

LA INSERCIÓN DE LOS SISTEMAS REGIONALES EN LA TRAMA DE LA GLOBALIZACIÓN

JOSÉ A. GIRÓN LARRUCEA

La progresiva extensión universal de un modelo de civilización que tiene su punto de partida en los principales Estados de Occidente y que se basa fundamentalmente en la libertad de comercio, la implantación de la tecnología como elemento de la producción y la organización de la sociedad de acuerdo con el reconocimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del individuo, no es el efecto de una actuación voluntarista de las democracias mayores en los últimos veinte años, sino el resultado de un proceso que se desarrolla esencialmente a lo largo de tres siglos y que encuentra su base en la eclosión del pensamiento europeo que supone la Ilustración, que introduce el análisis y la racionalización como elemento esencial de funcionamiento en todos los sectores de la actividad humana.

A partir de su consolidación filosófica y científica, el sistema del pensamiento europeo se introduce plenamente en la política, la economía, el comercio e instaura las ciencias sociales, dando lugar a que se establezcan formas de comportamiento racionalizadas y universalmente comprensibles, susceptibles de adoptarse en todo o en parte y contribuir a mejorar las situaciones en que se ponen en práctica.

De igual forma, la tecnología como respuesta del trabajo científico a los problemas concretos de la sociedad, puede ser incorporada por todos aquellos que se interesen en mejorar los rendimientos de cada sector específico de actividad.

Todo ello, impulsado por la fuerza y las necesidades del comercio y la economía pujante de los Estados de Occidente ha ido acuñando un sistema de vida, de organización de la sociedad que se ha ido extendiendo, bien es verdad que de manera muy desigual, por todos los rincones del planeta.

Desde el siglo XVI ha tenido lugar un progreso lento, muy lento, a largo plazo, interrumpido por regresiones bruscas, que únicamente en el curso del siglo XVIII y sólo en algunos países privilegiados tiene una continuidad que ya no se detiene. Su ritmo, antes de 1750 e incluso de 1800, estaba a merced de incidentes y de catástrofes de cualquier tipo. Se proseguirá con dificultad, de mil maneras diferentes y mu-

chas veces complicadas, a pesar de las crisis económicas, siguiendo oscuros caminos y con frecuencia impulsada por la iniciativa de grupos muy determinados.

Toda esta búsqueda de progreso se realiza en medio de situaciones muy diferenciadas de los colectivos humanos, que en las relaciones internacionales del mundo actual configuran el concepto de «*diacronía*».

No era lo mismo la organización, el nivel de desarrollo y el sentido de la evolución cultural y política de los indios del San Lorenzo que los de la Francia del siglo XVII, como tampoco es comparable en la actualidad los correspondientes de los Estados Unidos con los de cualquier país en vías de desarrollo.

Estos contrastes de progreso constituyen oposiciones externas. Pero también se producen situaciones opuestas de carácter interno. Toda economía, toda sociedad, toda civilización, en sí mismas un universo, también están divididos, distribuidos desigualmente «*contra*» ellos mismos. Por eso es preciso desmontar, analizar y volver a componer cada uno de los mecanismos particulares que intervienen en la dinámica de una sociedad, buscar entre ellos los elementos de semejanza, de similitud, los que tienen como efecto la «*regularidad*», la existencia de estructuras equiparables, necesarias para la existencia de puntos de contacto entre organizaciones sociales diferentes.

En la aproximación al proceso de globalización, hay que tener en cuenta que junto al nivel superior de la vida económica, en donde el cálculo y la racionalidad sistematizada encuentran un lugar predominante y que constituye el espacio de desarrollo del intercambio (los transportes, las estructuras diferenciadas de mercados, la relación entre países industrializados y países en desarrollo), se encuentra en todas partes a ras de suelo una vida material hecha de rutina, de hábitos heredados, de comportamientos muy antiguos que suponen gestos repetidos, procedimientos empíricos, soluciones que vienen de los tiempos en que el hombre estaba condicionado por la naturaleza local y obligado a afrontar problemas específicos que en muchos casos han determinado el tipo de constitución de una sociedad¹.

1. EL CONCEPTO DE GLOBALIZACIÓN

El concepto de globalización está referido en gran medida a una forma de concebir el mundo y la sociedad internacional desde la dinámica de las relaciones políticas y económicas entre los Estados. Con él se han abierto nuevas perspectivas para el análisis de los vínculos entre el conocimiento teórico y la realidad, la estructura social y los procesos dinámicos que tienen lugar en los colectivos humanos².

En este contexto se han ido descubriendo puntos de interés común y fórmulas de actuación que podían ser incorporadas por grupos y colectivos humanos de muy diferentes características y distinta evolución histórica, económica y social. Por eso se puede considerar que, hasta este momento, la naturaleza del concepto es primordialmente funcional. La globalización tiene lugar respecto de aquellas materias o secto-

1. Braudel, F., «*Civilisation matérielle et capitalisme (XV-XVIII siècle)*», T. 1, 1967, introducción.

2. Kofman, E.; Youngs, G., «*Globalization: theory and practice*», 1996, p. 1.

res de actividad en donde se puede producir una confluencia objetiva de intereses humanos o la adopción de modelos de comportamiento comunes por la forma de funcionamiento y por la estructura en que se desarrollan.

De esta forma, los mercados financieros globales y la proliferación de instrumentos y productos que se pueden transferir a través del «*ciberespacio*» han hecho que se incrementen las actuaciones globales respecto de problemas cotidianos producidos por las perturbaciones en muchos sectores del mercado.

Ahora bien, este tipo de actuaciones se pueden encuadrar en la dinámica de los acontecimientos accesorios, que pueden aparecer con espectacularidad en un momento determinado, pero que no marcan la evolución profunda de la historia, porque a su lado permanece vigente la situación de la gente corriente y de los más desfavorecidos, de aquellos que están fuera de los circuitos formales de las grandes transacciones. Colectivos que se pueden considerar los desvalidos del siglo XX y que en muchas ocasiones se ignoran o se olvidan.

Mientras que el movimiento del capital y sus instrumentos es cada vez más fluido, el factor trabajo no sigue el mismo ritmo en la mayoría de los casos. Esta es la situación de la gente que no tiene acceso a la riqueza de las zonas más prósperas de la postmodernidad y que en medio de una aparente oleada de bienestar siguen sometidos a estructuras que suponen un contraste diacrónico con el desarrollo, pero que constituyen un hecho estructural cuya modificación requiere una actuación específica y consciente que incorpore la dinámica del acontecimiento a la transformación de las estructuras más anacrónicas del colectivo humano³.

En este sentido, ni la globalización tiene todavía un carácter omnicomprensivo, ni hemos llegado al triunfalista «*end of history*» de Fukuyama, que asocia la universalización de los valores propios de la democracia liberal y del liberalismo económico con la consecución automática de una mejora en la situación del individuo y de las sociedades, por el simple hecho de la extensión de un determinado tipo de actuación económica y comercial que condicionaría por sí sola la completa reestructuración de la organización social en todos los Estados.

En la concepción de este autor, el desarrollo económico y los factores científicos y tecnológicos, el crecimiento económico y el progresivo control de la naturaleza representan fuerzas unificadas que contribuyen directamente a transformar los valores políticos y a neutralizar las desigualdades sociales, conduciendo a una profunda reestructuración del conjunto del colectivo humano. De esta forma, el proceso de la historia quedaría reducido a una clasificación de fuentes en la escala del progreso considerado desde el punto de vista del capitalismo. En una nueva concepción determinista (hay resonancias del materialismo histórico marxista, con el que se coincide por antítesis) el progreso tecnológico se identifica como la fuerza clave de la globalización que puede facilitar el desarrollo de una «*cultura global*»⁴.

3. Dalby, S., «Crossing disciplinary boundaries: political geography and international relations after the cold war» en «Globalization: Theory and practice», Kofman y Youngs, 1996, pgs. 29-30.

4. Fukuyama, F., «The end of history and the last man», 1992, pgs. 276-385.

En cualquier caso, si por globalización se entiende la interconexión de sectores de actividad en el sistema internacional, esto añade poca cosa a la caracterización de este concepto como un fenómeno universal cualitativamente diferente, entre otras cosas porque simplemente establece lo obvio, puesto que la interconexión de las partes es el elemento más primario de un sistema.

En este sentido, el mundo se considera como un conjunto y la globalización como el aumento de extensión de las formas de gestión de un negocio. No se diferencia lo global de lo simplemente internacional, ni el lugar de actuación del concepto de nueva dimensión de la acción humana. La globalización así considerada se percibe por sus manifestaciones más formales y aparentes: comunicaciones, organizaciones, ecología, transacciones comerciales, formas de producción económica, normas formales de funcionamiento, postergando la apreciación del factor humano, de la reforma real de las estructuras sociales y del individuo como referente esencial de cualquier transformación.

Ahora bien, en la actual coyuntura de la historia, en el presente momento del desarrollo del proceso iniciado por la Ilustración como movimiento de la conciencia humana que accede a una nueva concepción del hombre como sujeto de derechos fundamentales, inherentes a su propia naturaleza; de la sociedad como el espacio natural en el que se tiene que desarrollar en una libertad compartida; de las ciencias como productos del pensamiento racional que deben estar a su servicio, también hay que tener sentido de la realidad y aceptar la medida en que ese tipo de civilización se puede integrar en la sociedad universal y a través de los medios en que por su misma naturaleza (que excluye el uso de la fuerza para su imposición) se puede extender.

En este sentido, por su sencillez esencialista, parece aceptable la aproximación al concepto que hace T. McGrew al considerar la globalización como *«la multiplicidad de vinculaciones y de interconexiones que trascienden a los estados-nación (y por implicación a sus sociedades respectivas) que constituyen el moderno sistema mundial. Define un proceso a través del cual acontecimientos, decisiones y actividades (que se realizan) en una parte del mundo pueden llegar a tener consecuencias significativas para individuos y comunidades en otras partes del mundo muy distantes»*⁵.

La razón por la que es aceptable esta definición resulta del hecho de que el contenido o el significado de los conceptos sociales, en este caso el de globalización, no se pueden generar definiendo en abstracto el concepto en cuestión, sino que es necesario hacerlo en función de elementos específicos y que se encuentren vigentes y en funcionamiento en el momento en que se define⁶.

Así, desde un punto de vista material del significado de la globalización, se puede considerar el mundo económico como la primera unidad de análisis porque tiene una coherencia esencial que permite conectar sus variados y diferentes ámbitos de actividad.

