en el informe realizado para la Trilateral: Crozier, 1975. Con la expresión *Consenso de Washington*, originariamente se quiso hacer referencia a las medidas que las grandes organizaciones internacionales requerían para un desarrollo estable en América Latina. No obstante, con posterioridad pasó a ser la expresión con la que se determina el programa económico neoliberal.
- 10 Castells, 1998: 334.
- 11 Una exposición pormenorizada se puede encontrar en Cohen, 2012.
- 12 Held, 1991: 148.
- 13 Tomo esta clasificación, adaptándola a la aparición de los tratados comerciales de nueva generación de Hirst y Thompson, 1996: 121 y 122.
- 14 Una exposición general sobre su impacto en las administraciones públicas se puede ver en mi artículo González García, 2017: 131-153.
- 15 Una primera aproximación a este tratado se puede ver en mi artículo González García, 2017.
- 16 Capella, 1997: 260.

- 17 Que fueran tendencias que se iban desarrollando se puede ver en el discurso del presidente Salvador Allende en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1972, cuando afirma que “estamos frente a un verdadero conflicto frontal sobre las grandes corporaciones transnacionales y los Estados. Estos aparecen interferidos en sus decisiones fundamentales, políticas, económicas y militares por organizaciones globales que no dependen de ningún Estado y que en la suma de sus actividades no responden ni están fiscalizadas por ningún parlamento, por ninguna institución representativa del interés colectivo. En una palabra, es toda la estructura política del mundo la que está siendo socavada. Las grandes empresas transnacionales no solamente atentan contra los intereses genuinos de los países en desarrollo, sino que su actuación avasalladora e incontrolada se da también en los países industrializados en los que se asienta”.
- 18 Sobre la importancia de las compañías transnacionales en la globalización, tanto en la función de empuje como en la de principal beneficiario de sus réditos, véase Barry Jones, 1995: 165 y ss.
- 19 Sobre estas cuestiones, véase Strange, 1996: 44 y ss.
- 20 Sobre estos modelos desagregados de colaboración, puede verse el estudio de Slaughter, 2004.
- 21 De hecho, como han señalado Hirst y Thompson, “las formas emergentes de gobierno de los mercados internacionales y otros procesos económicos incluyen a los principales gobiernos nacionales, pero en un nuevo papel: los Estados funcionan menos como entidades soberanas y más como componentes de un sistema de gobierno internacional. Las funciones centrales del Estado-nación serán proporcionar legitimidad y asegurar la responsabilidad de los mecanismos de gobierno supranacionales y subnacionales”. Hirst y Thompson, 1996: 171.
- 22 Capella, 1997: 260.
- 23 Capella, 1997: 265 y ss.
- 24 Ramonet, 1995: 17 y ss. El autor lo definió como la “traducción en términos ideológicos con pretensión universal de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en particular las del capital internacional”.
- 25 Stiglitz, 2010.
- 26 Los dos entrecorchetados provienen de la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, 2011. Está disponible en castellano en la web de la Oficina, <http://www.ieso-imf.org>
- 27 Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, 2011: 27.
- 28 Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, 2011: vi.
- 29 Capella, 2007: 169.
- 30 *World Public Sector Report: Globalization and States*, 2001, p. 45.
- 31 García de Enterría y Fernández Rodríguez, 2011: 43.