

# ESTADO Y GLOBALIZACIÓN. ¿CRISIS O REDEFINICIÓN DEL ESPACIO POLÍTICO ESTATAL? \*

Pedro MERCADO PACHECO

## I. INTRODUCCIÓN

**G**LOBALIZACIÓN y Estado son términos que a menudo han sido presentados en la ya inabarcable literatura sobre el fenómeno de la globalización como antitéticos, relacionados entre sí como si de un sistema de vasos comunicantes se tratara. La dialéctica Estado-globalización se nos ha presentado como un juego de suma cero, cuanto más globalización menos Estado, o en otros términos, que el proceso globalizador traería aparejado, junto a la mundialización de los mercados, los cambios en los sistemas de comunicación, la difusión de modelos culturales globales... la crisis o el declive del Estado, el derrumbe del principio de la soberanía (1), el fin de la política estatal (2). Las viejas tesis de la extinción del Estado o las de su superación por el triunfo de un mercado que ya no necesitaría de una estructura institucional anclada en el territorio, vuelven a hacerse oír con fuerza. Y al mismo tiempo, el Estado amenazado de muerte se resiste a morir y la cartografía política sigue siendo un persistente mapa de numerosos Estados, cuyo número ni siquiera en los últimos años ha dejado de incrementarse. Y el mundo único, tal como se presenta hoy en día, nos muestra una presencia global del Estado, de un «pluriverso» de Estados (3).

Un primer objetivo de mi intervención es intentar huir de planteamientos que se me antojan excesivamente simplificadores de la relación entre el Estado y el proceso de globalización. Es cierto, como veremos detenidamente en el siguiente apartado, que la desterritorialización de la riqueza y la pérdida del control del Estado sobre la economía o la imposibilidad de hacer frente a desafíos transnacionales constituyen fenómenos irreversibles en el mundo contemporáneo y confirman de algún modo las tesis de aquellos que denuncian el carácter anacrónico de las políticas estatales, el declive del Estado, de un Estado definido territorialmente o de un

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I + D, «Derecho, ciudadanía: democracia, derechos humanos e integración europea» BJU 2003-09362 del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

(1) R. BERGALLI y E. RESTA (ed.), *Soberanía: un principio que se derrumba*, Paidós, Barcelona, 1996.

(2) Vid. K. OHMAE, *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*, Free Press, New York, 1995.

(3) Vid. J. ISENSEE, «Muchos Estados en un único mundo. Una apología», *Persona y Derecho*, núm. 51, 2004.

gobierno unitario de las funciones tradicionalmente asignadas a los sistemas políticos. Pero eso no implica que el futuro que se vislumbra sea un futuro sin Estado, en tanto y en cuanto los propios desafíos del mundo global activan procesos de redefinición y reestructuración de la acción política de los Estados en dicho contexto.

Un análisis de las funciones del Estado en el proceso de globalización económica creo que puede servir para desmitificar esa relación antagonista entre Estado y globalización y abrir nuevas perspectivas en las que intentar comprender el papel que el Estado –un Estado diferente al Estado moderno– hoy efectivamente juega como «Estado abierto» a los flujos y exigencias del capitalismo global –tema al que dedicaremos el apartado tercero de este trabajo– y el que puede o debería jugar como instrumento de la política democrática y de garantía de los derechos en el gobierno incierto pero inevitable de un mundo global.

Pero un objetivo así, sería absolutamente pretencioso abordarlo en estas páginas no sólo por la imposibilidad material de afrontarlo en toda su profundidad y extensión, sino además por la complejidad intrínseca de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que nos abocan necesariamente a tener que reducir el espectro del análisis.

En primer lugar, porque el significado del fenómeno de la globalización está bien lejos de ser unívoco. La globalización no es un hecho finalizado sino un proceso en marcha, inacabado, complejo, en el que confluyen diversos factores y dimensiones (económicas, culturales, tecnológicas, comunicativas...), no es un fenómeno que pueda ser explicado linealmente. Es un proceso de transición a una nueva fase del capitalismo cuyo significado está bien lejos de poder ser descrito de forma objetiva y unilateral. Por ello, en estas páginas, nos referiremos a la globalización en el sentido más restringido, y quizás más conocido, de globalización económica, de mundialización de la economía.

En segundo lugar, tampoco el concepto de Estado es unívoco. Cuando hablamos del Estado hacemos referencia a un «tipo ideal», al modelo de organización política nacido en la modernidad europea, el Estado moderno fruto de la experiencia y de las necesidades de organización de las comunidades políticas en Occidente y que se ha extendido a otros ámbitos territoriales y culturales, especialmente en el siglo XIX y XX, aunque con modulaciones y características diversas. En este sentido, las características del Estado nacional, del Estado soberano moderno, como Estado con soberanía interior y exterior, que no reconoce poder superior sino sólo poderes iguales, impermeable a su propio territorio, autónomo en la formación de su voluntad... son todas ellas características que conforman un tipo ideal, pero que están lejos de describir en su conjunto la complejidad de las variadas formas de existencia de los Estados. La globalización afecta e influye de maneras diversas y con modulaciones distintas en los Estados centrales, periféricos o semiperiféricos del sistema mundial, en los Estados desarrollados, subdesarrollados o en vías de desarrollo, aunque nuestro análisis fije su atención en los efectos de la globalización en el «tipo ideal» de Estado constitucional europeo nacido de la posguerra.

Y, por último, en nuestra intervención nos centraremos especialmente en la relación entre economía y política, entre Estado y mercado, como relación en la que no sólo se hacen visibles los cambios y el papel efectivo que el Estado cumple en los procesos de globalización económica, sino también como punto de observación privilegiado desde el que analizar la evolución y las transformaciones en la

tensión entre democracia y capitalismo que desde los inicios de la modernidad ha tenido como escenario el espacio político del Estado.

## II. EL DECLIVE DEL ESTADO

Hasta ahora a los Estados les había bastado controlar el territorio para controlar la riqueza que, bien como riqueza agraria, bien como riqueza industrial, tenía como referente el territorio del Estado. El control sobre la frontera era la condición suficiente para que el Estado ejerciera su monopolio político y desplegara sus poderes soberanos: hacer las leyes, impartir justicia, emitir moneda y recaudar impuestos.

Estado (nacional), territorio (nacional), riqueza (nacional) han constituido durante siglos el marco de la acción económica y de la acción política.

En ese marco estatal-nacional, se hizo realidad la idea de un gobierno «público», «político-estatal» del sistema económico. Este fue el legado de las políticas económicas keynesianas y de las experiencias del Estado del Bienestar. Sobre la base del compromiso entre capital y trabajo, un conjunto de instrumentos económicos y jurídicos convirtieron al Estado en garante del desarrollo global y conjunto del sistema económico nacional.

Así, al *gobierno privado-estatal* de lo económico propio de la fase del Estado liberal decimonónico, le siguió el modelo del *gobierno público-estatal de la economía* y la nueva idea de ciudadanía social características del Estado del Bienestar. Pero la nueva racionalidad que incorporaba el Estado del Bienestar no suplantaba a la precedente, sino que desarrollaba posibilidades latentes, corrigiéndolo. Era una complejización del horizonte de sentido de la regulación estatal de la economía y de la sociedad. No consiste en la sustitución de la vieja medida por otra, sino en la suma de una ulterior medida destinada programáticamente a cooperar con ella en una relación de compatibilidad subsidiaria. En esto consistía la «doble instrumentalidad del derecho» (4) en el Estado del Bienestar, es decir, su función de instrumento de organización y complemento de los procesos que discurren de acuerdo con las reglas de la economía de mercado, y las funciones de sustitución del mercado y compensación de sus efectos sobre la distribución de la riqueza. La articulación simultánea dos lógicas contrapuestas, la asignación y distribución de derechos y recursos según las reglas del mercado y la redistribución fuera del mercado, el derecho igual de la racionalidad formal y el derecho desigual de la racionalidad material, la coexistencia entre derechos «asignativos» y derechos «distributivos» (5), entre eficiencia y equidad.

Pero la globalización económica rompe la cadena fundamental *Estado-nación-mercado* e implica una pérdida importante de la soberanía de los Estados en la determinación de las políticas económicas, pero también la imposibilidad de un gobierno público-estatal del sistema económico.

(4) N. REICH, *Mercado y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 79.

(5) Vid. U. K. PREUSS, «El concepto de los derechos y el Estado del Bienestar» en E. OLIVAS (ed.) *Problemas de legitimación en el Estado social*, Trotta, Madrid, 1991, pp. 65 y ss.

Se rompe la simetría entre espacio económico y espacio político, entre Estado y mercado. La función del Estado como contenedor de la economía entra en crisis. Hoy no existe contenedor, la economía es mundo. La economía rompe su vínculo con el territorio, se desterritorializa. El mercado no tiene raíces, ya no está indisolublemente unido al territorio, a la historia de la ciudad como Weber ilustró al definir la ciudad simultáneamente como asentamiento de mercado (espacio económico) y como fortaleza (espacio político), por el contrario, se ha convertido en «u-topos», un no lugar.