5. McGrew, T., «A global society» en «Modernity and its futures», ed. Hall, S.; Held, D.; McGrew, T., 1992, pgs. 13-14.

6. Mc Lean, J., «Philosophical roots of Globalization and philosophical roots to Globalization» en «Globalization and its critics» ed. Germain, R.D., 2000, p. 57.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA GLOBALIZACIÓN

En primer lugar, es un fenómeno histórico. Esto no significa que se pueda determinar con precisión el momento en que da comienzo ni que se pueda establecer en concreto los diferentes tramos de su secuencia cronológica. Sin embargo para entender adecuadamente el concepto hay que identificar su entidad histórica. Esto significa tener que analizar que clase de condiciones necesarias y contingentes se producen para que tenga lugar la globalización. En este sentido se presenta como un proceso en el que determinadas formas de organización política, económica y social ceden su lugar a otras nuevas alternativas que hacen posible una estructuración común a múltiples sociedades, aunque se mantenga la existencia de elementos autónomos. La globalización es una forma de actuación económica y social que constituye un proceso estructural compatible con el desarrollo de otros de carácter local que, en realidad, le completan.

En segundo lugar, la globalización no se localiza en un determinado lugar. No ocupa un espacio tridimensional, sino que es una corriente de pensamiento y de actuación que atraviesa el colectivo humano en un determinado tramo de su historia. Por lo tanto da lugar a nuevas formas de influencia que no son territoriales ni soberanas y que se incorporan progresivamente a los hábitos de gobierno y de vida en cada unidad del colectivo humano en el contexto universal.

En tercer lugar, su desarrollo implica la puesta en marcha de determinadas iniciativas de carácter subjetivo que, en la medida en que demuestran su eficacia, se transforman en normas de comportamiento global, aceptadas pero no producidas por las estructuras de poder local, que representan por sí mismas transformaciones en las condiciones objetivas de la estructura social⁷. Este es un carácter esencial, conectado con la naturaleza del espíritu del pensamiento ilustrado, ligada al sistema del pacto social, en el que los comportamientos no se imponen, sino que surgen del consenso de la ciudadanía. Implica ese gran principio universal de dejar fuera de la ley el uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados y supone la consolidación del predominio de las clases medias en una parte importante de la sociedad internacional, que ha cambiado las prioridades de los Estados y ha convertido el progreso social y el desarrollo económico en objetivos esenciales de la actuación de los órganos de poder. Se configura así como un proceso que se manifiesta en múltiples contextos en los que incorpora formas de actuación colectiva que influyen en la estructuración de los comportamientos individuales, sin necesidad de una mecánica formal determinada⁸.

En este sentido se puede considerar que el proceso de globalización, en las sociedades en que se ha presentado con suficiente intensidad, regenera y reorganiza la eficacia de la actuación del Estado y la constitución del mercado. De esta forma, modernidad, capitalismo, globalización y sus consecuencias constituyen la expresión de un conjunto de elementos que caracterizan a una parte importante de la sociedad internacional actual.

7. Mc Lean, J., op. cit., pgs. 60-62.

8. Germain, R.D., «Globalization in historical perspective», en «Globalization and its critics» ed. Germain, R.D., 2000, p. 70.

De esta forma la globalización se puede considerar como un proceso que discurre de tal forma que tiene como resultado que los condicionamientos geográficos hayan dejado de ser absolutamente determinantes para el nacimiento de las concepciones económicas, sociales y culturales y que los colectivos humanos acepten cada vez más que esto es factible por lo que significa para la adopción de modelos comunes de comportamiento, con independencia de la ubicación geográfica de los individuos.

3. LA GLOBALIZACIÓN Y EL ESTADO-NACIÓN

El proceso, que tiene su origen en la época del mercantilismo, en realidad empieza a tener entidad a partir de la Ilustración, que le proporciona un sistema racionalista que le sirve de base ideológica, con la implantación del Estado-nación, que le proporcionará consistencia política, con el inicio de la revolución industrial y la aplicación a la producción de planteamientos científicos y la institucionalización del capitalismo, que multiplicará su potencial económico y comercial.

La concepción del hombre y la sociedad de la Ilustración se fraguan entre 1680 y 1790, con la laicización del pensamiento y la consolidación de las ciencias sociales. En los países en los que se desarrolla se conecta con principios de tolerancia y de libertad religiosa en una progresión, que no será completamente uniforme, cuyo compromiso con la idea de educación de la humanidad se concretará en una cruzada permanente contra las fuerzas oscurantistas de todos los fundamentalismos⁹.

Su significación la percibió con claridad D'Alembert en su toma de posición frente a los intelectuales ilustrados en un asunto aparentemente tan liviano como la denominada «*Querelle des Buffons*» o polémica en torno al estreno en París de la ópera bufa «*La serva padrona*», de Pergolesi, cuando se opone a la libertad de expresión en la música porque «*la libertad de música presupone la de sentimiento; la libertad de sentimiento requiere libertad de pensamiento; la libertad de pensamiento implica libertad de acción; y la libertad de acción supone la ruina de los estados. Por lo tanto es preciso preservar la ópera tal y como es si queremos conservar el reino; y permitásenos frenar la libertad de pensamiento si no queremos que sea seguida por la libertad de expresión*» (D'Alembert, «*De la liberté en la musique*», 1759). Por lo tanto existe desde el primer momento plena conciencia del potencial del reconocimiento de los más elementales derechos del individuo como elemento transformador del Estado absoluto en las modernas democracias y de lo que significaba el paso de la condición de súbdito sometido al poder dogmático al uso a la de ciudadano, abierto a todas las posibilidades de ejercicio de la libertad y titular de la soberanía nacional, que en el futuro será clave para la estructuración de una sociedad internacional fundamentada en relaciones diferentes a la desconfianza permanente y a la hostilidad como sistema entre sus componentes.

En la constitución de este Estado, básico en la trama de la globalización en su etapa actual, resulta esencial la aportación de Sièyes, porque en la fundamentación del ra-

9. Wokler, R., «The Enlightenment, the Nation –State and the Primal Patricide of Modernity», en «The Enlightenment and Modernity», ed. Geras, N. Y. Wokler, R., 2000, pgs. 161 y ss.

zonamiento que había conducido a la formación de la Asamblea Nacional a finales de Agosto y principios de septiembre de 1789, junto a la motivación del argumento de que al rey de Francia se le tenía que negar la posibilidad de ejercer un veto absoluto sobre las funciones del legislativo, el abate francés, que buscaba la definición de la identidad de la Asamblea, también propone que se le niegue al pueblo de Francia la posibilidad de ejercer un mandato imperativo sobre sus propios delegados, puesto que ese tipo de mandato privaría a los representantes de los ciudadanos de su libertad y sustituiría la voluntad colectiva de la nación en su conjunto por las múltiples voluntades particulares de ciudadanos dispersos¹⁰.

Esta idea de la representación nacional, anclada en el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales, pero considerando a la Asamblea electa como un órgano único e indivisible depositario del ejercicio de la soberanía nacional, junto con el sistema de división de los poderes de Montesquieu, resulta básica para el desarrollo de una estructura racional de Estado que permitirá una transmisión auténtica de los intereses de la ciudadanía y una articulación de los intereses en común con otras sociedades y otros Estados¹¹.

El desarrollo de este tipo de Estado supondrá para las sociedades la posibilidad de desprenderse de muchos anacronismos arraigados en concepciones feudales e ir transformando a impulso de las tensiones que aparecen con la revolución industrial la composición de la sociedad y los objetivos prioritarios de los correspondientes gobiernos.

Esto no ha tenido lugar en un único acto ni de una manera simultánea en todas partes. Constituye una de las fases del proceso. Sobre todo a partir de 1945 se acentúa en los estados más desarrollados con la consolidación de unas clases medias muy potentes, que no se identifican con los objetivos más tradicionales de unos Estados que habían basado el ejercicio de su soberanía en el dominio territorial y que habían perseguido su hegemonía a través de un intento constante de debilitar a sus oponentes, lo que naturalmente había supuesto una continua sangría en vidas y dinero.

La ciudadanía de los estados industrializados exige a sus representantes y a los gobiernos que constituyen la priorización de los objetivos de desarrollo económico y progreso social. En el ámbito de las relaciones internacionales esto se concreta en un consenso cada vez más profundo y generalizado respecto de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones entre Estados y en la apertura a una cooperación, un intercambio y una interacción con los demás a los niveles que sean necesarios para garantizar los objetivos perseguidos respecto del desarrollo de la sociedad.

Esta transformación en las sociedades de los Estados industrializados, que en el periodo de la guerra fría dejaron atrás muchas de las características que definían la política seguida cuando aun mantenían la posesión de grandes imperios coloniales, dando paso a nuevas formas de entendimiento en una sociedad internacional mucho

10. Wokler, R., op. cit., pgs. 174-177.

11. Sièyes en su obra «Qu'est-ce que le Tiers État?» (ed. Zappieri, R., 1970, p. 151) introduce también la expresión «*la science sociale*» al referirse a la historia de la filosofía social y de las ciencias humanas M. Foucault, («Les mots et les choses, 1966, pgs. 238 y 263) mantiene en este sentido que 1795 fue un año fundamental en el periodo de 20 ó 30 años en el que da comienzo la metamorfosis de la modernidad.

más extensa, en la que las relaciones económicas y comerciales y las actuaciones de las entidades industriales y financieras multinacionales van a ir componiendo el esquema operativo de la globalización en la era de la electrónica y las comunicaciones.

Esto tiene como resultado que las democracias mayores hagan pasar definitivamente a sus Estados respectivos de la condición de «conquistadores» (que habían ejercido hasta la primera parte del siglo XX) a la de «comerciantes», que quizás constituya su característica más acusada en la actualidad. Puede que no sea una transformación ideal para la búsqueda de una solidaridad incondicional de ámbito universal, pero en la evolución desde una sociedad internacional cuyo núcleo de poder era también el primer foco generador de situaciones de quebrantamiento de la paz y la seguridad internacional, no cabe duda de que se ha introducido un elemento que ha desplazado las tensiones a ámbitos en que no alcanzan la misma proporción ni tienen las mismas consecuencias que en el contexto europeo y que progresivamente va dando lugar a una sociedad internacional en que se puede establecer un nivel aceptable de relaciones de coexistencia pacífica y, en muchos sectores, de amistad y cooperación entre los Estados soberanos, que han multiplicado su número por cuatro.

Por otra parte, la dinámica de la relación comercial implica la adopción de comportamientos cuya comprensión está al alcance de casi todas las mentalidades. Por muchas diferencias diacrónicas que existan en la evolución de los diferentes colectivos, casi todos entienden las ventajas que pueden derivarse de la cooperación o la asociación con los Estados industrializados. J. Huizinga, en su análisis de la toma de posición de Holanda en la Europa del siglo XVIII, señala como causa de su actitud frente a los problemas del momento el hecho de que «*la Hollande est prospère et puissante. Si elle perd peu à peu l'esprit belliqueux, l'esprit d'aventure qui avaient fait d'elle une grande puissance maritime et coloniale, ce changement ne veut pas dire qu'elle soit appauvrie; elle jouit de son opulence. Elle a d'ailleurs un autre moyen de faire rentrer l'or et l'argent dans ses coffres: la banque. Elle offre le premier modèle d'un état capitaliste; et la finance continue à l'enrichir.*

«*Par cet afflux et ce reflux de richesses elle est naturellement médiatrice. En politique-puisque elle a besoin d'une Europe Pacifique. Et de même elle offre aux religions une terre d'asile. La Hollande favorise la liberté de conscience, d'abord parce qu'elle a longtemps subi persécution pour sa croyance; ensuite parce qu'il n'est ni negoce, ni banque possible si l'on demande aux gens leur extrait de baptême*»¹².

