

## Los Estados nacionales y la gobernanza global \*

Article by an MPIfG researcher

Renate Mayntz: Los Estados Nacionales y la Gobernanza Global. In: Revista del CLAD: Reforma y Democracia (24), 29-44 (2002).  
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD

**Renate Mayntz**

La globalización, el gran signo de nuestros tiempos, se percibe tanto como amenaza y como promesa. Las economías nacionales suponían que podían utilizar para su provecho el acceso a los mercados en vías de globalización, pero una economía en vías de globalización también significa que existen presiones competitivas crecientes. Los ciudadanos creían que podían beneficiarse del mayor acceso a una variedad de bienes y servicios, pero también se exponían a las consecuencias de las crisis financieras mundiales. Estados que en un comienzo optaron por abrir sus fronteras a la comunicación, el comercio y los viajes internacionales, y decidieron adherirse a las organizaciones internacionales existentes, ahora se encuentran restringidos por sus decisiones políticas, particularmente en los campos de la política fiscal, económica y social. Estas ambigüedades de la globalización han conducido a un debate público colmado de emociones, esperanzas y también temores infundados. Lo que hace falta es un análisis serio sobre la forma en que la globalización realmente afecta a los Estados nacionales y la formulación de políticas nacionales. Intentaré contribuir en algo a ese análisis. Comenzaré por examinar los diversos aspectos de la globalización y luego trataré los problemas creados por la globalización en los Estados nacionales, así como las oportunidades que ofrece -o deja de ofrecer- la gobernanza global para responder a estos problemas.

La globalización suele ser entendida en términos puramente económicos, lo cual dista mucho de considerar a la globalización como un todo (Held et al, 1999). Pienso que conviene distinguir seis diferentes aspectos o procesos constitutivos de la globalización. Por cierto que ninguno de ellos tiene realmente un alcance global -si es que por global queremos decir un entramado mundial de transacciones en el cual todas las regiones participan en igualdad de condiciones. Si lo entendemos como una descripción, entonces el término “globalización” es empíricamente falso. Lo que sí se encuentra implicado en el término es la apertura potencial de todo tipo de transacciones, bien sean económicas, culturales o políticas, hacia todas las regiones del mundo y a todos los actores públicos y privados capaces de entrar en el juego. Si este aspecto utópico del término globalización queda claramente entendido, entonces podré continuar utilizando la palabra sin ser mal entendida por el lector.

Veamos brevemente los diferentes aspectos que deseo distinguir de la globalización. Primeramente, existe la expansión global del transporte y las comunicaciones, lo cual en cierto modo sirve de base para la mayoría de las demás formas de globalización. Entre ellas, la globalización económica asume proporciones gigantescas, tanto por la expansión transnacional de los mercados como por la creciente importancia de las corporaciones multinacionales, las cuales, para 1990, ya alcanzaban un total aproximado de 37.000 (Beisheim et al, 1999: 307). El tercer aspecto suele ser denominado “globalización ecológica”, aunque abarca mucho más que la expansión transnacional de los problemas ambientales; la “globalización ecológica” incluiría toda clase de externalidades negativas producidas en una nación, que se extienden más allá de las fronteras nacionales. Tales externalidades negativas van desde el aumento del hueco del ozono, el calentamiento del globo terráqueo y la extinción de ciertas especies de flora y fauna, hasta la expansión de nuevas y viejas epidemias, y el creciente flujo de refugiados y personas en busca de asilo, provenientes de países asediados por la guerra civil y la mala gestión económica. El cuarto aspecto de la globalización, muy poco mencionado en el discurso público antes del 11 de septiembre de 2001, es el aumento del terrorismo internacional y el crimen organizado.

---

(\*) Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Traducido del inglés por Sabeth Ramírez. Título original: “National States and Global Governance”.

Estos cuatro aspectos de la globalización son impulsados principalmente por los intereses y las necesidades individuales, intereses que responden a las oportunidades creadas por la tecnología moderna y por las decisiones políticas de los Estados nacionales para permitir e incluso promover la comunicación, el movimiento y el comercio transfronterizo. No tiene sentido preguntarse si hubiera sido políticamente factible detener el creciente flujo de transacciones transfronterizas generado por la tecnología moderna. Los últimos adelantos en las técnicas de reproducción, resultado de la biotecnología moderna, nos deben servir de advertencia para no caer en la ilusión de que tenemos la capacidad colectiva de rechazar lo que por lo menos algunos actores humanos desean obstinadamente utilizar para su propio beneficio.