La liberalización del comercio de bienes y servicios (ya prácticamente realizada en Europa y reforzada a nivel mundial con la creación de la Organización Mundial del Comercio), y la liberalización completa del mercado de capitales hacen que se rompa el vínculo que unía el mercado y la economía al territorio. El mercado de capitales se constituye en el mercado símbolo de la nueva fase de la mundialización. Un mercado sin referentes de espacio y tiempo y que, merced a las nuevas tecnologías informáticas y a la liberación de los flujos de capitales en el extranjero, opera a escala global de forma continua, veinticuatro horas sobre veinticuatro; un mercado instantáneo a escala planetaria que ha puesto en marcha un proceso de financiarización creciente del sistema económico, de primacía de la economía financiera sobre la economía real. Ello tiene como consecuencia directa la dependencia de las políticas económicas nacionales de la volatilidad e inestabilidad fisiológica de este mercado financiero mundial y de los nuevos poderes privados constituidos a su amparo, frente a los que los poderes públicos estatales ven de una forma significativa disminuida su capacidad de gobierno sobre importantes variables de la economía nacional (6).

La dimensión internacional de los mercados provoca que los Estados-Nación no dispongan ya de todos los instrumentos que los manuales de política económica y las Constituciones como la nuestra ponían en sus manos en la fase precedente. En este proceso, el Estado ha perdido o se ha desprendido de los instrumentos que las constitucionales nacionales le otorgaban para dirigir globalmente el proceso económico.

En el ámbito jurídico e institucional, el signo más evidente de este proceso de pérdida de soberanía económica es la delegación y cesión de los Estados a favor de organizaciones supranacionales (regionales o mundiales) de gran parte no sólo de los instrumentos de gobierno, sino de las competencias de decisión sobre importantes sectores económicos que anteriormente estaban en sus manos. Estas organizaciones internacionales han variado incluso su *status* y funciones; de ser foros, organismos de cooperación, negociación y coordinación entre los diferentes Estados nacionales, han pasado a ser organizaciones prestadoras de servicios a nivel mundial con un aparato administrativo propio encargado de definir objetivos, políticas y procedimientos de actuación respecto a materias (defensa, moneda, transporte, comunicaciones, energía, etc.) sobre las que los Estados han perdido su anterior autonomía y capacidad de decisión (7).

---

(6) Vid. J. M. VIDAL VILLA, *Mundialización. Diez tesis y otros artículos*, Icaria, Barcelona, 1996, p. 97.

(7) Vid. S. CASSESE, «Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell'economia», en F. GALGANO, S. CASSESE, G. TREMONTI y T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, p. 35.

Por otro lado, el proceso de mundialización de los mercados y los cambios en la forma de organización de la producción han transformado la relación entre empresa y Estado. La decadencia del vínculo tradicional que unió el desarrollo industrial al Estado es algo inevitable, si consideramos la forma organizativa de la empresa-red transnacional. Sobre la base de la segmentación y flexibilización de los procesos productivos, la acción de la empresa transnacional desborda el marco de los Estados nacionales, que son incapaces de controlar su actividad. En primer lugar, porque la propiedad del capital de la empresa, en virtud de la liberalización y mundialización del mercado de capitales, no es ya exclusivamente nacional, sino mundial; en segundo lugar, porque la competitividad de la empresa ya no depende únicamente de las condiciones de producción de un solo país, sino que se establece en comparación con otras empresas de ámbito mundial, lo que desemboca, en tercer lugar, en que la toma de decisiones de la empresa se efectúa sobre un ámbito mundial y no nacional: la maximización del beneficio, las decisiones de producción, de utilización de determinadas tecnologías, la ubicación del proceso productivo se justifican sobre la base de las necesidades y los resultados de la empresa a nivel mundial y no en un solo Estado (8).

La ruptura del vínculo que unía a los Estados con las empresas, los procesos de deslocalización de las grandes empresas multinacionales y el gobierno efectivo por parte de éstas del ciclo económico a nivel mundial, han mutado los presupuestos para un gobierno político-estatal de lo económico.

La fenomenología es variada y bien conocida (9): privatización del sector público de la economía, pérdida del control de la política monetaria, crisis del sistema fiscal como instrumento de las políticas económicas y sociales dada la dimensión nacional de la imposición y la dimensión internacional de una riqueza cada vez más inmaterial, flexibilización de los mercados nacionales de trabajo y regulación estricta y represiva de los flujos de mano de obra a nivel internacional...

Todos estos signos vienen a poner de manifiesto cómo las distintas intervenciones y regulaciones públicas, vienen restringiéndose a un área que, respecto a la empresa y a los mercados globalizados, aparece siempre como más marginal, menos capaz de incidir en las elecciones productivas y en las estrategias empresariales. El papel del Estado viene a ocupar un puesto en el sistema conjunto de la economía y de la sociedad que *no puede ser representado ya como central*. Mientras la empresa a través de los procesos de descentralización y mundialización está en condiciones de ver el conjunto de interconexiones que están en la base de las estrategias empresariales, el Estado, por el contrario, cada vez es menos capaz de mirar a la economía y a la sociedad en su conjunto, de expresar una política que tenga los caracteres de globalidad y de intervención efectiva y aparece como uno más de los actores, uno más de los elementos del sistema que interactúan en el sistema económico pero que ha perdido la capacidad de definir el cuadro global de referencia de la actividad económica.

---

(8) Vid. M. VIDAL VILLA, *Mundialización*. Icaria, Barcelona, 1996, p. 94.

(9) Para un análisis pormenorizado de esta fenomenología reenvío a mi trabajo, P. MERCADO, «Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 32 (1995), pp. 101-137.

En el ámbito jurídico, la pérdida de la centralidad del Estado se traduce en la crisis de los caracteres típicos de la juridicidad moderna ligada al Estado (10).

En primer lugar, se pierde la centralidad y la unidad de la regulación del espacio económico por parte del Estado. El Estado deja de ser el centro de referencia en la regulación de los cambios jurídicos que intentan adaptarse a las dinámicas de la globalización y deja paso a un sistema complejo, plural y policéntrico de regulación jurídica de los mercados en el que nos encontramos con nuevas formas de producción jurídica que no coinciden ya con el ejercicio de la soberanía nacional, ni tienen necesariamente carácter público.

Bajo este prisma, la mundialización implica un cambio en el sistema de fuentes del Derecho que está poniendo abiertamente en crisis los principios constitutivos del Derecho moderno nacido de las revoluciones liberales. El modelo de derecho propio de la modernidad es un modelo centrado en el Estado y en la idea de soberanía que se expresa a través de la ley, y que encuentra en la ley su fuente de legitimación. En el contexto de la mundialización de la economía asistimos, por el contrario, a una crisis de la *forma estatal del derecho*, de la primacía de la ley estatal como fuente del Derecho y del monopolio estatal de la creación jurídica, así como de su legitimación democrática en el marco de las democracias nacionales. Su contrapartida es el incremento constante de la *creación no política del Derecho*, una crisis manifiesta de la ley en la regulación de nuevo orden económico: «el ordenamiento de la sociedad postindustrial no reclama como reclamó el ordenamiento de la sociedad industrial profundas reformas legislativas. El cuadro del Derecho resulta inmodificado. Pero permanece inmutado porque son otros, no ya las leyes, los instrumentos mediante los cuales se realizan y desarrollan las transformaciones jurídicas» (11).

Y en efecto, lo que domina la escena jurídica contemporánea, al menos en el ámbito comercial y económico, no son precisamente las convenciones internacionales de derecho uniforme (ni siquiera en el ámbito europeo, a pesar de su importancia cuantitativa y cualitativa de las directivas comunitarias de armonización), sino instrumentos normativos no estatales: circulación uniforme de contratos atípicos creados no por legislaciones nacionales, sino por la prácticas comerciales de los nuevos mercados internacionales y por los grandes gabinetes jurídicos de las empresas transnacionales (12), la emergencia de «una nueva *lex mercatoria*», un verdadero derecho transnacional creado exclusivamente por el grupo empresarial sin la mediación del poder legislativo de los Estados, y constituido por reglas des-

---

(10) Sobre los efectos generales del proceso de globalización en el ámbito jurídico *vid.* especialmente M. SAPHIRO, «The Globalization of Law», en *Journal of Global Legal Studies*, vol. 1, núm. 1, 1993, pp. 37-64 y Boaventura S. SANTOS, «Globalization, Nations States and the Legal Field», en el libro del mismo autor *Toward a New Common Sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*, Routledge, Londres, 1995; M. R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società trasnazionale*. Il Mulino, Bologna, 2000, y *Il Diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2002; J. E. FARIA, *El Derecho en la economía globalizada*, Trotta, Madrid, 2001.

(11) *Vid.* F. GALGANO, «Le fonti del diritto nella società post-industriale», *Sociologia del Diritto*, 1990, núms. 1 y 2, pp. 153-164.

(12) Sobre los cambios en el ámbito de las profesiones jurídicas y las nuevas funciones del jurista en el contexto de la internacionalización del derecho, *vid.* I. DEZALAY, *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Fayard, Paris, 1992.

tinadas a disciplinar de manera uniforme, más allá de los Estados, las relaciones comerciales que se instauran en la unidad económica de los mercados (13).