Este tipo de Estado, que ha dejado de ser «conquistador» para transformarse en «comerciante», al haber renunciado de forma bastante fiable al uso de la fuerza (siempre que no se vean comprometidos sus intereses vitales) proporciona un margen de seguridad a aquellos que mantienen relaciones con él respecto de la situación de igualdad soberana en que se encuentran básicamente todos ellos en el mundo actual. Ello incide en el desarrollo del comercio internacional, que implica pragmatismo, negociación y competitividad.

12. Huizinga, J., «Du rôle d'intermediation joué par les Pays-Bas entre l'Europe Occidentale et l'Europe Centrale», Fondation Carnegie, Bulletin n° 7, 1933, en Hazard, P., «La Crise de la Conscience européenne, 1935», pgs. 97-98.

El pragmatismo abre camino a un sistema de evaluación de los problemas que tiene como objetivo encontrar soluciones rentables al coste económico más reducido posible.

La negociación es un elemento esencial como método para llegar a soluciones estables, necesario para operar en un ámbito en donde hay que llegar a situaciones aceptables para todos, en las que se realice un equilibrio de los intereses en presencia. La competitividad es una de las consecuencias de la transformación que ha sufrido el ejercicio de la soberanía por parte del estado-nación en el sistema de la globalización. La rivalidad se ha trasladado de las conquistas territoriales a la conquista de mercados para rentabilizar al máximo las políticas del Estado y el esfuerzo de los agentes económicos.

4. EL ESTADO-NACIÓN COMPETIDOR

La transformación contemporánea del estado-nación en estado-competidor es una de las consecuencias más importantes de la ampliación de los mercados internacionales. La actuación del Estado como representante de la sociedad y los grandes cambios en las relaciones económicas internacionales plantean la necesidad de nuevos desarrollos en cuestiones clave dentro del proceso de globalización. La prolongación de la naturaleza del Estado de bienestar como representante de los intereses generales en los mercados internacionales supone la búsqueda de los mayores beneficios posibles para unos agentes económicos cuya actividad garantiza el bienestar de amplios colectivos en el interior y a los que tiene que ayudar a soportar presiones y a adaptarse a condiciones estructurales fluctuantes y que influyen en la configuración de los objetivos de la propia estructura del Estado.

Esta transformación constituye un proceso muy complejo, que supone la reformulación del significado y del ejercicio de la soberanía y su adaptación a la condición de «comerciante» de la mayoría de los Estados en la actualidad. También es el reflejo del nivel de evolución de la sociedad y uno de los aspectos en que se manifiesta la diacronía, es decir, las diferencias existentes entre sociedades y estados respecto a su adaptación a las características actualmente predominantes en las relaciones internacionales.

En este sentido, no se puede considerar tanto que la naturaleza de la soberanía se haya podido deteriorar como el hecho de que se haya transformado porque también han cambiado los objetivos prioritarios de la sociedad y del Estado. Al trasladar la rivalidad desde el campo de la autoafirmación y la lucha por la hegemonía territorial se ha ganado un espacio en el que se ha podido instalar de una forma bastante general y bastante estable la coexistencia pacífica, en un contexto de igualdad soberana suficientemente garantizada para todos los componentes de la sociedad internacional. Por otra parte, aparecen otras características propias de la lucha por asegurar niveles suficientes de desarrollo económico y de rentabilidad comercial.

La primera es que la aparición del estado competidor no lleva a una simple decadencia del Estado soberano, sino que por el contrario necesita ampliar su interven-

ción en los terrenos de gestión de intereses y su contribución en la elaboración de las normas para la regulación de la competitividad en los mercados.

En este sentido los propios Estados promueven nuevas formas de globalización en el intento de adaptar su actuación para conseguir mayor eficacia en las transacciones internacionales:

- la actuación comercial exige, por su propia naturaleza, la obtención de un beneficio;
- los ciudadanos-contribuyentes exigen una buena gestión del presupuesto y la garantía de progreso económico en el seno de la sociedad de la que forman parte;
- las entidades multinacionales, implicadas de forma esencial en esta situación, exigen del Estado capacidad de gestión en la defensa de sus intereses concretos frente a las corporaciones establecidas en otros Estados.

Estos datos, propios de la situación del estado-comerciante en la sociedad internacional, hace problemática la aparición de un sistema de auténtica solidaridad internacional proporcional a las exigencias de la época y que pueda contribuir con eficacia a la búsqueda de soluciones reales para los problemas que padecen gran parte de los colectivos humanos existentes en la actualidad, aunque, por otra parte, esta dinámica de los Estados, que se ven obligados a defender sus propios intereses como estructura, los de la sociedad que representan y los correspondientes a las entidades que actúan en y desde su jurisdicción, no dejan de ser un elemento generador de una trama de intereses comunes que contribuye a estabilizar la situación de las relaciones en el conjunto de la sociedad internacional.

En este contexto, el Estado de bienestar establecido en los países industrializados, ha tenido que reorientar su actuación impulsado por cambios de carácter básico:

- en la política industrial, en la que se ha visto obligado a ceder el sector público a los empresarios privados;
- ha tenido que cambiar su estrategia de desarrollo económico, dejando de intervenir como planificador económico y abandonando el objetivo de funcionamiento autárquico, sustituyéndoles por una intervención flexible en respuesta a las condiciones que plantea la competitividad en un mercado internacional que se manifiesta con una capacidad de evolución y de diversificación cada vez más rápida;
- una atención especial a los elementos condicionantes del funcionamiento de la economía real, como el control de la inflación y de los factores monetarios, que ahora se sitúan en el centro de la acción del Estado en política económica;
- un cambio en el núcleo esencial de la concepción del bienestar social, abandonando en cierta medida los objetivos de garantía de máxima cobertura de los instrumentos de protección social, sustituyéndoles por los de promoción de empresas, innovación tecnológica y rentabilidad real de los sectores de actividad económica.

Estas formas de intervención no tienen un determinado rasgo en común. En su formulación se empieza por considerar como un valor entendido una fundamental división de funciones entre el mercado, considerado como el único mecanismo dinámico realmente creador de riqueza, y el Estado, considerado como un elemento estructural pero inadecuado para impulsar de forma directa la producción y el intercambio en los términos necesarios para la progresión de la economía real¹³.

Estas características conducen a considerar las funciones del mercado y de las entidades privadas y las necesidades estructurales de los Estados en vías de desarrollo o que salen de situaciones de retraso en la progresión industrial y tecnológica para tratar de integrarse en el sistema competitivo de la economía global.

5. EL ESTADO-NACIÓN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

La globalización consiste en el proceso de expansión de la forma de civilización que tiene su origen en los Estados europeos y que es impulsada al ámbito universal cuando encuentra en la Ilustración el fundamento racionalista que permite su adaptación a todas las mentalidades en todas las latitudes del mundo a través de la incorporación de los elementos objetivos que ofrece y que hace tres siglos empezaron a modificar en mayor o menor medida el sistema de vida de gran número de colectivos humanos.

Esa debe ser una de las características esenciales de la globalización: la posibilidad de incorporar su sistema a todo grupo humano porque se puede aprender y porque ese aprendizaje aporta de forma natural modificaciones del comportamiento que contribuyen al desarrollo del individuo y de la sociedad en un determinado sentido. Deben ofrecer una alternativa racional adaptable a muchos y diferentes modelos de vida individual y social.

En este sentido, uno de los sistemas racionales de organización que más ha penetrado en el tejido social universal es el concepto de Estado.

La fórmula de Sièyes de ofrecer una estructura racionalizada en la que estuviera representada una ciudadanía que se había desprendido de vinculaciones oscurantistas que la convertían en un conjunto de súbditos de un poder que fundamentaba en su propia esencia el ejercicio de la soberanía, pero que al mismo tiempo se concertaba en una estructura que quedaba liberada de todo mandato imperativo por parte de la voluntad dispersa e inorgánica de cada uno de los ciudadanos, supone una forma organizada y unitaria de expresión y de ejercicio de la soberanía ciudadana que de una u otra forma ha inspirado la constitución del poder político en todas las colectividades humanas diferenciadas e independientes.

A estas alturas de la historia, el sistema político que establece funciona de una manera completa y sustancial en un número elevado de Estados democráticos espar-

13. Cerny, P.G., «Restructuring the Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State», en «Globalization and its critics», ed. Germain, R.D., 2000, pgs. 117-127.

cidos por los cinco continentes de forma que constituyen una masa crítica que consolida en lo esencial un determinado tipo de relaciones internacionales y da lugar a la existencia de una red universal de funcionamiento suficientemente homogéneo para dar expresión a unos valores fundamentales que facilitan el desarrollo del proceso dinámico de concepción de la sociedad humana que constituye la globalización.

Esta situación ha calado en la organización social en un ámbito lo suficientemente extenso como para que los presupuestos de actuación de las democracias mayores, que al mismo tiempo apoyan y se benefician de la implantación universal de este sistema, se estén convirtiendo en principios de funcionamiento de los demás Estados. Las democracias industrializadas han renunciado al uso de la fuerza como sistema de consecución de sus objetivos. Sólo tiene legitimidad su utilización en casos urgentes de autodefensa frente a agresiones armadas o para la garantía de intereses comunes de carácter vital que afectan a aquellas cuestiones específicas que se consideren básicas para el mantenimiento del desarrollo económico y social de los colectivos amenazados.

Esta forma de actuar, apoyada en el potencial militar de los principales Estados, que se encuentran asociados en torno a unos principios básicos, ha impuesto unas reglas del juego que sin duda están influyendo en la forma en que los Estados en vías de desarrollo participan en las relaciones internacionales.

Se puede considerar que la extensión del modelo del Estado occidental como estructura de gobierno y su integración en el sistema de la sociedad internacional implica la aceptación o la adhesión a unas reglas con dos condicionamientos fundamentales que contribuyen a uniformizar la actuación de todos en el contexto internacional:

- a) la renuncia al objetivo de la conquista territorial y el sometimiento de otros colectivos humanos como instrumento de acesión a situaciones hegemónicas que tengan como consecuencia la expansión y el fortalecimiento de cada Estado a costa de los demás;
- b) el recurso al desarrollo económico y tecnológico como el principal medio para la consecución de mayores cuotas de poder y de influencia en el contexto internacional;
- c) como consecuencia de los dos presupuestos anteriores, la apertura de todos los Estados al hecho de dar prioridad en su política exterior a las relaciones de carácter económico y comercial, integrándose en muchos aspectos en sistemas de cooperación;
- d) de la misma forma en que se sigue la norma de no intervención en los asuntos internos de cada Estado, corresponde a cada uno la organización de su propio sistema y el diseño de las políticas adecuadas de progreso y desarrollo. La sociedad internacional no está fundada en un principio de solidaridad fraterna, sino en el de la igualdad soberana de todos los Estados. Se pueden producir actuaciones puntuales de ayuda, pero esta casi nunca es completamente desinteresada. Tampoco es total y en pocas ocasiones suficiente para promo-

ver un desarrollo que pueda garantizar una situación de completa estabilidad, a no ser que haya intereses preponderantes que conduzcan a la concesión de ayudas extraordinarias. Lo normal es que cada uno se responsabilice de su situación y que tenga que negociar y realizar las transacciones correspondientes para la consecución de sus fines.