En todo caso, los efectos negativos causados por la globalización de la comunicación, los mercados, los procesos de producción, y el comportamiento criminal han contribuido a la globalización política, el quinto aspecto que deseamos distinguir. Pese a que desde hace mucho tiempo existen ciertas instituciones políticas supranacionales e internacionales, su número e importancia han aumentado enormemente desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esto ha derivado sólo parcialmente de los problemas creados por la globalización, siendo la política de seguridad internacional otra causa importante. Como respuesta a las consecuencias devastadoras de las guerras libradas con la tecnología militar del siglo veinte, se han hecho esfuerzos no sólo por establecer una política de seguridad internacional dentro del marco de las Naciones Unidas, sino también por crear un mundo en el cual sea menos probable que estallen conflictos de este tipo. El resultado ha sido una extensa red de instituciones políticas supranacionales, organizaciones gubernamentales internacionales y sistemas internacionales. Paralelamente a estas instituciones políticas, se han desarrollado organizaciones no gubernamentales internacionales. Algunas de estas organizaciones privadas representan los intereses del empresariado y de ciertos gremios profesionales, otras trabajan por el logro de metas de interés público, y aún otras se ocupan de la estandarización técnica (Ronit y Schneider, 2000). Estas organizaciones privadas representan los comienzos de una sociedad civil global, el sexto y último aspecto de la globalización.

Las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, componen conjuntamente lo que por lo general se denomina gobernanza global. La gobernanza, por definición, se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refiere a la dominación de por sí. Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos, y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida. Esto es cierto en instituciones supranacionales, tales como las Naciones Unidas; organizaciones gubernamentales internacionales como, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio; y en sistemas internacionales que se ocupan de problemas tales como la ecología global y asuntos de derechos humanos. Igualmente, las organizaciones internacionales que sirven el interés público trabajan con una gama de problemas humanitarios y ecológicos (Heins, 2002). Además, las asociaciones empresariales internacionales funcionan no solamente como grupos de presión a favor de intereses económicos; adicionalmente a su participación en los procesos decisivos internacionales, organizaciones tales como la OCDE o la Cámara Internacional de Comercio también ejercen algunas funciones regulatorias (Greenwood y Jacek, 2000).

Pasemos ahora a los problemas que crea la globalización a los Estados nacionales. Los efectos de la globalización sobre las sociedades nacionales, su economía y su población, se convierten directa o indirectamente en un reto para las legislaturas y los gobiernos nacionales. Por una parte, la globalización confronta a los gobiernos nacionales con nuevos problemas que deben resolver en el interés de sus países. Sin embargo, al mismo tiempo, los efectos de la globalización restringen el rango de las opciones de políticas factibles. Los gobiernos nacionales, naturalmente, siempre han tenido que considerar el contexto internacional al tomar sus decisiones. Ahora es la globalización económica la

que ejerce particular influencia sobre la formulación de políticas al restringir las opciones de políticas que se les presenta a los gobiernos nacionales. Las naciones altamente desarrolladas, orientadas a la exportación, sienten estas restricciones con mayor fuerza por estar sujetas a la presión competitiva de la economía internacional. Al formular sus políticas tributarias y fiscales, esta presión competitiva obliga a los Estados a tomar en cuenta los intereses de un capital en creciente movimiento. Esto, a su vez, limita el volumen de fondos disponibles para las políticas sociales en beneficio de los pobres, los ancianos y los enfermos (Scharpf, 2000). De esta manera, la globalización, y especialmente la globalización económica, se impone *de facto*, aunque no *de jure*, sobre la soberanía de los Estados nacionales.

En el sentido amplio en que he utilizado el término, la globalización ecológica crea un tipo de problema diferente para los Estados nacionales: no se trata de influenciar al poder soberano de las legislaturas nacionales para que tomen ciertas decisiones de políticas, sino de limitar la capacidad para resolver problemas de cualquier decisión que sea tomada a nivel de un solo Estado nacional. El cambio climático, producido no sólo por las emisiones industriales, sino también por la deforestación y la erosión del suelo en países menos industrializados, es un buen ejemplo. Igualmente lo son los problemas causados por la internacionalización de los medios de comunicación, el transporte, el crimen organizado y el terrorismo. Los problemas originados en países vecinos, e incluso en regiones distantes, no pueden ser atacados directamente por el gobierno de un país afectado. Como mucho, los gobiernos pueden adoptar ciertas políticas defensivas para protegerse, por ejemplo, del influjo de la propaganda fascista, de los estupefacientes o de la inmigración ilegal. Pero con frecuencia, como ha sucedido en el caso de la contaminación del aire o del calentamiento del globo terráqueo, no es posible aislar el propio país de forma efectiva.