Esa privatización de los mecanismos de regulación se hace visible en el papel cada vez más penetrante que desarrolla el contrato en el mundo globalizado. El contrato y la autonomía privada aparecen como las instituciones jurídicas más adaptadas a las necesidades de flexibilidad, movilidad e informalidad en la regulación de los mercados globalizados. El contrato ocupa hoy el sitio de la ley también para organizar la sociedad civil, bien mediante autorregulaciones (como ejemplifica la multiplicación de los códigos de conducta o deontológicos de las empresas bursátiles y transnacionales, los códigos éticos y deontológicos de los colegios profesionales, etc.), bien mediante la delegación en organismos privados de la sociedad civil de la elaboración de normas a las que *a posteriori* el Estado otorga su *placet* oficial (14).

Y la crisis del monopolio estatal de la creación jurídica, esta desregulación en los hechos del ámbito del comercio internacional, arrastra consigo la crisis del monopolio estatal de la aplicación del Derecho. Hoy asistimos a la afirmación progresiva de un modelo de justicia bien distinto de aquel que erigió la codificación revolucionaria en nombre del principio de igualdad jurídica. La otra cara del movimiento de desregulación es el movimiento de «informalización de la justicia» (15), esto es, la multiplicación y preferencia por mecanismos extraestatales de resolución de conflictos como el arbitraje privado o la creación estatal de sedes extrajudiciales de resolución de conflictos (16).

El problema de la globalización no es un problema de ausencia de normas en el espacio global de la economía, el problema es más bien el modo en que son creadas y viven las reglas ya existentes en el ámbito global. El derecho del espacio de la economía mundializada es un derecho completamente privado, impuesto desde la lógica económica, elaborado sin transparencia y sin participación de sus principales destinatarios.

---

(13) «La antigua *lex mercatoria* precedió al nacimiento de los Estados modernos (que posteriormente la recibieron como derecho estatal y la incorporaron a sus códigos de comercio), su función fue la de derogar para las relaciones mercantiles el Derecho Civil de entonces, o sea el Derecho Romano, que congeniaba mal con las exigencias del tráfico mercantil. La nueva *lex mercatoria* opera, por el contrario, en una realidad caracterizada por la división política de los mercados en una pluralidad de Estados y su función es superar la discontinuidad jurídica provocada por éstos»; *vid.* F. GALGANO, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, *op. cit.* p. 27. Sobre la nueva *lex mercatoria* *vid.* «Frontières du Droit y Lex Mercatoria», en *Archives de Philosophie du Droit*, 1964, núm. 9, V. WILKINSON, «The New Lex Mercatoria», en *Journal of International Arbitration*, vol. 12, núm. 2, 1995, pp. 104 y ss.

(14) *Vid* sobre este tema el interesante trabajo de G. TEUBNER, «Global Private Regimes: Neo-spontaneous Law and Dual Constitution of Autonomous Sectors in World Society?», en K. H. LADEUR, *Globalization and Public Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

(15) B. S. SANTOS, «Stato e diritto nella transizione post-moderna», en *Sociologia del Diritto*, núm. 3, 1990, p. 16.

(16) El resultado de este movimiento, al menos en Europa y en el marco del Derecho económico, es la afirmación de un modelo dualista de administración de justicia: una «justicia a medida o a la carta» para los detentadores de los poderes económicos y una «justicia de masas» para los consumidores ordinarios, la «justicia de los negocios» y la «justicia ordinaria o de lo cotidiano». Como describe Galgano, la sociedad que se autoorganiza es la *societas divitum*, por el contrario, la *societas pauperum* continúa dirigiendo al Estado sus reivindicaciones: «la justicia de la *societas divitum*, es el arbitraje, una justicia cara pero rápida y eficiente, confiada a jueces elegidos por las propias partes en razón de su específica competencia profesional; a la *societas pauperum* le queda la justicia togada, gratuita, pero lenta, desorganizada y sin especialización profesional», *vid.* F. GALGANO, *ult. op. cit.*, p. 22 y 23.

La desregulación como política jurídica a la altura de los tiempos de la economía mundializada, no significa menos Estado o menos derecho, sino una organización distinta del sistema de fuentes y una finalización distinta de las normas.

Estamos asistiendo a un cambio real de los poderes normativos, no sólo de las fuentes formales (de la ley al contrato, de la regulación a la autorregulación), sino ante todo y sobre todo de las fuentes materiales, esto es, de los grupos sociales con el poder de crear normas jurídicas y de determinar los contenidos y las finalidades de dichas normas. Elegir entre un acto legislativo, un acto reglamentario o una norma contractual no afecta al gran problema del poder, a la lógica del poder, sino que responde a problemas concretos del proceso de globalización que exige: una reglamentación flexible, autónoma, muy adaptable al momento.

Pero lo que está sucediendo hoy en la práctica no es una no-regulación o desregulación, sino una re-regulación, la creación de nuevas normas, de nuevas instituciones de las que cada día los ciudadanos están más lejos de controlar e influir en sus decisiones. Estamos asistiendo a una fase constituyente de redefinición de los poderes, de los escenarios y también de los valores, en los que el verdadero poder constituyente es un poder tecnocrático que rediseña el mundo bajo los imperativos de los criterios técnicos de la competitividad global y de la eficiencia económica (ej., G7, FMI, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio).

Legalidad, publicidad y control, los principios tradicionales del Estado de Derecho, se difuminan en el marco del orden económico global emergente en el que resulta patente la crisis de la ley, la no publicidad de los actos de un poder económico privado aparentemente invisible y la falta de instituciones públicas efectivas de control de sus actos en el orden económico internacional.

### III. «ESTADO ABIERTO», «SOCIEDAD DE MERCADO»

Sin embargo, esta decadencia o erosión de la soberanía estatal no significa que ya no sea necesario el Estado o que sea necesario menos Estado. La dialéctica «más o menos Estado», a pesar de los apologetas neoliberales y de los teóricos de la desregulación, no creo que constituya una hipótesis creíble para describir los procesos de mundialización económica en marcha. Quizás la pista a seguir para una explicación de las funciones del Estado y del Derecho en esta fase de globalización de la economía sea la de la lógica global de funcionamiento del sistema político, económico y jurídico que, lejos de indicar una relación de sustitución entre el libre juego del mercado y el intervencionismo estatal, nos enseña la existencia de concomitancia de fines, valores y medios en las distintas modalidades (privado-estatal, público-estatal, técnico-mundial) del gobierno de lo económico.

Porque a pesar de las apariencias, la pérdida de soberanía en la determinación de las políticas económicas y la mundialización no exigen menos Estado o el fin del Estado, sino la funcionalización de los instrumentos económicos, políticos y jurídicos del Estado a los imperativos de las estrategias de mundialización. A lo que hemos venido asistiendo progresivamente, es a la instauración de *una nueva forma de gobierno de la economía no antagonista con los imperativos de la globalización*. Son las funciones y los fines de la intervención del Estado en el marco de una economía mundializada y no nacional los que han cambiado y los que exi-



gen una transformación de las funciones hasta ahora desempeñadas por el Estado en el inevitable gobierno de los hechos económicos.

Hoy, lo que la «razón» (una razón económica mundializada, convertida en razón técnica, superior e indiscutible) exige del Estado es su apertura, un *Estado abierto*, que forme una estructura jurídica y política en consonancia con un mercado global, universal y abierto (17).

Y la apertura del Estado a la economía globalizada exige una decidida y copiosa intervención del Estado. El Estado abierto es también un Estado imponente. Como señala Boaventura Santos, el dilema de la globalización neoliberal estriba en que sólo un Estado fuerte puede organizar con eficacia su propia debilidad. Puede que el capitalismo global auspicie el Estado débil respecto a sus funciones de corrección del mercado y en su función de legitimación, pero no respecto a las necesidades de la acumulación: «en lo relativo a la estrategia de acumulación, el Estado resulta tener más fuerza que nunca, en la medida que asume la gestión y la legitimación en el plano nacional de las exigencias del capitalismo global. No estamos, por lo tanto, ante una crisis general del Estado, sino ante la crisis de un determinado tipo de Estado [...]. En realidad, la debilidad del Estado no es un efecto secundario o perverso de la globalización de la economía, sino el resultado de un proceso político que intenta conferir al Estado otro tipo de fuerza, una fuerza más sutilmente ajustada a las exigencias del capitalismo global» (18).

Es necesaria una profusa intervención estatal para crear un Estado competitivo, hay que regular para desregular. Y son necesarios los Estados para la protección jurídico-política de los intereses del capital global, del inversor extranjero, es necesario un aparato estatal de fuerza que haga respetar los derechos de propiedad y otorgue fuerza vinculante a los contratos...

La ruptura del vínculo tradicional entre empresa y Estado no significa que los Estados dejen de ser necesarios e imprescindibles en el sostenimiento del ciclo de producción. El Estado sigue siendo necesario para la adaptación tecnológica de la empresa y para situarla en condiciones de asumir la competitividad mundial.

Lo que se ha incrementado es la cantidad de recursos que son transferidos a la empresa a través de «mecanismos indirectos», es decir, mediante instrumentos que no intervienen en el mecanismo productivo o sobre el tipo de producción pero que sirven para liberar a la empresa de los vínculos de carácter social o de carácter político para situarla en condiciones de operar en el terreno de la flexibilidad del ciclo productivo. Así, por ejemplo, es el Estado el que asume los costes de la flexibilidad y libre disponibilidad de la fuerza de trabajo que exige el proceso productivo encarnado en la empresa red, esto es, la necesidad de disponer de una fuerza de trabajo en los tiempos, cantidades, lugares y cualidades que en cada momento exijan las tendencias del mercado, y para ello es necesario que el Estado asuma las cargas sociales de los procesos de reestructuración de la empresa, o de la actividad de formación y recualificación profesional que exigen el ciclo de producción flexible.