Por eso ha tenido la influencia del modelo de Estado occidental, porque es imperativa la constitución de una estructura interna bien organizada y eficaz que asegure el control de las actuaciones en el interior y una conexión con los demás Estados que permita unos intercambios que contribuyan al progreso de la propia sociedad y no redunden en detrimento de los recursos propios en beneficio ajeno. La Administración tiene que gestionar con suficiente eficacia los intereses de los ciudadanos porque a ellos representa y ellos son quienes la financian. El Estado se mueve así, de acuerdo con las necesidades de su propia dinámica, como estructura autónoma, pero en función de los intereses de los ciudadanos y de acuerdo con las obligaciones que acepte en sus relaciones con los demás Estados. De este modo sirve como principal catalizador, instrumento de conexión y medio de incorporación a la sociedad de los elementos que se van generando en el proceso de globalización. La necesidad de su arraigo e identificación con los intereses de la sociedad hace que, incluso en los sistemas con menos graduación democrática, este de alguna manera presente el interés general como objetivo ineludible de su actuación.

Así tiene lugar, en términos generales, una confluencia de intereses que ha tenido como efecto la implantación a todo lo ancho y largo del mundo de un modelo de estructura política que, aunque no sea plenamente democrática en todos los casos, sí se puede considerar que participa de algunos caracteres básicos del Estado de Derecho. En este sentido, por su relevancia y por haber conseguido culminar una serie de etapas significativas en su progresión a partir de una situación de absoluta inoperancia política, corrupción administrativa, miseria económica generalizada y desintegración social hasta conseguir unos niveles apreciables de desarrollo como sociedad y como Estado, puede servir de referencia el caso de la República Popular de China.

5.1. La República Popular de China: una forma de respuesta a la globalización

El proceso de globalización se manifiesta fundamentalmente en su fase actual a través de prácticas de intercambio económico y comercial, apoyadas en un elemento esencial que también tiene una aceptación universal, si bien con diferentes interpretaciones, que es el modelo de Estado occidental, asumido en diferente grado según los países, pero siempre incorporando a su organización social cuando menos caracteres de racionalización, objetividad y funcionalismo que contribuyen a elevar el grado de eficacia en el sistema de administración y de actuación del ejecutivo.

La actuación de este sistema, respondiendo a las exigencias de los respectivos colectivos que contribuyen a organizar, confieren al proceso de globalización unas determinadas características:

- La primera es la de establecer unas reglas del juego que ponen fuera de la ley al uso de la fuerza en las relaciones entre estados. Es la lógica del sistema. El estado-comerciante, en el que las clases medias constituyen el sector predominante, no se puede permitir ni el coste en vidas humanas, ni el coste financiero, ni el riesgo que el uso sistemático de la fuerza supone para su dispositivo económico, cuyo desarrollo constituye un objetivo central de su actuación política.
- La segunda está condicionada por la exigencia de esas clases medias de un aumento progresivo de su bienestar material y su estabilidad social. Esto implica una política exterior basada en la negociación, la transacción, el intercambio y la cooperación con los demás Estados en pie de igualdad soberana, para tratar de aumentar las posibilidades de su actividad económica y comercial. El abandono de la fuerza no implica automáticamente la solidaridad universal en términos absolutos, pero sí la competitividad comercial.

En este contexto, los Estados que se impliquen en el juego, lo primero que deben comprender es que si quieren algo de los demás deben tener algo que ofrecer. Tienen que estar preparados para conseguir sus propósitos en los términos aceptables para el sistema establecido. Para ello el primer factor es la existencia de una estructura interna de Estado suficientemente organizada y eficiente como para encontrarse en situación de defender e impulsar los intereses generales de la sociedad que representa y garantizar, al mismo tiempo, a los demás Estados el cumplimiento de los compromisos que adquiere respecto de ellos y el respeto de los derechos de sus nacionales y de los agentes económicos que intervengan en las transacciones con ellos acordadas.

Este suele ser también el primer problema de los Estados en vías de desarrollo. Les resulta difícil, por lo general, alcanzar el grado suficiente de eficacia en su Administración para organizar debidamente la situación interna y realizar una defensa adecuada de sus intereses al estar sujetos a deficiencias en muchos aspectos de su propio funcionamiento e incluso participar en muchos sectores de opinión de las clases políticas de concepciones incompatibles con la realidad que se ha hecho predominante en la sociedad internacional.

En este sentido, la República Popular de China puede servir de referente como país que ha recorrido un camino en el que ha sabido evolucionar desde la impotencia de una sociedad atrasada y dividida, desintegrada y sojuzgada por los señores de la guerra, hasta su situación actual, que todavía no cumple con todas las características de un Estado democrático, pero en la que se ha instaurado un sistema que ha conseguido estructurarla alrededor de principios igualitarios y con el objetivo claro de elevar el nivel de bienestar colectivo, que ha sabido rescatar la posición de la mujer de una situación de esclavitud de hecho y que ha convertido a los súbditos de unas instituciones feudales (que ni siquiera la revolución del Kuomintang había sabido reformar) en nacionales de un Estado que puede estar encontrando su vía de progresión y de integración en el contexto internacional¹⁴.

14. Kolko, G., «Century of war. Politics, conflict and society since 1914», 1997, pgs. 313-336.

Junto al sistema político y de administración pública que le permite actuar con suficiente solvencia en la sociedad internacional, la República Popular vigente desde 1949 ha podido impulsar un desarrollo evidente de la educación, la cultura, la economía y la tecnología que le permiten en el momento actual integrarse en el sistema de la globalización económica y comercial con garantías de obtener un beneficio que le permitirá consolidar y proseguir su propio desarrollo. En este sentido la ley sancionada por el presidente Clinton el 11.10.2000, por la que se procede a dar efecto en territorio americano a los compromisos adquiridos en el marco de la OMC por los Estados Unidos con La República Popular de China y las obligaciones que a su vez implican para esta última de abrir su economía a los intercambios comerciales, las inversiones y las actuaciones financieras de los agentes económicos americanos, suponen un paso fundamental en el camino elegido por el país asiático para orientar la evolución de su sociedad y de la estructura de su Estado.

China había sido uno de los 23 miembros fundadores del GATT en 1947. Sin embargo no había participado en sus actividades durante más de 30 años a partir de la instauración de la República Popular en 1949.

En los últimos años de la década de los 70, en que da comienzo la política de puertas abiertas (con la célebre «*diplomacia del ping-pong*»), China empieza gradualmente a adoptar una estrategia de desarrollo orientada al exterior que iba promoviendo cada vez más el comercio internacional, estimulando la inversión extranjera e interviniendo de forma más activa en la economía mundial. Ello implicaba una opción estratégica de orientación del Estado, probablemente adoptada mucho tiempo atrás (posiblemente inspirada por Chouenlai, que influyó decisivamente en la concepción y estructuración de la organización del poder en la República desde el principio) que le apartaba de la búsqueda de la influencia a través de una política militarista (con las consecuencias que se ha podido comprobar que ello tiene para el desarrollo de una economía precaria) y le había embarcado en una política de desarrollo de los recursos internos y de coexistencia pacífica en el exterior.

El éxito de la política de apertura se ha reflejado en la rapidez con la que aumentaba la participación de China en el comercio mundial, el importante flujo de inversión y aporte tecnológico exterior a su economía y la dinámica de crecimiento económico en los últimos años, que le llevan desde el puesto 32 en 1978 a ocupar el nº 11 actual en términos del valor de los intercambios comerciales.

En este contexto, una vez consolidada su estructura interna, China se volvió a plantear su plena participación en el GATT y su sistema multilateral de comercio, que ya si que consideraba que podía contribuir a la profundización de sus reformas económicas, proporcionándole un mejor acceso a los mercados globales y facilitando su integración en el sistema multiñilateral de normas y arreglo de controversias, que constituyen la base de la expansión de las relaciones económicas y comerciales entre la práctica totalidad de los Estados¹⁵.

15. Smith, M.G., Xian Quiang, X., «Introduction and Overview» en «China and the World Trade Organization. Requirements, realities and resolution», ed. Cal, W., Smith, M.G., Kinguiang, S., 1996, p. 1.

Para apoyar su transición a una economía de mercado, la República Popular ha establecido una estructura jurídica que regula su actividad económica exterior, desde las condiciones para la inversión extranjera, las transacciones comerciales o el sistema de realización de los contratos.

Esto le condujo en 1986 a renegociar su situación en el GATT, tomando parte en la Ronda Uruguay y firmando el Acta Final en abril de 1994, aunque aplazara la aplicación de los acuerdos establecidos hasta su definitiva integración en la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC), meta de llegada hasta este momento en el recorrido de la República Popular para su integración en el sistema de la globalización económica y comercial¹⁶, que la firma por Clinton de la ley de aplicación en suelo americano de los compromisos adquiridos con China en el seno de la OMC parece confirmar.

6. LA ACCIÓN DE LOS AGENTES ECONÓMICOS PRIVADOS: LAS MULTINACIONALES EN EL MERCADO GLOBAL

En la medida en que el comercio internacional ha ido ganando en importancia también se ha ampliado su radio de acción, tanto respecto de los agentes que en él intervienen como en cuanto a los productos objeto de intercambio. Mercancías y servicios de todo tipo son objeto de transacción y, por lo tanto, están sometidos a la competitividad internacional.

El comercio internacional crece en la medida en que lo hace el desarrollo en las conexiones entre estructuras internas de mercado, en particular con los países en vías de desarrollo, por lo que los mercados internacionales están cada vez más conectados a los mercados internos de los Estados.

La existencia de cualquier sistema de mercado requiere un conjunto de actuaciones institucionales y sociales para su funcionamiento. De igual forma, la existencia de un mercado internacional necesita su propia regulación, no solo para poder generar estabilidad y confianza entre los agentes que en él participan, sino también porque la competencia internacional puede tener un considerable impacto en la situación de los diferentes grupos sociales¹⁷. Como señala G. M. Hodgson¹⁸, el mercado tiene que definirse en relación con un amplio conjunto de instituciones, no solamente en sus aspectos jurídicos, tales como la determinación de los derechos de propiedad y el conjunto de obligaciones y contratos, sino también con respecto al sistema de transportes y comunicaciones y la organización de la información relacionada con su funcionamiento. Además el mercado genera su propio procedimiento para establecer los precios, que no solo depende de la oferta y la demanda, sino que intervienen en su creación las reglamentaciones jurídicas, costumbres y prácticas que están implícitas

16. Rongquiang, P., «Selected Economic and Political Issues of China's Gatt/WTO Membership» en «China and the World Trade Organization. Requirements, realities and resolution», 1996, pgs. 33 a 48.

17. Perraton, J., «What are global markets: the significance of networks of trade» en «Globalization and its critics» ed. Germain, R.D., 2000, pgs. 169 a 171.

18. Hodgson, G.M., «Economics and Institutions: a manifesto for modern institutional economics», 1988, p. 174.

en la actuación de sus propias instituciones. Desde este punto de vista se puede considerar como un conjunto de instituciones sociales en cuyo marco de actuación tiene lugar regularmente un gran número de intercambios de mercancías de un tipo específico, que en cierta medida está organizado y estructurado por tales instituciones.

El intercambio implica acuerdo contractual y parte del funcionamiento del mercado consiste en establecer los mecanismos para organizar y legitimar estas actividades. Sus instituciones ayudan a regular y a establecer el consenso respecto de las prácticas y, en términos generales, a comunicar información referida a productos, precios, cantidades, compradores y vendedores. De esta forma, en el ámbito de la globalización, la progresiva integración del comercio internacional en un sistema uniforme de mercado tiene como consecuencia la necesidad de elaborar y aceptar por parte de todos normas comunes de comportamiento, compromisos vinculantes que condicionan la producción, el intercambio la financiación y, en suma, todo el conjunto de la actividad económica. Sirve así, en el área específica de la globalización económica, de motor que impulsa cambios y transformaciones en todas las sociedades, porque a todos interesa integrarse en el sistema de intercambio internacional.

A partir de 1945, sociedades multinacionales de diferentes Estados han actuado regularmente en mercados extranjeros, creando redes de comercialización para sus productos en el mercado global. Su preocupación básica es llegar a establecer su propia estrategia de control en el sector de actividad en el que operen. En este sentido, no solo organizan la producción sino también las operaciones en los mercados comerciales y financieros. Además, precisamente por las características de su actuación y de su estrategia, no se limitan a una actitud pasiva ante el comportamiento del mercado, sino que intentan modificar a su favor las condiciones e incluso tratan de crear otras que favorezcan sus intereses¹⁹.

La eficacia que han demostrado en el conjunto de sus actuaciones y, también hay que decirlo, la creación de riqueza que muchas veces han generado, han constituido un revulsivo y un modelo de funcionamiento que ha contribuido a introducir por la vía de la actividad económica y comercial muchos esquemas de comportamiento en el conjunto de la sociedad internacional. Además, en la medida en que su acción constante y reforzada ha incidido en el crecimiento y sistematización del mercado global, constituyen un factor importante en la estructuración del mismo. El establecimiento de redes de comercio ha sido un elemento clave para la armonización de reglamentaciones nacionales de producción y de comercialización de mercancías y servicios y para la elaboración de normas que garanticen todos los derechos en el área del comercio internacional.

La necesidad de desarrollar este sistema de actuación para garantizar las regularidad de las transacciones internacionales, fue una de las causas de la creación del GATT y, posteriormente, de la OMC como organización cuyo objetivo consiste en profundizar en la armonización institucional de todos los elementos que inciden en la actividad económica y comercial, desde la regulación de la competencia, las garantías sanitarias y de seguridad, las normas de regulación laboral y medioambiental hasta

19. Perraton, J., op. cit., p. 171.

los derechos de propiedad intelectual. Es decir, de todas aquellas materias relacionadas con la actividad económica y comercial que pueden tener repercusión en la calidad y cantidad de los intercambios, así como en la formación de los precios y en las condiciones de las ventas.

De esta forma se extiende la influencia de la actividad económica a múltiples sectores de la organización social, introduciendo nuevos elementos que pueden llegar a tener carácter transformador de ámbito universal, profundizando, dentro de sus límites y posibilidades, los efectos de la globalización.

7. LA PROFUNDIZACIÓN EN LA REGULACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO COMO EVOLUCIÓN DE UN SISTEMA DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

La aparición de un sistema institucionalizado para la regulación del comercio internacional constituye un elemento de reflexión respecto de la función actual de las organizaciones internacionales.

El GATT se estableció dentro del sistema de Naciones Unidas que se había diseñado en lo esencial en Bretton Woods en 1944. Respondía a las necesidades de los Estados en ese momento y a la concepción vigente en la época de la actuación concertada en los puntos de interés común.

En esa etapa de las relaciones internacionales, la preocupación predominante era la de evitar que «*el flagelo de la guerra*» pudiera afectar a las futuras generaciones, tal y como se expresa en el Preámbulo de la Carta de la ONU.

De acuerdo con esa preocupación, se procede a la creación de unas Organizaciones Internacionales como instrumentos para actuar en un escenario que hasta entonces había sido mínimamente considerado por los Estados: la cooperación internacional. Es la gran novedad que contempla el mundo de posguerra. Hasta entonces la única inquietud de los Estados había consistido en llevar a cabo un ejercicio de su soberanía en los términos más absolutos y con la mayor independencia posible. Llegar a un sistema de sociedad internacional en el que se empezaran a vencer muchos recelos y en el que se hiciera posible considerar a los demás Estados como posibles socios con los que compartir intereses comunes, problemas, derechos y obligaciones, constituía un progreso insospechado tan solo unos años antes. Se abría así una nueva era en las relaciones internacionales en la que se establecían esos instrumentos de cooperación para actuar de forma conjunta en la gestión de intereses comunes.

Pero habría resultado muy difícil acceder de golpe a la instauración de un sistema plenamente eficaz de ámbito universal para actuar en una materia, la cooperación internacional, en la que existían pocos precedentes y en un contexto en el que se mantenían muchas desconfianzas. Por eso se constituyeron las Organizaciones Internacionales con unos condicionantes que van a impedir que tengan un funcionamiento todo lo eficaz que necesitaba la problemática que supuestamente tenían que haber

abordado. Era el momento de vigencia del cambio de «*espadas en arados*» y la sociedad internacional se conformó (y se sigue conformando mucho tiempo después) con unas Organizaciones Internacionales que, en la mayoría de los casos, han quedado como símbolos de ese cambio, pero sin llegar a alcanzar nunca un nivel de eficacia decisiva en sus intervenciones.

Es posible que en un determinado momento se tuviera que proceder a plantear una nueva fórmula de cooperación internacional (cambiar el arado romano por un potente Caterpillar) que permitiera llegar a solucionar aquellos problemas que afecten a amplios colectivos y que en pleno proceso de globalización mantienen a cientos de millones de seres humanos sujetos a un grado de miseria y de postración incompatibles con el concepto de dignidad vigente a estas alturas de la historia.

En este sentido, el GATT como sistema de actuación multilateral establecido para regular uno de los sectores más dinámicos de las relaciones internacionales, puede ser un referente de lo que resultaría necesario para obtener resultados efectivos en el mundo actual.

En el momento de su creación los Estados procedieron manteniendo todas las reservas frente a las acciones conjuntas con efectos inmediatos respecto de sus intereses reales. Aunque entendían las ventajas que reportaba en algunas cuestiones la gestión multilateral, sin embargo seguían pensando que la mejor forma de defender sus intereses comerciales era la de controlar unilateralmente sus respectivos sistemas aduaneros. Costaba hacer concesiones tarifarias y comerciales y persistían las actitudes proteccionistas, de forma que entre 1947 y 1986 los resultados son parciales, con excesivo número de excepciones en los acuerdos establecidos y multiplicidad de incumplimientos que no es posible controlar y mucho menos sancionar, a no ser mediante contramedidas de carácter unilateral.

Hasta la culminación de las negociaciones de la Ronda Tokio en 1979, el principal mecanismo de vigilancia de las políticas comerciales de los Estados miembros había consistido en la notificación, regulada en el art. X del GATT, que dispone que cada Estado miembro haga públicos todos los cambios que introduzca en sus políticas comerciales, disposición que, además de ser poco eficaz, solo se había cumplido en casos aislados.

El informe que el GATT encargó al «*grupo de sabios*» en 1985, reconocía estas insuficiencias y señalaba que los gobiernos deberían ser requeridos regularmente para explicar y defender el conjunto de sus políticas comerciales²⁰. Este informe reflejaba además un estado de opinión suficientemente generalizado de que era necesario replantear el funcionamiento del sistema para adecuarlo a las exigencias de un comercio internacional cada vez más intenso y con más implicaciones para el conjunto de las economías de los Estados miembros.

En este contexto se iniciaba en 1986 la Ronda Uruguay. Su culminación en 1994, después de 8 años de negociaciones por parte de 125 Estados, constituyó un hecho relevante en muchos aspectos, en especial porque abría nuevas perspectivas en cuan-

20. Keesing, D.B., «Improving Trade Policy reviews» en «The World Trade Organization», 1997, p. 4.

to a la regulación de nuevas áreas del comercio internacional que siempre habían permanecido en el ámbito de la soberanía de los Estados. Por otra parte, en su contexto se procedía a la creación de la OMC como instrumento que permite un mayor control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados miembros y de seguimiento y organización progresiva del desarrollo del comercio mundial y de sus políticas económicas y comerciales.

La estructura de la OMC es radicalmente diferente del sistema seguido en el GATT. El principio de un miembro, un voto para la adopción de decisiones, la convierte en referente para las demás instituciones multilaterales de cooperación. En su tratado constitutivo se incluyen normas de control y de sanción para los incumplimientos de los Estados miembros, así como un sistema para el arreglo pacífico de las controversias, que institucionalizan la gestión de los acuerdos alcanzados y suponen una garantía objetiva de su cumplimiento para todos los Estados partes en los mismos²¹.

En este sentido se produce un progreso real en la cohesión de una actividad en la que los Estados hasta entonces habían retenido sus competencias soberanas en la ejecución de los acuerdos realizados en el seno del GATT. Las negociaciones en las 8 rondas se habían realizado de forma multilateral y por consenso, pero en las anteriores a la Ronda Uruguay nunca se había llegado a acuerdos sobre procedimientos institucionalizados que garantizaran el control del cumplimiento de las normas establecidas. Se llega así por primera vez a la instauración de un sistema integrado de regulación del comercio global, quizá como primer paso en la construcción de un auténtico mercado global estructurado y regulado por normas uniformes, aceptadas por todos los Estados.

8. LOS REGIONALISMOS Y EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

En el contexto general del proceso de globalización, tiene lugar otra forma de interconexión de Estados más particular, más profunda y de unas consecuencias más determinantes para las partes que lo integran. Es el regionalismo como sistema de asociación entre Estados que comparten una serie de caracteres y de intereses que consideran que les conviene gestionar en común.