---

(17) Sobre el concepto de *Estado abierto* remito a mi trabajo P. MERCADO PACHECO, «El Estado comercial abierto: la forma de gobierno de una economía desterritorializada», en J. R. CAPELLA (ed.), *Transformaciones del Estado en la mundialización*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000, pp. 123-158.

(18) Vid. Boaventura de Sousa SANTOS, *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Edic. Sequitur, Madrid, 1999, p. 55.

Ni siquiera la reducción más visible del Estado, como pudiera ser el proceso de privatizaciones de empresas y servicios públicos de titularidad estatal, constituye una excepción a esta regularidad de la presencia del Estado en su proceso de apertura a la economía global (19). Incluso, en las experiencias de «privatización en sentido estricto» y no sólo de «privatización de la gestión» del servicio público, esto es, en las variadas formas de traspaso de la titularidad pública a titularidad privada, la pérdida de control estatal sobre determinadas actividades económicas se ve contrarrestada por un aumento de poderes especiales de influencia e intervención del Estado en la toma de decisiones de las empresas privatizadas, como, por ejemplo, las *golden share* (20), o la selección de compradores mediante la creación de un «núcleo estable» de accionistas, o la privatización entre pequeños accionistas, o mediante la permanencia en manos del Estado de los poderes de determinación de precios, regulación de las condiciones de servicio, supervisión de la calidad y protección jurídica de los usuarios en los casos de privatización de la gestión de servicios públicos.

Y, por último, la existencia del Estado sigue siendo crucial para llevar a cabo la apertura de las economías nacionales a la economía global, porque uno de los efectos más visibles de este proceso de apertura es la marginación de amplios colectivos sociales de los presuntos beneficios de este proceso de mundialización, y estos sectores excluidos poco pueden esperar de la lógica del mercado global. Sectores excluidos que, por su importancia incluso en los países más desarrollados, amenazan seriamente la legitimación y cohesión social, y «sin una cohesión social suficiente ni siquiera los segmentos privilegiados son capaces de reproducir las condiciones en que descansan sus ventajas competitivas. En esta tarea de generación de armonía social, el Estado, bajo éste u otro nombre, es difícil que pueda ser sustituido por lejanas instancias supraestatales, por eficaces que estas lleguen a ser en la gestión de lo económico» (21).

---

(19) Sobre el proceso de privatizaciones *vid.* G. RODRIGUEZ CABRERO, *Estado, privatización y bienestar*, Fuhem, Icaria, 1991. *Vid.* también, R. MARTIN MATEO, *Liberalización de la economía. Más Estado menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988; R. FRYDMAN y A. RAPACZINSKY, *Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?*, Central European Univ. Press, London, 1994, y C. GRAHAM y T. PROSSER, *Privatizing Public Enterprises: Constitutions, State and regulation in Comparative Perspective*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

(20) La *Golden share* o «acción de oro» es el mecanismo utilizado en el proceso privatizador inglés para compatibilizar la pérdida de la propiedad de una empresa por parte del Estado, con la posibilidad de que, dada la importancia que se atribuye a determinadas medidas relacionadas con la vida de tal empresa, pueda aquél vetar algunas decisiones de la mayoría accionarial, pese a ser propietario minoritario. Sobre este mecanismo, y sobre los demás controles establecidos por el Estado sobre las empresas privatizadas, *vid.* la excelente exposición de J. CORCUERA ATIENZA, «Estado y economía en época de crisis: las privatizaciones», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, 1996, p. 13.

(21) *Vid.* A. MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, «La articulación del centro de la economía mundial», en C. BERZOSA y otros, *La economía mundial en los noventa. Tendencias y desafíos*, Icaria-FUHEM, Barcelona-Madrid, 1994, p. 113. *Vid.* también, el interesante trabajo de Elie COHEN, «Soberanía nacional y globalización económica», *Revista de Occidente*, núm. 167, abril 1995, pp. 71-74, donde señala explícitamente que «si se define la soberanía por el control, entonces las dinámicas de la universalización privan a los gobiernos de los Estados-Nación de un buen número de sus prerrogativas. Pero nos negamos a considerar que la soberanía sea el poder omnímodo... El Estado-nación, por el contrario, conserva el inmenso abanico de las políticas sociales, de infraestructura, de investigación, de educación que al mismo tiempo permiten la elaboración y la puesta en práctica del compromiso social nacional y la promoción del espacio nacional como territorio de localización de actividades» (p. 73).

En definitiva, se asiste a una expansión cuantitativa de la presencia del Estado en el sistema económico y comercial, y simultáneamente a una pérdida del papel de la política y de la acción pública en la orientación de las opciones económicas. El papel del Estado se reduce a actuar como un competidor más en la arena de la competitividad global (22). El «Estado comercial abierto» no implica menos Estado, sino *la despolitización de la decisión pública en el gobierno de una economía mundializada* y su sustitución por un *gobierno técnico-mundial del nuevo orden económico* legitimado exclusivamente en el plano de los hechos por la constitución en valores universales de la racionalidad económica y los imperativos de la eficiencia.

¿Pero cuáles son las razones de esta despolitización? ¿Es simplemente una incompatibilidad, una falta de simetría espacial entre una política territorialmente limitada y la realidad de una economía mundializada? ¿Por qué el mundo de los años de oro de los «treinta gloriosos», de la etapa del *welfare*, ha dado lugar tan rápidamente al universo caótico de nuestro tiempo? ¿Qué es lo que ha destruido y debilitado tan drásticamente y aceleradamente el equilibrio y la tensión entre mercado y sociedad, entre principio individualista y principio social, entre libertad, igualdad y justicia? Evidentemente este equilibrio no era totalmente satisfactorio (especialmente para el mundo no desarrollado) pero al menos parecía una conquista que, mediante la reforma y la acción política, podría extender progresivamente los beneficios de aquella peculiar forma de compatibilidad entre crecimiento económico y bienestar social.

A pesar de lo expuesto hasta aquí, estoy convencido de que las razones de las transformaciones anteriormente apuntadas no pueden ser descifradas simplemente residenciando su raíz en la economía; la economía es altamente condicionante, pero también es fruto de decisiones y de elección.

Más decisivo, o al menos necesario, para que la economía se haya convertido en el eje del cambio ha sido la transformación del «imaginario» (23), el complejo de ideas, de convicciones, de decisiones racionales y pasionales que tenemos sobre el hombre y sobre el mundo y que guían la política y la cultura.

Estoy convencido de que la apoteosis de lo económico a la que asistimos es el triunfo no tanto del neoliberalismo y de las políticas de desregulación, de privatización de los derechos sociales y de los servicios públicos, sino de aquel más profundo de la *sociedad de mercado*, de aquel imaginario que representa la vida social

---

(22) Como describe a la perfección el que fuera Gobernador del Banco de España: «El aumento de la competencia ha alcanzado a las políticas económicas de los gobiernos. En un primer sentido, porque los mercados financieros, globalizados y potentes, provistos de excelente información y con técnicas de análisis, someten las distintas economías a un examen continuo, dispuestos a abandonar posiciones en activos de todo país cuya evolución y cuyas previsiones no les satisfagan. Los gobiernos han de competir, por tanto, en estabilidad si quieren evitar el castigo de los mercados; las autoridades nacionales se ven así sometidas a una presión persistente para que desarrollen políticas monetarias y fiscales disciplinadas. En un segundo sentido, los gobiernos han de competir en cuanto a sus regulaciones y a sus normas fiscales en un mundo donde la producción y las inversiones se caracterizan por una notable movilidad internacional. Atraer y retener actividades productivas e inversiones exige de los gobiernos atención a sus políticas de competencia, de estándares, de normas reguladoras de mercados y de impuestos en relación con las aplicadas en otros países». Vid. Luis Ángel ROJO, «La economía mundial en el fin de siglo», en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 65, 1996, p. 5.

(23) Vid. C. CASTORIADIS, *Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto*, Gedisa, Barcelona, 1994.

como un espacio de mercado aunque no existan transacciones mercantiles. La mundialización de la economía es, al mismo tiempo, la mercantilización del mundo.

Por «sociedad de mercado» no entiendo simplemente la importancia del mercado como «institución» económica en un determinado tiempo histórico y en una determinada sociedad, sino la constitución del mercado en paradigma de toda acción política y social, la representación de la vida social como experiencia mercantil. Como recordaba Polanyi, la existencia de un mercado autorregulador exige la división institucional de la sociedad en una esfera económica y una esfera política y «este modelo institucional únicamente podía funcionar sometiendo a la sociedad a sus exigencias, pues una economía de mercado no puede existir más que en una sociedad de mercado» (24).