El regionalismo en la globalización resulta de la combinación de estructuras históricas emergentes en un momento dado y supone una compleja articulación de instituciones y de normas que dan lugar a nuevos sistemas de interacción, no solo entre los Estados, sino también entre entidades pertenecientes a los mismos.

La acción de los Estados al establecer sus compromisos, define y delimita las posibilidades de funcionamiento, constituyendo un proceso dinámico de continua adaptación a las situaciones que se presentan en el desarrollo organizado de la construcción regional. Las estrategias de los Estados suponen así un elemento básico para su comprensión y tiene como efecto que en unas formaciones pueda tener más entidad y más relevancia que en otras.

21. Evans, P., «The EIU guide to world trade under the WTO», 1995, pgs. 2 y 3.

En la práctica, el regionalismo entendido como un proyecto en el que intervienen o del que forman parte un conjunto de Estados, interacciona con el proceso de globalización. No son excluyentes, sino que las relaciones entre ambos son significativas.

En el actual sistema internacional, destacan cuatro núcleos regionalistas: Norteamérica, la Unión Europea, el que se desarrolla en el lejano Oriente y Mercosur.

Las relaciones de estos núcleos entre sí y entre ellos y sus periferias es a la vez complejo y diverso. Todavía no se ha concretado un modelo específico de relación²².

8.1. Características comunes de los proyectos regionalistas

Se puede considerar que hay una característica esencial que comparten los cuatro proyectos actualmente en desarrollo: su compromiso con el regionalismo abierto. Ninguno de ellos ha derivado hacia el proteccionismo y se configuran como estructuras integradoras en el sistema global más que como alternativas al mismo.

Regionalismo abierto significa que sus políticas se dirigen a eliminar obstáculos al comercio en una determinada región, al mismo tiempo que excluyen la adopción de tarifas aduaneras respecto del comercio con los demás Estados.

De esta forma, los proyectos regionalistas no se han transformado en instrumentos exclusivistas ni proteccionistas, No dan lugar a una confrontación entre libertad de comercio y proteccionismo, sino que la posible alternativa a la libertad de comercio puede estar en la adopción de una estrategia comercial común.

El mantenimiento de la capacidad de competitividad internacional está en el centro de cualquier política económica. En vez de instaurar medidas que lleven al aislamiento de la economía respecto de la competencia extranjera, se tiene como objetivo entrar en la competencia y, como máximo, eventualmente se pueden adoptar dispositivos para tratar de asegurar la futura competitividad de sectores que no están en condiciones de hacerlo.

La adopción de una estrategia comercial busca la especialización del trabajo, teniendo como objetivo que la competitividad se produzca de forma natural. Los Estados actúan en función de esta estrategia protegiendo los sectores clave para que tengan margen de maniobra para acceder a un desarrollo que les haga competitivos.

En este aspecto, el modelo de regionalismo anglosajón siempre ha diferido del europeo y del japonés. El norteamericano se estructura alrededor del libre comercio en su concepción más pura, actuación financiera lo más extensa posible y política de *laissez-faire*, contrastando con las concepciones japonesa y europea, que se centran en una estrategia más selectiva del intercambio comercial, de la inversión a largo plazo, de la asociación en el control de las actividades de los agentes económicos y de la adopción de las políticas económicas y comerciales.

22. Gamble, A.; Payne, A., «Regionalism and World order, 1996, pgs. 250-251.

Esto no quiere decir que en el desarrollo de cada modelo no se introduzcan elementos del otro. Así, en diversos sectores del modelo americano se han adoptado consideraciones estratégicas que rompían con la plena libertad de comercio, mientras que en muchos sectores de actividad de Japón y de la Unión Europea se ha actuado de acuerdo con la dinámica de la total libertad de competencia comercial²³.

8.2. El factor territorial

En la fase actual de los procesos de integración regional el territorio actúa como elemento catalizador de las demás variables y condiciona su estructuración. Es un componente que determina en muchos casos la combinación dinámica de los demás y que, por lo tanto, no se puede considerar de forma aislada sino como un factor que condiciona a los demás y a la forma en que se puede estructurar la región internacional en cada caso.

El territorio como elemento del sistema de comunicaciones influye en la forma en que las sociedades arraigan y en como los valores culturales y los sistemas de vida pueden interaccionar unos con otros. Por eso mismo interviene en la concepción de cada sistema y en su expresión solidaria. Las identidades territoriales influyen en la definición de las actuaciones posteriores.

En este sentido no se puede considerar simplemente como una variable bidimensional o como un factor residual, porque el espacio físico muchas veces sirve como referencia para la determinación de aspectos económicos, políticos y culturales que definen el sistema de integración regional. No puede separarse de los demás, sino que está vinculado a la expresión del conjunto de la vida social.

Esta inserción del territorio en el conjunto de los factores que definen a cada regionalismo le dan un significado económico, político y social:

- a) El económico viene dado por su carácter de espacio físico en el que tiene lugar un sistema de intercambio donde surgen los vínculos entre agentes económicos y las interdependencias en los procesos de producción, financiación y distribución, las relaciones laborales y el desarrollo de las redes de transporte.
- b) En el aspecto social, constituye el soporte del desarrollo de la vida de la población, la condiciona y la confiere múltiples peculiaridades (entre otras una determinada identidad que, a su vez, refuerza el significado del territorio).
- c) De igual forma es la base física para la instauración de instituciones que, por su parte, definen sus límites y las actuaciones que se deben desarrollar en él para adaptarle lo mejor posible al proceso de integración regional.

Así, la interacción que se produce entre economía, cultura, política e historia le confieren un sentido dinámico puesto que, en la medida en que lo permite la acción humana, el territorio cambia y se reestructura, constituyendo el punto de confluencia

23. Gamble, A. y Payne, A., op. cit., pgs. 251-252.

de todos los factores y el área delimitada en que se desarrolla un tipo de sociedad que, a través de un proceso de incorporación y de integración múltiple, pretende alcanzar más presencia y aumentar su capacidad de actuación en la sociedad internacional y en el ámbito de la globalización, por lo menos en su vertiente económica, que es quizá la que tiene mayor expresión en el mundo actual²⁴.

8.3. La constitución de entidades regionales en la sociedad internacional

La entidad regional internacional tiene todavía en nuestra época un fuerte significado territorial. Es el medio físico el que sirve todavía en gran medida para definir la relación de las sociedades que, por afinidad histórica, cultural, política y económica están en situación de integrarse en un sistema que les permita vincularse en un proyecto dinámico de desarrollo conjunto y solidario, con el que pretenden fortalecer su posición en el mercado internacional, en particular, y, en general en todos los aspectos de las relaciones internacionales.

En este sentido, la reestructuración económica es uno de los principales objetivos. El regionalismo ha facilitado a muchos Estados la implantación de nuevos sistemas de actuación a los que, en otras condiciones, les hubiera resultado más difícil acceder.

Su carácter dinámico ha probado que ninguna construcción territorial es un hecho irreversible. El desarrollo económico y social pueden suprimir las fronteras y transformar el significado de los elementos históricos.

La necesidad de encontrar elementos para garantizar un desarrollo sostenido y aceptable en la medida en la que lo exige la sociedad de nuestro tiempo ha supuesto un elemento de presión de tal naturaleza que ha impulsado de forma irreversible a Estados con una entidad territorial e histórica muy consolidada a comprometerse a comprometerse en proyectos de integración que implican una reorganización muy importante de su propia identidad, para compartir en pie de igualdad con otros estados todas las vicisitudes que pueda plantearles el futuro. La reafirmación a ultranza de la individualidad, que en otras épocas, no tan lejanas, era fuente permanente de conflictos, se ha sustituido por una estrategia de conjunto que garantice las mejores condiciones de competitividad y de desarrollo en el contexto de la economía internacional.

9. EL REGIONALISMO NORTEAMERICANO: EL NAFTA

La integración regional en Norteamérica ha empezado por adoptar una forma acorde con los condicionamientos culturales, económicos y políticos vigentes en los Estados del hemisferio Norte del continente.

Se puede considerar que el factor dominante en el escenario de integración es la propia entidad de los Estados Unidos. Su potencia económica y comercial es deter-

24. Keating, M., «The new regionalism in Westwrm Europe», 1998, pgs. 5 a 7.

minante en la concepción y desarrollo del proceso de interacción que se lleva a cabo en este sistema regional, en primer lugar respecto de la decisión de ponerlo en marcha. Son sus intereses nacionales los que impulsan el inicio de este proyecto.

Durante décadas, los Estados Unidos habían sido refractarios a todo tipo de restricción de su autonomía comercial. La idea de comprometer su libertad de movimientos con su adhesión a un sistema en el que tuvieran que aceptar obligaciones específicas, siempre había sido considerada como un síntoma de debilidad que limitaba la elección de actuaciones en los mercados internacionales.

Únicamente a partir de los años 80, cuando se empieza a resentir la hegemonía comercial americana en el momento en que la competencia comercial de europeos y japoneses se hace más importante e incide en la profundización del déficit comercial americano, se empiezan a buscar fórmulas que contrarresten el dinamismo exportador de los competidores extranjeros y garanticen una situación favorable respecto de mercados que se consideran situados en la órbita de su influencia inmediata.

De igual forma, es la concepción americana de lo que debe ser una asociación de estas características la que define la naturaleza de los compromisos que se pensaban adquirir.

La forma tradicional en que los americanos han desarrollado sus actividades económicas y comerciales se ha mantenido siempre en el nivel más técnico y funcional posible. Las concepciones liberales y capitalistas que mantiene su sociedad se ha reflejado también en sus sistemas operativos en el exterior. Nunca habían llegado a realizar acuerdos de un carácter integrador y que supusieran una aceptación de interacciones que pudieran condicionar la dinámica de su política interna. Esto les aleja de tratados que incluyan sistemas institucionales con competencias importantes y con obligaciones concretas para su política. Celebran tratados de contenido económico para hacer buenos negocios, no con propósitos de transformación para integrar a sociedades diferenciadas. A lo más que llegan es a defender la idea de que el libre comercio fortalece a los estados y produce efectos beneficiosos en sus economías al aumentar el nivel de intercambio y de producción. Pero no se plantean un sistema de interacción económica integradora que de lugar a un auténtico mercado interior de nuevas dimensiones y características. Son extremadamente coherentes con su forma de concebir el funcionamiento económico interno, que también es verdad que está avalado por los resultados de un desarrollo sostenido a lo largo de más de 200 años.

Esto se reflejó en el Free Trade Agreement (FTA), primera forma de compromiso regional celebrado con Canadá en 1988. Respecto de él no se registraron mayores dificultades. Las renunciadas americanas eran muy relativas, por la semejanza del desarrollo de ambas sociedades, por la enorme diferencia de potencia económica y por la penetración que ya existía por parte de las empresas americanas en el mercado canadiense.

A Canadá tampoco le era difícil aceptar un tratado comercial con un Estado con el que se complementaba en muchos aspectos, que mantenía un sistema político, económico y social muy semejante y con el que podía tener una perspectiva de desarrollo muy coincidente.