Y la sociedad de mercado implica, en primer lugar, una redefinición de la frontera entre el sector mercantil y el no mercantil de la economía por la que determinados bienes y servicios, que se consideraban imprescindibles para la sociedad y que el mercado no estaba en condiciones de proveer eran organizados y suministrados por el Estado (energía, educación, seguridad, transportes y comunicaciones) han pasado progresivamente a entrar en el ámbito de la competencia mercantil. Este fenómeno, de privatización de servicios públicos y de liquidación prácticamente consumada del sector público de la economía, no debe, sin embargo, ser analizado como un simple cambio de titularidad, de pública a privada en virtud de las presuntas ventajas comparativas que hoy en día presenta la libre competencia para el consumidor, como tampoco debe ser denunciado única y exclusivamente como una consecuencia más del triunfo del pensamiento neoliberal. Significa sobre todo cambiar los límites entre lo disponible y lo indisponible. La sustitución de la ley por el contrato implica esencialmente una modificación de los confines que distinguen los bienes indivisibles e indisponibles (los bienes públicos) y los bienes divisibles (los bienes susceptibles de disposición y apropiación individual). Y esta modificación no puede ser realizada exclusivamente en nombre de la eficacia, puesto que afecta a la decisión política constitutiva de toda sociedad.

La idea de sociedad de mercado, su poder sobre el imaginario colectivo, no consiste únicamente en mostrar las ventajas de la libre competencia en sectores que todavía no son mercantiles, sino la de representar la vida social como un espacio de mercado.

En definitiva, el nuevo mito de la sociedad de mercado y de la libre competencia no es sino la introducción en el imaginario social de la conciencia de que el individuo debe tener en cada situación y en cada momento un mercado de libre competencia, puesto que sólo a través de él es posible, no sólo aumentar el bienestar económico general, sino además realizar la más adecuada satisfacción de las necesidades de la persona. La necesidad de educación, de seguridad, de salud, de cultura... se convierte en el «derecho» de acceso a una pluralidad de ofertas de centros y servicios educativos, sanitarios o culturales en competencia entre sí con el fin de asegurar la libre elección del individuo. Se consuma la reducción del

---

(24) K. POLANYI, *La gran transformación*, La Piqueta, Madrid, 1989, p. 126.

ciudadano a agente económico-consumidor, o a cliente/usuario de servicios públicos.

La crítica neoliberal al proceso de administrativización de las pretensiones e intereses sociales en el modelo del Estado del Bienestar se ha construido sobre la base de que la burocracia se combate con técnicas de mercado. La administración es, sólo puede ser, administración de empresas. Esto es, la transformación del Estado en empresa (25). Es necesario privatizar las funciones que el Estado no debe desempeñar de manera exclusiva, pero al mismo tiempo someter a la administración pública a los criterios de eficiencia económica, flexibilidad, competitividad y servicio a los consumidores propios del mundo empresarial.

En la fase de la globalización resuenan con fuerza las voces que resucitan el mito liberal de la autonomía y naturalización de lo económico, en las que el mercado aparece como el lugar de leyes naturales y además benéficas. El Estado y la política son adyacentes a lo económico, no tienen función propia. La política es simple: garantizar lo que la naturaleza ya ha dado a los hombres. Así se legitima la subordinación de la política a lo económico, la inconveniencia de un gobierno político de lo económico.

Si la economía es natural, entonces lo que hace falta son necesarios los expertos que estudien y describan sus leyes: el gobierno técnico-económico es el lugar de la neutralidad y del cálculo racional de los expertos, de las agencias y «autoridades independientes».

Todas las grandes medidas en la política económica y social que han acompañado los procesos de mundialización de la economía se han presentado y legitimado como las únicas posibles. Pero la globalización es un problema, no un destino inexorable. Es fruto de un conjunto de decisiones políticas, no la dirección inevitable de la historia. Los Estados no se someten o entran en crisis por este tipo de globalización que se ha impuesto, eligen e intervienen en ella (26).

Tomemos el ejemplo de la Unión Europea. La Unión Europea ha sido a lo largo de su historia una solución de política económica, tecnocrática, decidida por los Estados, no tras la renuncia sino en el ejercicio pleno de su soberanía. Es una decisión artificial. Economía de mercado, libertad de circulación de mercancías y capitales, creación de espacios sin fronteras internas, unidad de moneda, son el resultado de una decisión política.

Quien denuncia la crisis de la política, el fin de la política –de una política que sin embargo ya ha decidido y elegido– a lo que aspira en realidad es a otra política. No se trata de una ausencia de la política en la determinación de lo económico sino de una política diversa, de una decisión política diferente.

Por ello, estoy convencido de que el primer paso hacia una democracia económica o hacia la democracia *tout court* es la liberación de la mitología de la eficiencia económica y de la competencia técnica, no en sí mismas, evidentemente, sino en cuanto fundamento economicista y tecnocrático de unas instancias de poder

---

(25) D. OSBORNE y T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading, Mass., 1992.

(26) *Vid.* sobre el carácter presuntamente natural y apolítico del mercado las consideraciones N. IRTI, «El orden jurídico del mercado», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 3, 2000, p. 19.

sustraídas al control y a la voluntad de la sociedad, es decir, en cuanto fundamento de unas decisiones sobre las cuales a las personas y las comunidades que las forman les ha sido expropiada toda capacidad de decisión.

Y ningún paso en el terreno de la política, del derecho, de las instituciones y de la democracia puede darse sin poner en cuestión los *ídola* sobre los que se estructura esta concepción del mundo, pero también las instituciones jurídicas, políticas y económicas que lo rigen.

#### IV. ¿UN FUTURO PARA EL ESTADO? REPOLITIZACIÓN Y REDEFINICIÓN DEL ESPACIO POLÍTICO ESTATAL

En este nuevo contexto global de contradicciones y de complejidad, de apoteosis de lo económico, de crisis del Estado, ¿Cuál es el espacio de la política liberada de los confines espaciales del Estado? ¿Cuáles son sus funciones y características? ¿Cuál es hoy el espacio político posible? ¿Cuáles son o deben ser las nuevas constelaciones posnacionales en las que se desarrolle? ¿Y qué papel asume o debe asumir el Estado? ¿Es posible una reformulación o transformación del Estado, que otorgue al Estado un significado que vaya más allá de este Estado abierto, competitivo, de este Estado empresario, que pueda ser propuesto como alternativa al cosmopolitismo real e imperante del mercado? ¿Qué papel puede jugar hoy el Estado a la hora de recomponer la tensión y el equilibrio necesario entre democracia y capitalismo que, con todas las limitaciones que se quieran, había tenido en la fase del Estado del Bienestar como escenario el territorio estatal?

Todas estas son cuestiones que desbordan con creces los límites de este trabajo, y a las que difícilmente puede darse una respuesta definitiva; por ello, en lo que sigue intentaré ofrecer sólo algunas reflexiones provisionales sobre el papel del Estado en la necesaria recomposición de un vínculo entre economía y política, entre capitalismo y democracia en los nuevos espacios políticos de la globalización.

Pero, antes de entrar en el terreno de las propuestas normativas, es necesario hacer una advertencia. En estas reflexiones no se trata de considerar al Estado o su existencia o supervivencia como institución política como un fin en sí mismo, sino como organización política e instrumento de realización de la democracia y de garantía de los derechos de los seres humanos. Si el Estado, aparte de ser un inmenso instrumento de poder y de dominio, tiene o ha asumido en la Modernidad como la mejor de sus misiones la protección y promoción de los derechos de los seres humanos, el problema de su crisis o de sus funciones efectivas en la fase de la mundialización debe evaluarse a través del prisma de su relación con la cuestión de la democracia y de los derechos de los seres humanos. Ni preocupaciones de poder, ni una concepción abstracta de la eficacia organizativa, ni mucho menos el puro y simple desarrollo de tendencias insertas en el proceso de globalización pueden ser razones suficientes para escribir el epitafio del Estado, para dar por finiquitado este modelo de organización política o su sustitución por una nueva forma de organización política salida de los talleres del diseño o del bricolaje institucional.

Las transformaciones del papel del Estado deben ser valoradas a la luz de la conexión con la cuestión de los derechos y de la democracia. Toda constelación institucional de poderes, locales, globales, estatales, regionales, públicos o privados, debe ser considerada sobre tales bases. Es decir, el problema no es qué instancia, qué institución, qué constelación de poderes debe asumir las funciones desarrolladas hasta ahora por el Estado, sino más bien, cómo satisfacer y garantizar hoy los derechos de los hombres y mujeres que en el pasado eran garantizados en sede estatal y los nuevos derechos que están surgiendo.

En esta línea es posible situar, al menos teóricamente, tres posibles variantes o alternativas en las que situar el futuro papel del Estado.

En primer lugar, como reacción a la pérdida de soberanía del Estado nacional, nos encontraríamos con la estrategia de la *resistencia democrática dentro del territorio del Estado*. La resistencia constitucional en el terreno del Estado convertiría el espacio político nacional en reducto soberano desde el que afrontar y amortiguar los efectos más devastadores de la globalización económica y de la mercantilización del mundo en el ámbito de la democracia y de los derechos (27).

En el espacio político del Estado-nación reunificado se ha producido «una coalicción de aquellos que se resisten a la decadencia social, ya sea potencial o real de las víctimas del cambio estructural y quienes hacen frente a la mutilación del Estado democrático y de los derechos de sus ciudadanos» (28). En definitiva, se trataría de una estrategia de renacionalización de la política.

Sin embargo, esta es una estrategia que creo ineficaz e imposible de transitar por ser completamente irrealista. La configuración actual de la economía mundial no hace ya posible un equilibrio de democracia y capitalismo en un solo país; es más, dicha posibilidad estaría expuesta a la presión y a la sanción constante por parte de los actores y de los poderes económicos de un espacio económico global desterritorializado.

Por otro lado, frente a los nuevos desafíos de los movimientos migratorios y del empleo, de la protección del medio ambiente, de la garantía de la seguridad de sus propios ciudadanos ante los fenómenos de la criminalidad organizada o las formas de terrorismo global, el espacio político estatal aparece absolutamente inadecuado e insuficiente.

Pero, además, y lo que es más importante, reproponer el espacio territorial nacional como espacio de los derechos resultaría incluso regresivo si tenemos en cuenta, por ejemplo, los nuevos desafíos que en términos de garantía de derechos plantea al Estado tradicional una ciudadanía permeable, cada vez menos nacional y más multicultural. La resistencia democrática en el territorio de los Estados corre el riesgo de acabar negando los fundamentos igualitarios y universalistas de la democracia misma. Como apunta Habermas, «el sentimiento proteccionista signi-

---

(27) Vid. por ejemplo, el trabajo de J. TAJADURA TEJADA, «¿El ocaso de Westfalia? Reflexiones en torno a la crisis del constitucionalismo en el contexto de la mundialización», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, 2004, pp. 315-349.

(28) Vid. J. HABERMAS, «El valle de lágrimas de la globalización», en *Claves de razón práctica*, núm. 109, p. 6.

fica, como mínimo, una ayuda al rechazo etnocéntrico, al rechazo xenófobo de lo otro y al rechazo antimoderno de condiciones de vida complejas» (29).

En segundo lugar, y en el extremo opuesto, nos encontraríamos con las propuestas de liquidar el Estado-nación y el sistema de Westfalia de relaciones internacionales para reproponer *un Estado a nivel mundial*. La liquidación del Estado-nación por elevación, constituyendo un Estado mundial cosmopolita capaz de reespacializar la política al mismo nivel que el de una economía globalizada.

La ruptura de la simetría de los espacios económicos y políticos sería la precondition y la oportunidad para la construcción de un nuevo espacio de los derechos que supere la contradicción entre la afirmación de su universalidad y el carácter nacional de las garantías y que acabó confiando la tutela de los derechos fundamentales particulares a las vicisitudes históricas de cada Estado, que asumían los derechos humanos como parte constitutiva de los ordenamientos jurídicos democráticos incorporándolos en sus respectivas constituciones como derechos de los ciudadanos.

Según los «globalistas» (30) los procesos de globalización a escala planetaria son la precondition para resolver, como apuntó Kelsen, el «problema de la soberanía», en tanto que minan los fundamentos estatistas del ordenamiento jurídico internacional y permiten la progresiva superación del modelo Westfalia de relaciones internacionales en dirección a un Estado de derecho planetario y de una ciudadanía cosmopolita (31). El camino obviamente pasaría por una reforma democrática del derecho internacional (32), la reforma de las Naciones Unidas y la constitución de un Consejo de Seguridad con poderes ejecutivos, también en el terreno económico, como han sugerido la Comisión de Gestión de los Asuntos Mundiales (33) o el Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano.

En definitiva, la unificación planetaria que se está realizando a nivel económico y financiero exigiría la afirmación de procesos análogos de unificación del Derecho a través de la institución de órganos supranacionales de carácter judicial, dotados de órganos de control capaces de ofrecer al ciudadano instrumentos jurídicos contra sus gobiernos y provistos de poderes autónomos de coerción. La Declaración de Derechos del Hombre de 1948 asume en esta perspectiva el papel de

(29) *Ibid.*

(30) Para una exposición y crítica de estas teorías, *vid.* D. ZOLO, *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*, Paidós, Barcelona, 2000, y del mismo autor, *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, Carocci, 1998; del mismo autor «Una crítica realista del globalismo jurídico desde Kant a Kelsen y Habermas», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, 2002, pp. 197-218.

(31) *Vid.*, por ejemplo, O. HOFFE, «Una república mundial complementaria. Sobre un ordenamiento jurídico y de paz en la época de la globalización», en *Derecho intercultural*, Gedisa, Barcelona; *Vid.* también D. ARCHIBUGI, «From the United Nations to Cosmopolitan Democracy», en D. Archibugi, D. Held (comps.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge, pp. 121-162.

(32) *Vid.* sobre este tema, por ejemplo, R. FALK, «Rethinking the Agenda of International Law», en K. Nordenstreng y H. I. Schiller, *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s*, Ablex Publish, New Jersey, 1995, pp. 418 y ss., y M. L. ESPADA RAMOS, «¿Un derecho internacional alternativo?», en *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, vol. 80, núm. 2, 1994, pp. 208 y ss.

(33) *Vid.* *Nuestra comunidad global. Informe de la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales*, Alianza Editorial, 1995.



«norma fundamental», «embrión», junto a los Pactos sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos y sociales, de una verdadera «constitución global», apta para conferir una legitimidad constituyente a organismos no sólo de gobierno, sino también de garantía jurisdiccional de los derechos humanos a nivel mundial.

No me cabe duda de que frente a un gobierno técnico mundial del sistema económico y frente a la evaporación y ocultación de las sedes donde se deciden las cuestiones importantes que afectan a las formas y a las condiciones de vida de los ciudadanos del planeta, los principios de este nuevo cosmopolitismo jurídico, de este garantismo o constitucionalismo mundial (la reforma democrática del derecho internacional y sobre todo de las Naciones Unidas, el respeto a la legalidad internacional por parte de todos los Estados, publicidad y control de las decisiones, garantías jurisdiccionales y, por tanto, una justicia internacional que controle las violaciones más flagrantes de los derechos humanos) resultan hoy imprescindibles como línea de resistencia que pudiera preservar a la sociedad mundial de los efectos más devastadores del proceso de mundialización económica.

Este proyecto de orden cosmopolita basado en el derecho y en la universalidad de los derechos humanos, es sin duda una propuesta normativa loable, bienintencionada, pero también corre el riesgo de convertirse en un discurso hueco, en universalismo abstracto incapaz de incidir en las condiciones materiales que conforman la realidad que la normatividad de los derechos humanos pregona (34). Un riesgo que corre, en tanto que, paradójicamente, pretende aplicar de forma «inmediata» a la globalización y sus problemas los mismos instrumentos –Estado de Derecho, reconocimiento y garantía judicial– que curiosamente en el ámbito de los derechos económicos y sociales, de la constitución del Estado social, han mostrado en el contexto de la globalización un fracaso estrepitoso. Tanto la transformación en sentido universalista de los derechos de ciudadanía en derechos humanos, el paso de los derechos de ciudadanía a los derechos de la persona como ciudadanos de un orden cosmopolita, como la institución de poderes supranacionales que regulan jurídicamente las relaciones entre Estados y sobrepasan las esferas estatales de la soberanía no serían algo nuevo, una anticipación normativa, sino el desarrollo inmanente de tendencias evolutivas ya en acción en el espacio del Estado-nación, o sea, la natural continuación de los procesos de democratización y modernización que tuvieron lugar en Occidente, pero que la globalización trasladaría ahora a escala global.

La «huida hacia adelante» de proponer como «única» respuesta coherente en el plano jurídico, político y moral a la globalización, la creación de formas de organización universales, un Estado mundial, mediante la revitalización de la utopía kantiana del *foedum pacificum*, de la *civitas máxima* kelseniana y de un derecho cosmopolita, puede resultar un expediente demasiado simplificador, que básicamente consistiría en una reespacialización, una recuperación de los espacios políticos perdidos y una adaptación de las categorías jurídicas y políticas de la forma estatal moderna a la escala global.

---

(34) Vid. P. BARCELONA, «La globalización y los derechos humanos en la construcción europea», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 9-27.

Pero, desde mi punto de vista, es difícil creer que el problema del exceso de la abstracción del que sufren hoy la acción política de los Estados nacionales occidentales a los ojos de la ciudadanía, la crisis real de la forma estatal de satisfacción de los derechos, pueda ser resuelto transfiriendo la referencia de su acción a un estadio de abstracción todavía más alto, como pudiera ser el del un Estado de Derecho planetario. Paradójicamente, esta estrategia de un orden mundial cosmopolita no sería sino responder a la crisis del Estado-nación moderno con una apología de la forma Estado, en su versión de Estado constitucional cosmopolita. Además, desde esta perspectiva se haría necesario tener que demostrar la posibilidad de la existencia de los correlatos de un Estado mundial de esas características: una «sociedad civil mundial», una identidad colectiva a nivel planetario y una ciudadanía que forme parte de una comunidad política que tenga en su base algún tipo de solidaridad social, difícilmente realizables, hoy por hoy, a nivel global (35).