La ejecución de este tratado demostró que era muy positivo para ambas partes y ello movió al ejecutivo americano a promover, a partir de 1990, la negociación de otro acuerdo que integrara a Méjico, que ya constituía una potencia económica interesante, y así proceder a asegurar el control de un mercado de 370 millones de consumidores, que es el factor que predomina actualmente, la concepción cuantitativa de la actividad económica y comercial del intercambio entre los Estados partes.

La cultura americana no entra en la cuestión de la interacción orientada a un objetivo de transformación económica y social. No lo considera necesario. La globalización se acaba en las necesidades del capital, en el aumento del comercio, en la expansión financiera y en el progreso de los factores de intercambio. Es decir, en la rentabilidad económica en sí misma considerada, porque se presume que su progresión implica más actividad económica y más puestos de trabajo, lo que por sí mismo lleva a una prosperidad social, garantía de estabilidad y de solidaridad.

No se puede considerar que esta sea una perspectiva errónea. Es el resultado de la experiencia de desarrollo de un determinado modelo político económico y social. Pero, aun cuando se funda en elementos que son necesarios para alcanzar una dinámica de desarrollo, sin embargo, no bastan por sí solos para conseguir una reforma en las estructuras.

Los Estados Unidos nunca han tenido necesidad de proceder a transformaciones sociales traumáticas para prolongar su desarrollo. Sus mayores problemas han sido causados por la integración de grupos sociales. No han tenido que romper el predominio estéril de clases sociales anquilosadas que suponían un obstáculo para el desarrollo de la sociedad. Su dinámica histórica se ha visto impulsada desde el principio de su constitución como sociedad diferenciada, incluso en la etapa colonial, por la cohesión y la fuerza de unas clases medias unidas por una filosofía del trabajo como medio de progresión económica y social y su consenso sobre las normas que les debían estructurar como colectivo.

Ese desarrollo casi natural de un sistema básicamente igualitario hace que les sean ajenas muchas características estructurales de otras sociedades con las que, a partir de los años 70, están empezando a interaccionar de una forma más profunda. Por eso, cuando se decide la inclusión de Méjico en el sistema regional, se actúa de igual forma que respecto de Canadá, siendo el NAFTA un tratado calcado del FTA.

Como acuerdo comercial, quizá las únicas aportaciones que le refuercen sean la inclusión de un sistema obligatorio de arreglo de controversias y la constitución de una comisión de seguimiento de su ejecución. Sin embargo, es el tratado comercial más amplio concluido por los tres Estados partes entre sí. No solo comprende prácticamente al completo la regulación del comercio de mercancías entre las partes, sino que también se extiende a los servicios, las inversiones y la circulación temporal de personas relacionadas con la actividad de intercambio económico y comercial²⁵.

Ahora bien, en Norteamérica el objetivo está claramente establecido: mantenerse en la progresión comercial. No avanzar hacia la unión política. Se trata de crear una mayor eficiencia en el funcionamiento de un mercado que agrupa a 370 millones de

25. Johnson, J.R.; Schachter, J.S., «The Free Trade Agreement», 1988, p. 1.

consumidores sin que suponga una pérdida de soberanía para ninguno de los tres Estados partes. De esta forma, los mecanismos para la resolución de las diferencias que puedan surgir en la ejecución del tratado, suponen la inclusión del elemento justo y preciso para mantener la eficiencia en el mercado, pero sin realizar concesiones sustanciales en el ejercicio de las respectivas competencias soberanas²⁶.

De todas formas, dentro de un concepto puramente económico y comercial de la globalización, el NAFTA supone una apertura desde el punto de vista de los tres Estados partes, sobre todo de los Estados Unidos y de Méjico, que tradicionalmente se habían relacionado con desconfianza en el terreno comercial, sobre todo Méjico, que hasta los años 80 había mantenido una política de proteccionismo a ultranza. Aunque el tratado no instituye una entidad regional como puede ser la Unión Europea, si que supone un cambio de actitud de los Estados parte en la concepción de sus relaciones mutuas. El denominado «*espíritu de Houston*», en el que se concreta la política que instaura el tratado, contiene los elementos básicos que caracterizan al regionalismo americano:

- a) La reforma de las relaciones bilaterales. Méjico ha procedido a redefinir su concepción extremada del nacionalismo. Abandona sus reservas en su apertura respecto de la potencia del Norte y acepta el hecho de que los Estados Unidos no tienen por qué ser inevitablemente un enemigo que pretende destruir su independencia y su soberanía nacional.
- b) Los Estados Unidos hacen un esfuerzo totalmente premeditado para evitar cualquier cosa que pueda interpretarse como un intento de interferencia en los asuntos mejicanos, completamente conscientes de que el gobierno mejicano había aceptado un riesgo político al avanzar en sus relaciones bilaterales de esa manera. Se había comprendido que el hecho de que Méjico hubiera procedido a revisar sus doctrinas nacionalistas no implicaba una invitación a que los Estados Unidos interviniesen en sus asuntos internos sino la intención de facilitar el intercambio comercial y el flujo de la inversión norteamericana. El NAFTA se entendía así como un tratado estrictamente comercial más que como una iniciativa al estilo de la Unión Europea.
- c) La desvinculación deliberada de las situaciones de controversia en la ejecución del tratado mediante la adopción de un sistema de arreglo pacífico de las controversias concretas, combinada con la institucionalización de la comunicación entre los gobiernos de los Estados partes. Supone un esfuerzo para establecer sistemas que eviten la paralización del desarrollo del tratado por la aparición de conflictos en sectores específicos de su aplicación. Es una estrategia propia del regionalismo institucionalizado. En el momento que se crean mecanismos para evitar las medidas de retorsión como la única posibilidad para los Estados de hacer respetar sus derechos y defenderlos frente a posibles violaciones de las demás partes en el tratado, se está haciendo posible el funcionamiento del conjunto del tratado y su ejecución fluida y continuada.

26. Doran, CH. F., «Introduction: after NAFTA», en «A new North America. Cooperation and Enhanced Interdependence» ed. Doran, Ch.F. y Drischler, A.P., 1996, pgs. xii y xiii.

- d) El sistema de relaciones que se fundamenta en el NAFTA asume la necesidad de la existencia de un determinado grado de consenso entre las partes respecto de ciertos parámetros básicos de política económica, en los términos en que la interdependencia, sobre todo entre Estados Unidos y México la haga indispensable²⁷.

Al suprimir las restricciones comerciales y reducir otros impedimentos para la integración económica, el NAFTA ha aumentado la interdependencia entre los Estados de Norteamérica. En la medida en que la interrelación entre estos Estados se hace más intensa y, en particular, en cuanto se superan restricciones aduaneras para entrar en contacto con materias de regulación interna, aparece un número mayor de cuestiones que requieren nuevos tipos de soluciones²⁸. Estas soluciones se tienen que encontrar y aplicar por consenso, compartiendo obligaciones y derechos en un contexto suficientemente institucionalizado como para poderse considerar como marco de referencia, aunque sea de carácter primario, siempre de acuerdo con la tradición del libre comercio y sin llegar a profundizar en cotas de políticas comunes, sino manteniendo, por el momento, las instituciones y los compromisos justos para dar lugar a un primer sistema regional en América del Norte.

10. EL SISTEMA DE LA UNIÓN EUROPEA

El proyecto europeo de integración regional se forja en unas circunstancias y con unos objetivos muy diferentes a los establecidos en el NAFTA. Las necesidades de los Estados europeos al final de la Segunda Guerra Mundial estaban en relación directa con los elementos vitales más básicos de la sociedad de aquel tiempo. Los estadistas de la época tuvieron que hacer un esfuerzo desesperado de imaginación para superar de golpe toda la tradición de irracionalidad institucionalizada que por siglos había protagonizado el sistema de relaciones entre los europeos y sustituirla, sin solución de continuidad, por un sistema que les permitiera a todos trabajar en común para mantener al colectivo europeo en unos niveles de estabilidad política y económica que hiciera posible el progreso social necesario para asegurar una paz indefinida.

Estas necesidades y este esfuerzo van a dar lugar al sistema de estructuración regional más completo de los que funcionan con eficacia en la actualidad. Desde el primer momento, los Estados que lo integran adquieren unos compromisos que van a tener efectos no solo en los sectores de actividad comercial y económica sino en el propio funcionamiento de la sociedad europea en su conjunto, puesto que, de acuerdo con el art. 2 TCEE, desde el principio se incluyen objetivos que están dirigidos expresamente a la transformación social, para cuya consecución se establecen las políticas previstas en el art. 3 y un sistema de instituciones con unas competencias

27. Delal Baer, M. «The new order and disorder in United States-Mexican relations» en «A new North America. Cooperation and Enhanced interdependence», ed. Doran, Ch. F. Y Drischler, A. P., 1996, pgs. 21 a 23.

28. McKinney, J.A., «Created from NAFTA», 2000, p. 14.

plenamente efectivas, tanto en relación con los Estados como respecto de los sujetos de sus ordenamientos jurídicos internos.

Desde el punto de vista de la globalización en sus aspectos materiales básicos, desde los años 50 la CECA, a Comunidad Económica Europea y el Euratom se organizan y se ordenan mediante unas instituciones comunes, a partir de la instauración de una frontera exterior común y de las libertades de circulación correspondientes a mercancías, personas y capitales para la formación en el interior de un mercado común, como expresión de un primer proyecto de integración que ha mantenido una dinámica en la que se han dado dos factores de desarrollo básico: ampliar en todos los sentidos y profundizar en todos los ámbitos.

Desde el principio, tanto el control de la producción del carbón y del acero como el establecimiento de un mercado común trascienden su significado puramente económico y comercial. Se consideran como objetivos alrededor de los cuales fuese factible montar un sistema de interacción entre los Estados europeos que sirviera para terminar con los conflictos y para generar bases comunes de desarrollo económico, orientando hacia fines pacíficos la actividad de sus respectivas sociedades para hacer posible la estabilidad y la progresión del conjunto, necesaria también para mantener un nivel adecuado de capacidad competitiva en unos mercados internacionales en los cuales ya no existían los espacios privilegiados que suponían los imperios coloniales y en los que habría que hacer frente a competidores con experiencia comercial, potencia financiera y capacidad tecnológica.

Así se va a iniciar el proceso de integración europea con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en cuyo tratado constitutivo, que se firmó en París el 18 de abril de 1951, se incluyen ya, en el enunciado de su Preámbulo, los elementos esenciales, al declarar que los estados partes (Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo) estaban *«resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a cimentar en la instauración de una comunidad económica los primeros fundamentos de una comunidad más amplia y más profunda entre pueblos largo tiempo enfrentados por divisiones sangrientas y a poner las bases de instituciones capaces de orientar un destino desde ahora compartido»*.