Frente a ambas alternativas, la de la resistencia o renacionalización de la política y la de la huida del Estado-nación hacia un Estado cosmopolita a escala planetaria, cabe una posición en la que los Estados tendrían su vigencia y un poder propio, pero profundamente transformado. Los Estados han dejado de ser el centro, la estructura institucional básica del orden político, para convertirse en parte de un sistema de gobierno en la que comparte sus funciones con otros agentes transnacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, públicos como privados, pero también con regiones y entidades locales de ámbito infra o interestatal. Un orden político más amplio y más complejo en el que los Estados ejercen funciones políticas, pero no como entidades cerradas y soberanas, sino como partes componentes de un nuevo orden político internacional más amplio y complejo.

En cierto sentido, esta es, por ejemplo, la estrategia de reespecialización política propuesta por D. Held (36), para el que las formas políticas unitarias de la modernidad ya no son posibles en el mundo global, pero eso no significa que no sea posible una política democrática que valore la pluralidad de los mundos vitales y de las experiencias y pensarlas reespecializadas, sustraídas a la dispersión global. Se trata de una reespecialización de la política democrática no ligada a un territorio estatal o a la posibilidad de un futuro Estado mundial, sino a «estructuras comunes de acción política», en el que los individuos se reúnen por intereses comunes y en el que entran en juego nuevas esferas y redes de poder: por ejemplo, el cuerpo humano, el bienestar, la cultura, la economía, las instituciones jurídicas, etc. (37).

---

(35) Como reconoce Habermas, «incluso un consenso ampliado al mundo entero acerca de los derechos humanos no puede fundamentar ningún equivalente serio de solidaridad entre los ciudadanos de un Estado, surgida del marco que representa la nación. Mientras que la solidaridad de los ciudadanos en un Estado está arraigada en una peculiar identidad colectiva, la solidaridad cosmopolita debe apoyarse exclusivamente en el universalismo moral expresado en los Derechos Humanos [...]. Una comunidad jurídica inclusiva de ciudadanos del mundo que, sin embargo, esté organizada en el espacio y en el tiempo se diferencia ciertamente de la comunidad universal de personas morales, las cuales ni necesitan organización ni son aptos para ella... a la cultura política de la sociedad mundial le falta una dimensión ética y política común que sería necesaria para la formación de una comunidad y una identidad global. Una comunidad cosmopolita de ciudadanos del mundo no ofrecería, por lo tanto, una base suficiente para una política interior mundial». J. HABERMAS, *La constelación postnacional*, Paidós, Barcelona, 2000, p. 141.

(36) Vid. D. HELD, *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

(37) *Ibid.* p. 221.

En definitiva, espacios temáticos, en los que se manifiestan formas de poderes localizados no tanto en lugares cuanto en ámbitos y esferas de la existencia, y en estos espacios se puede pensar en instituir no una forma política unitaria, sino una serie de «marco» estable para el ejercicio de la política democrática y de respeto a los principios del derecho cosmopolita y de formas de gobierno en los distintos niveles, local, estatal, regional y global.

En definitiva, un *sistema multinivel de gobierno* en el que el criterio para decidir a quién corresponderían las funciones de gobierno sería el de la mayor y mejor satisfacción de los derechos que se entiendan como esenciales, un *principio de subsidiariedad* aplicado a todos los niveles, local, nacional, regional y global, en los que se desarrolla hoy la acción política.

Y en esa nueva constelación de poderes democráticos, el Estado puede jugar un papel nada secundario:

a) En primer lugar, porque la huida de la acción política hacia lo global, la focalización estricta en un «espacio público global» como nuevo espacio para la instauración de instituciones de gobierno democráticas y de garantía de los derechos, no debe desdeñar la importancia que, hoy por hoy, todavía desempeñan las instituciones estatales como espacio de garantía y realización efectiva de los derechos de los ciudadanos. Por muy numerosos e importantes que en principio puedan parecer los límites y las cesiones de soberanía estatal, las funciones del Estado son todavía generales y se extienden a toda el área de los fines colectivos determinados en base a las valoraciones realizadas en el proceso democrático en el interior de los Estados. Y aun teniendo en cuenta las limitaciones establecidas a nivel internacional, el margen de las políticas nacionales es todavía un espacio muy importante para la toma de decisiones políticas dentro del Estado.

Una perspectiva realista debe hacer reflexionar, especialmente a aquellos que auspician una rápida obsolescencia del Estado, sobre el hecho de que la caída de una instancia política, como el Estado, puede abrir un vacío que ni poderes territorial y localmente circunscritos ni, por ahora, poderes internacionales demasiado remotos sin control y equilibrio democráticos, estarían en condiciones de reemplazar.

b) En segundo lugar, hemos visto anteriormente que, en efecto, el Estado ha perdido o ha hecho cesiones de funciones de gobierno importantes en organizaciones supranacionales. Los Estados han dejado de ser los únicos sujetos de derecho internacional, pero la comunidad internacional es todavía una comunidad de Estados y los Estados siguen siendo el soporte básico del orden internacional.

En este sentido, el Estado no puede desinteresarse de las funciones transferidas, y mucho menos de aquellas que encuentran límites, vínculos y condicionamientos en las organizaciones internacionales. Estas no son instituciones separadas y contrapuestas al nivel estatal. Son los Estados los que las han originado, actúan como sus miembros y participan en su gestión. Deben elaborar ideas y comportamientos concretos acerca de sus objetivos y funcionamiento y contribuir a definir sus reglas y aplicación. En este cometido, el papel del Estado debe ser fundamental (38).

---

(38) Vid. U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città Aperta ed., Troina, 2002. p. 273.

Otra cosa es que ese papel deba ser atravesado por el principio democrático, y que deba afrontarse en serio una *transformación y democratización de la política exterior de los Estados*.

La política exterior, desde los orígenes del Estado representativo y como reminiscencia de las prerrogativas regias, ha estado en manos de los poderes ejecutivos, y ha continuado esta tendencia, tanto en la constitución y funcionamiento de las organizaciones supranacionales como en la definición y gestión de la política exterior dentro de los confines del Estado. Pero la progresiva transformación de la política exterior en «política interna mundial» (Habermas), exige la introducción de formas de expresión del principio democrático en el ejercicio de las funciones de gobierno en los nuevos espacios políticos globales.

En primer lugar, en la estructura organizativa y en los procedimientos de los organismos supranacionales, como es el caso de la Unión Europea, caracterizados por el bien conocido, persistente y denunciado «déficit democrático».

Pero, en segundo lugar, ese proceso de democratización de las decisiones de política exterior debe afectar también a los órganos competentes y a los procedimientos de formación y ejecución de las decisiones de política exterior en el ámbito interno de los Estados. En este sentido, como contrapunto a la conversión de grandes áreas tradicionales de la política interna en ámbitos temáticos de la política exterior en manos de los ejecutivos, el papel de los órganos representativos como el Parlamento debe ser reforzado en el desarrollo y ejecución en el ámbito interno de las decisiones tomadas en sede supranacional. Pero, más importante y urgente es paliar la falta de un auténtico proceso democrático en la elaboración previa de las políticas y de las opciones de política exterior del Estado. Bien es cierto que siempre quedaría el expediente de la ratificación en el Parlamento de los tratados internacionales (a menudo convertido en un trámite meramente formal), pero la intervención final de los órganos representativos es a todas luces insuficiente, si no se introducen formas institucionales constantes de consulta y participación en los procesos previos a la toma de decisiones.

A través de estos canales democráticos la participación del Estado en el sistema de gobierno de la economía global puede funcionar como un puente para la participación de los ciudadanos de los distintos países en las funciones de gobierno del espacio público global (39).

c) Los Estados como órdenes institucionales sobreviven y mantienen funciones de gobierno en el nuevo paisaje político, pero, como dice G. Jáuregui, lo que es más dudoso es que sobreviva su soberanía, al menos en su concepción moderna, porque «la era de la globalización es también la era de la diversificación del poder en varias soberanías compartidas, flexibles e interconexiónadas entre sí» (40).

El Estado se adapta a las nuevas realidades de su entorno y así mantiene su vitalidad. Amplía y aumenta su eficacia al crear nuevas plataformas de acción política. Aunque tenga que sacrificar competencias de soberanía, gana nuevas dimensiones en el ejercicio del poder político. En términos sustanciales, estas

---

(39) Vid. sobre este tema el interesante trabajo de S. SASSEN, «The Participation of States and Citizens in Global Governance», en *Indiana Journal of Global Studies*, vol. 10, 2003, pp. 5-28.

(40) Vid. G. JÁUREGUI, «Del Estado nacional a la democracia cosmopolita», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36 (2002), pp. 127-150, p. 132.

cesiones de soberanía nacen del reconocimiento de que la dimensión nacional no es ya la dimensión idónea en la que pueda ejercerse un gobierno efectivo de lo económico (41). Los Estados tienen que renunciar, desprenderse, de soberanía para rescatar y ampliar soberanía, porque la precondition de un papel diferente y renovado del Estado en el contexto de la política globalizada es, como acertadamente subraya Beck (42), su *desnacionalización*: «la discrepancia entre el espacio del Estado, territorial, por definición, y el espacio del mercado mundial, desterritorial y transnacional por definición, sólo puede afrontarse –desde la óptica de los Estados– si las actividades estatales se extienden más allá de las fronteras territoriales».

Cuando los Estados negocian convenios vinculantes conforme a derecho internacional o aprueban –como en el caso de la UE– conjuntamente normativas transnacionales de cooperación, actúan en un espacio transnacional, ya que se pretende que las obligaciones contraídas sean vinculantes para todos. De esta manera surgen espacios de cooperación estatal de soberanía cooperativa en condiciones de enfrentarse de una forma óptima a los poderes privados de la economía global y establecer nuevos marcos de condiciones para la actividad económica (43).

Pero esta ganancia de poder transnacional del Estado, continua Beck, tiene que pagarse con pérdidas de la autonomía nacional. No se trata, como se deplora a menudo, de una pérdida de soberanía, sino más bien de una merma de soberanía nacional que puede compensarse sobradamente con una ampliación de la soberanía cooperativa transnacional. Mientras no se dé ese paso, los Estados particularmente se condenarán a la ineffectividad en casi todos los ámbitos de la política: derecho, educación, de la criminalidad, del desarrollo tecnológico... Sólo las soluciones transnacionales, la desterritorialización de la política en forma de alianzas cooperativas entre Estados abrirán la posibilidad de solucionar los problemas candentes. La renuncia a los derechos de soberanía nacional no significa la pérdida de las atribuciones nacionales para solucionar los problemas. Más bien es lo contrario: sólo la transnacionalización de las actividades de los Estados abre camino a una reespecialización política capaz de incidir en los problemas nacionales, «sólo si los Estados consiguen igualar la movilidad del capital y redefinir y reorganizar sus posiciones de poder podrán frenarse internacionalmente el desmoronamiento del poder y la autoridad del Estado» (44).

La soberanía encuentra en la sujeción a principios internacionales y en la cooperación internacional una nueva cualificación, una soberanía transformada (45), pero no desaparece. En suma, los Estados disponen de estrategias para alterar la dirección y el carácter de la globalización, incluida la económica, pero no los Estados nacionales. Sólo en la forma de Estados transnacionales, de redes

---

(41) Vid. E. COHEN, «Soberanía nacional y globalización económica», *Revista de Occidente*, núm. 167, abril 1995,

(42) Vid. U. BECK, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona, 2004, p. 34.

(43) *Ibid.*, p. 239

(44) *Ibid.*, p. 240.

(45) Vid. K. JAYASURIYA, «Globalization, Law and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance». *Global Legal Studies Journal*, vol. 6/1999, pp. 425-455.

policéntricas de poder, pueden renovarse y recobrar su fuerza como poder regulador global.

d) Por último, asistimos a la emergencia de una forma de organización política nueva y más amplia y compleja, articulada en gran medida por los propios Estados y compuesta por un híbrido de flujos, redes y organizaciones. En ella se combinan e interactúan elementos estatales y no estatales, nacionales y mundiales.

Es una nueva forma de organización política que no tiene centro, y en este nuevo marco político el Estado pierde su papel central, pero esto no significa su debilitamiento, sino un cambio en la naturaleza de su fuerza.

El Estado pierde el control de la regulación social, pero gana el control de la «metarregulación», es decir, de la selección, coordinación, jerarquización y regulación de aquellos agentes no estatales que han adquirido o que adquieren en los procesos de globalización cesiones de poder estatal.

Por ello, como propone Boaventura Santos, se hace necesario *reinventar el Estado como novísimo movimiento social*, como espacio en el que «la lucha democrática se convierte así, ante todo, en una lucha por la democratización de las funciones de coordinación. Si en el pasado se buscó democratizar el monopolio regulador del Estado, ahora se debe, ante todo, democratizar la pérdida de dicho monopolio. Esta lucha tiene varias facetas. Las funciones de coordinación consisten, principalmente, en la coordinación de intereses divergentes o, incluso, contradictorios. Si el Estado moderno asumía como propia y, por tanto, como interés general una determinada versión o composición de esos intereses, ahora el Estado se limita a coordinar los distintos intereses, unos intereses que no son sólo nacionales, sino también globales o transnacionales. Esto significa que, en contra de lo que pueda parecer, el Estado está más directamente comprometido que nunca en la política de redistribución social y, por tanto, en el establecimiento de los criterios de inclusión y exclusión» (46).

En la nueva constelación política, el Estado, más que un grupo homogéneo y unitario de instituciones, es un campo de lucha entre, por un lado, las fuerzas y actores de una economía global que pretenden realizar la apertura y la subordinación de la acción estatal a la lógica del capitalismo global y, por otro, las fuerzas democráticas que puedan dar al Estado un significado y un papel diferente al hasta ahora asumido ante el empuje globalizador. En definitiva, un campo político abierto a la acción de «poderes y contrapoderes» (Beck).

Pero en un espacio público en el que el Estado convive con intereses y agentes no estatales cuyas actuaciones coordina, la democracia no puede quedar confinada en un modelo de democracia representativa concebida para la acción política dentro del Estado. En la nueva constelación política, la participación y el control democrático deben incidir tanto en la acción de coordinación de los Estados como en la actuación de los agentes privados (empresas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales) cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado. Como concluye Boaventura Santos, no tiene sentido democratizar el Estado si no se democratiza la esfera no estatal. Sólo la convergencia entre estos dos proce-

---

(46) B. SOUSA SANTOS, *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Sequitur, Madrid, 1999, p. 40.

sos de democratización permiten reconstruir un espacio público de deliberación democrática (47).

En definitiva, la democratización de la *global governance* no consiste en la creación de una versión del modelo nacional de democracia representativa, sino parte de un proceso general de desarrollo de nuevos principios democráticos que respondan a la complejidad y a los cambios en los espacios políticos de la globalización.

Porque la globalización organiza para sí nuevos espacios: economías regionales, ciudades globales, espacios «inmediatamente» expuestos a los flujos y a las dinámicas de la economía global, pero en esos espacios, como sucedía en el interior del espacio estatal, hay lugar para la política: como sucedía en el interior del espacio del Estado, se abren espacios desiguales de pobreza y de riqueza, de inmigración y de mano de obra precaria y de concentración de mano de obra y de tecnología innovadora, de dominio y dependencia. En definitiva, el espacio de la globalización económica es real, pero contradictorio, la globalización no puede ser leída como un proceso unidireccional: la victoria de la sociedad y del mercado contra el Estado es en sí la victoria de la economía sobre una modalidad de la política, pero, obviamente, la política permanece, sea en la nueva fenomenología del poder, las nuevas formas privadas y públicas de poder, sea en las nuevas y abiertas exigencias de justicia.

Y en esos nuevos espacios se abre la posibilidad para la institución de una nueva constelación de poderes democráticos, un espacio público repolitizado en el que articular un nuevo vínculo entre economía y política, entre democracia y capitalismo global. Es necesario que la economía sea de nuevo subordinada a la sociedad, poner urgentemente en cuestión el poder desorbitado de gestionar no sólo la producción y distribución de bienes, sino la vida misma de una sociedad completamente subordinada a la razón económica y técnica. Es necesario que las instituciones de la democracia representativa sean utilizadas allí donde existan y sean introducidas allí donde estén ausentes para asegurar el control social de las decisiones económicas y técnicas. A pesar de todos sus límites, no se puede devaluar la democracia de los elegidos con la aristocracia de la competencia profesional de los expertos. Por esta vía sólo se consume la anulación de la política como momento autónomo de elaboración y participación en la organización de la sociedad, se profundiza más aún en su reducción al papel de administración y gestión de intereses en manos de los «técnicos» y de las nuevas élites dirigentes surgidas al amparo del proceso de globalización.

Toda sociedad, por muy global e interdependiente que sea, necesita instituciones de poder explícitamente constituidas sobre la base de la posibilidad de tomar decisiones sancionables acerca de lo que hay que hacer y no hacer, es decir, la posibilidad de legislar, gobernar y resolver los conflictos. Lo que hace falta es liberarse de la mitología del mercado y de la razón técnica como dogmas que clausuran el horizonte histórico, como expresión de una sociedad heterónoma que ha santificado estos nuevos mitos. La democracia como proyecto de autogobierno significa un régimen en el que continuamente se reintroduce el tema de la justicia como paradigma colectivo de valores y de forma de vida (48).

---

(47) *Ibid.*, p. 41.

(48) Vid. P. BARCELLONA, *Il Declino dello Stato*, Dedalo, Bari, 1998, pp. 344 y ss.

El proyecto de autogobierno está todavía radicado en nuestro ser social y por ello es necesario hacerlo valer como alternativa al «fatalismo económico», para hacer posible un gobierno político-público de lo económico, en el que las decisiones económicas retornen al ámbito de la decisión política democrática, no por un perverso afán regulador e intervencionista, sino para establecer los fines, valores y derechos a los que la economía debería servir siempre de instrumento.

## **RESUMEN**

El objetivo de este trabajo es el de realizar un análisis de las funciones del Estado en el proceso de globalización económica que supere la aparente dialéctica entre la afirmación progresiva de los procesos de mundialización económica y la obsolescencia de la forma política del Estado-nación moderno. Un análisis que intenta mostrar cómo, pese a la pérdida de su posición central, de su declive como Estado-nación soberano, el Estado –un Estado diferente al Estado moderno– está jugando un papel político fundamental como «Estado abierto» a los flujos y exigencias del capitalismo global. Se termina con algunas reflexiones y propuestas normativas sobre el papel que el Estado podría o debería jugar como instrumento de la política democrática y de garantía de los derechos en el gobierno incierto, pero inevitable, de un mundo global.