La creación en 1957 de la Comunidad Económica Europea (CEE) supuso la consolidación del proceso y el primer paso cualitativamente significativo en el camino del desarrollo de un sistema regional de integración. Retoma el espíritu y los elementos esenciales del tratado CECA pero añadiendo la definición de unos objetivos concretos que determinan una actuación dirigida al desarrollo y la transformación del conjunto de la sociedad de los estados miembros. En este sentido, el art. 2 del tratado CEE de 1957 confería a la Comunidad la misión de establecer un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los estados miembros como instrumento para *«promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran»*.

Esta primera concepción del regionalismo europeo implicaba la aceptación de unos compromisos sustanciales por parte de los estados miembros del tratado, que habían atribuido a las instituciones creadas por ellos mismos, pero que escapaban a su control unilateral, unas competencias que hasta entonces habían formado parte de su propio ámbito de actuación soberana.

Todas estas características han permanecido y se han completado con el desarrollo del proceso iniciado en los años 50. La exigencia de actuar para la consecución de los objetivos propuestos de acuerdo con el principio de eficacia que impregna toda la dinámica de la Unión, ha tenido como efecto la transformación de conjuntos normativos, políticas e instituciones para poder llevar a cabo las funciones que paulatinamente se le han ido encomendando. El binomio «*más amplio, más profundo*» se ha ido realizando, dando lugar a un sistema que responde como ningún otro a las características de lo que se puede entender como un proceso de globalización en su más amplia acepción.

En el se podrían distinguir tres tipos de actuaciones:

- a) Las que tienen lugar en el núcleo, es decir con respecto a los estados que forman parte de los Tratados. Aceptan unas obligaciones y ejercen unos derechos tendentes a:
 - la realización en su ámbito interno del sistema más avanzado posible de sociedad democrática, dentro de los parámetros actuales del Estado de Derecho y de bienestar social, como premisa fundamental de su integración en la Unión Europea;
 - la contribución sin reservas a las actuaciones requeridas para el cumplimiento de los objetivos del Tratado de la Comunidad Europea (ahora ya en su formulación de Amsterdam de 1997), expresados en el art. 2 en su redacción actual, que incluye la aceptación del funcionamiento de las instituciones y la realización de las políticas previstas en el art. 3, para el desarrollo de un mercado interior y la consolidación de la sociedad democrática;
 - la participación, en los términos establecidos en el tratado, en el sistema de cooperación internacional vigente, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones y los instrumentos esenciales que regulan las relaciones entre los Estados.
- b) Las que se refieren a los Estados periféricos más próximos al núcleo y susceptibles de integrarse en él. Desde la constitución de las Comunidades originarias siempre se ha mantenido una actitud de apertura respecto de la incorporación de nuevos miembros. Ahora bien, la propia naturaleza del sistema y la dinámica de su desarrollo imponen condiciones a la recepción de nuevos Estados.

No se trata en este caso de un simple tratado de intercambio comercial de ámbito regional. Sus efectos son mucho mayores y el propio significado del principio de eficacia que preside su ejecución exige la obtención de unos re-

sultados que no solo inciden en el funcionamiento de las Instituciones comunitarias y en el comportamiento de los estados miembros, sino también en la propia estructura y en la dinámica de desarrollo de sus sociedades respectivas. Por lo tanto, la acción integradora es verdaderamente sustancial y tendente a dirigir el desarrollo social en un determinado sentido.

Por eso mismo las actuaciones encaminadas a la integración de otro Estado deben ser bilaterales. Por un lado, por parte de las Instituciones comunitarias, que controlan el proceso, tiene lugar una intervención de análisis de las condiciones políticas, económicas y sociales de los Estados que presentan sus candidaturas al ingreso en la Unión, y de dictamen sobre la idoneidad de su situación al solicitarlo. Pero los candidatos también tienen que actuar para adecuar sus estructuras y su sistema de organización social a unas condiciones mínimas que exige su ingreso en el sistema establecido porque a estas alturas de su desarrollo la interacción que tiene lugar a todos los niveles entre los estados miembros no es solo política y económica sino también social, repercutiendo en todos los aspectos de la colectividad. Por esta razón, el principio de eficacia, fundamental en la dinámica comunitaria, hace preciso que cualquier ampliación se realice en términos que sean siempre positivos para el fortalecimiento del sistema regional y que, por lo tanto, no impliquen riesgo de deterioro. En este sentido, en Europa sí que preocupa la situación de los Estados de la periferia próxima y se trata de que tengan una progresión suficiente en todos los sentidos. Esta es la causa de los tratados preferenciales o de asociación previos a la integración, para poner el país correspondiente en un punto que haga posible su incorporación sin traumas para él y sin perjuicios para la Comunidad. De esta forma la preparación de la adhesión, que puede prolongarse en el tiempo de manera considerable, se transforma en un factor real de globalización desarrollista, en los términos en que se realiza la actuación del conjunto de estados-comerciantes para asegurar que el futuro socio garantice unos comportamientos acordes con la naturaleza de la actuación que van a compartir.

- c) En relación con el resto de la sociedad internacional existen unos objetivos conjuntos, absolutamente prioritarios, de apertura al comercio multilateral, actualmente llevado a cabo a través del sistema de la OMC, en cuya Ronda Millenium participan las Instituciones y todos y cada uno de los estados de la Comunidad, de acuerdo con las funciones que a cada cual le otorga el Tratado. Por supuesto, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, se excluye todo recurso a la fuerza, salvo para neutralizar cualquier tipo de agresión que ponga en peligro intereses vitales de la Unión y se trata de favorecer toda política de integración con todos los miembros de la sociedad internacional. El crecimiento sostenido implica el intercambio con todos aquellos que tengan algo que ofrecer y alguna posibilidad de adquirir. El paso de «conquistador» a «comerciante» hace necesarias unas buenas relaciones con todos los demás Estados, de acuerdo con el principio de igualdad soberana y de no intervención en los asuntos internos. La actitud de «comerciante» garantiza la reciprocidad de trato y el respeto de los compromisos adquiridos

De esta forma se puede considerar que el regionalismo europeo tiene un carácter integrador, en el sentido estricto del término, constituye lo que se podría llamar un factor de globalización de segunda generación y de coexistencia pacífica en la sociedad internacional, con un efecto multiplicador de la actividad económica y comercial de ámbito universal.

11. LAS RELACIONES ENTRE EL GRUPO REGIONAL DEL NAFTA Y LA UNIÓN EUROPEA

Se pueden distinguir distintos niveles de relación, pero también es verdad que todos se pueden concertar en uno fundamental, el establecido entre los Estados Unidos y la Unión Europea.

Ambas formaciones componen un conjunto en el que se desarrolla un circuito de intercambio que impulsa por sí solo de manera bien patente los dispositivos económicos de los Estados partes en ambos tratados.

Esto es importante, en primer lugar, porque se trata de un mercado de unos 750 millones de consumidores de alto poder adquisitivo, en el que se localiza la mayor parte de los principales agentes económicos del mundo. Como además tanto los Estados implicados como los propios agentes económicos en ellos ubicados comparten muchos intereses frente a los demás Estados de la sociedad internacional, lo que hace que este conjunto político-económico-comercial marque muchas pautas de comportamiento en el conjunto del mercado global. Constituye el gran bloque impulsor de la globalización, confiriendo a este proceso (que por otra parte tiene en ellos mismos su origen en el tiempo y en la forma en que se ha llevado a cabo en sus distintas fases) sus principales características.

En el momento actual de evolución de su dinámica de conjunto, su actuación se basa en los caracteres del capitalismo institucionalizado. Este modelo capitalista mantiene unas exigencias que, evidentemente, no conducen a una situación de solidaridad internacional absoluta. Las grandes entidades actúan en el mercado con el objetivo esencial del mayor lucro posible y los Estados capitalistas lo hacen en defensa de sus intereses nacionales y de grupo.

Sin embargo otra de las exigencias del capitalismo institucionalizado, en la que coincide con la política de los Estados de bienestar, es el mantenimiento de la rentabilidad a largo plazo. Ya no se trata del capitalismo sin perspectiva, absolutamente depredador. La estrategia de las grandes corporaciones está concebida a largo plazo porque se sabe que mantener un ritmo de trabajo con continuidad es mucho más rentable que la operación especulativa aislada. Para eso necesitan estabilidad en el mercado y para lograr la estabilidad hay que manejar un gran número de variables y contar con la cooperación de los demás componentes de la sociedad internacional. Esto implica buenas relaciones y compartir alguno de los beneficios obtenidos. Implica reconocer derechos y negociar todas las situaciones. También implica una política de ampliación, con la incorporación de nuevos mercados, por lo menos aquellos que puedan ser interesantes (es el caso de la República Popular de China). Esta estrategia

realista constituye una de las tramas fundamentales en torno a la que se va entretejiendo buena parte del sistema contemporáneo de relaciones internacionales. Es la política del estado-comerciante, que tiene que sumar siempre, mantener dividendos y asegurar una situación estable para la actuación de sus agentes económicos y para garantizar a las clases medias, su principal grupo interno, un desarrollo económico sostenido y un progreso social continuado.

Junto a esta estrategia básica, se han desarrollado unos sistemas de funcionamiento que ha proporcionado a instituciones y entidades una gran eficacia de actuación, que les ha permitido en gran medida imponer su concepción de la realidad económica.

En las relaciones entre los sistemas regionales del NAFTA y de la Unión Europea, esto ha conducido a la tendencia a la privatización en todos los sectores de la actividad económica. Esta tendencia ha sido impulsada por las grandes multinacionales para aumentar su penetración en los mercados importantes. Las multinacionales americanas mantienen una política más agresiva, abriendo más establecimientos en Europa, adquiriendo sociedades o buscando la fusión con las más consolidadas del viejo continente. Esto supone también un incremento de la inversión que contribuye a consolidar la trama económica desde ambos lados del Atlántico. El objetivo principal de los sistemas económicos de NAFTA y la Unión Europea incluye el aumento de eficiencia a través de la competitividad, la ampliación de los accionariados, la reducción del déficit en los presupuestos estatales, la existencia de monedas fuertes y estables. Por eso las agresiones monetarias se autocontrolan y autolimitan, porque a nadie interesa una crisis profunda en ninguno de los bloques²⁹.

La profundización en la interacción entre estos dos sistemas regionales supone un refuerzo considerable de las bases de la globalización. El siguiente objetivo concreto de la estrategia conjunta parece estar constituido por la integración de la República Popular de China como socio principal. Con sus 1.200 millones de consumidores y un área propia de influencia compatible y complementaria con Japón y el sistema regional del Lejano Oriente, supondría una aportación que completaría un circuito económico como no ha existido nunca en la historia, garantizando aún más la estabilidad para una expansión de la actividad económica de alto rendimiento y garantizando un nivel de estabilidad importante al crecimiento sostenido, así como también potenciando la globalización de una manera que puede ser decisiva para que incida en la forma y en el nivel de vida de una parte importante de los ciudadanos de la comunidad humana universal.

29. Gianaris, N.U., «The North American Free Trade Agreement and the European Union», 1998, p. 65.