La lógica que subyace en torno a estos problemas es una divergencia, una falta de coherencia, entre tres estructuras sociales: la estructura de aquellos actores que causan ciertos efectos negativos por su comportamiento, la estructura de los actores que sufren estos efectos, y la estructura de los actores responsables de resolver determinado problema. Yo las he denominado la estructura genética, la estructura de impacto, y la estructura regulatoria, respectivamente, de un problema. Existen muchas diferentes maneras de manejar un problema, pero a la larga, la única manera efectiva de hacerlo es cambiando su estructura genética. Quienes causan un determinado problema cambiarán voluntariamente su comportamiento únicamente si ellos también son afectados de forma negativa, es decir, si hay convergencia entre la estructura genética y la estructura del impacto. Cuando éste no es el caso, se debe recurrir a reguladores que sean capaces de inducir y posiblemente obligar un cambio de comportamiento en quienes causan el problema. No obstante, esto supone que los reguladores ostentan la autoridad necesaria y que hay convergencia entre la estructura genética y la estructura regulatoria, pero éste no suele ser el caso cuando los problemas que afligen a un determinado país se originan en parte o totalmente en el exterior. Por lo general, las probabilidades de resolver un problema son óptimas si coinciden las estructuras genética, de impacto y regulatoria. Por ejemplo, éste es el caso en la famosa “tragedia de los terrenos comunes”, en que los causantes de la erosión y de demasiado pastoreo son el mismo grupo de personas que luego sufren las consecuencias, y este mismo grupo de personas tiene la capacidad para resolver el problema acordando la utilización sustentable de los terrenos comunes. No obstante, este tipo de coherencia suele estar ausente en el caso de los problemas causados por la globalización. En estos casos, usualmente hay divergencia en mayor o menor medida entre la estructura genética y de impacto, y ningún país afectado por estos problemas tiene la capacidad para resolverlos por sí sólo, mediante sus propias acciones. La única solución a este tipo de problemas se encuentra en el marco de una estructura regulatoria que incluya los causantes del problema y los que sufren sus consecuencias.

De hecho, éste es el propósito declarado de la “gobernanza global”. Es cierto que existen problemas que pueden ser resueltos simplemente mediante la coordinación, como por ejemplo,

desarrollando normas internacionales que sirvan los intereses de todos. Sin embargo, en la mayoría de los casos hay conflictos de intereses. Cuando la estructura genética de un problema es diferente de su estructura de impacto, los países involucrados tendrán intereses diferentes y hasta contradictorios al tratar de tomar decisiones regulatorias para resolver un problema. Los ejemplos más conocidos son los conflictos entre quienes se benefician de las formas modernas de producción y explotación de los recursos naturales y de la expansión transnacional del comercio legal e ilegal, y quienes principalmente soportan los costos o sufren los efectos colaterales negativos.

Los conflictos de interés existen en toda vida social, y hay tres formas básicas de manejarlos: se puede dejar su solución a la lucha de poder entre las partes en conflicto, la autoridad jerárquica puede imponer una solución, y las partes en conflicto pueden tratar de encontrar una solución consensual a través de la negociación. El hecho de que tengamos instituciones de gobernanza global implica que, por lo menos en principio, rechazamos la solución evolucionista de una lucha brutal y la supervivencia del más apto. De hecho, en la solución de ciertos problemas, la gobernanza global es dictada no sólo por intereses nacionales directos, sino también por un nuevo sentido de compromiso colectivo y de responsabilidad colectiva en torno a los acontecimientos globales. Se impone cada vez más la noción de no quedarnos observando tranquilos mientras países antagonistas intercambian amenazas de guerra, ni tampoco cuando la supervivencia de millones corre peligro por la hambruna.

Sin embargo, lo contrario de la solución evolucionista, o sea, la autoridad jerárquica en forma de un Leviatán global, no está disponible. No existe, ni existirá durante mucho tiempo, ningún gobierno mundial, ni autoridad supranacional, que pueda **imponer** la solución a los problemas. Aun en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las decisiones son primero negociadas y luego ratificadas por voto mayoritario. Lo mismo sucede en la mayoría de las organizaciones internacionales. Las organizaciones intergubernamentales, particularmente, suelen llegar a sus decisiones pasando por un proceso de negociación bien sea abierto o disimulado entre los Estados miembros cuyos representantes integran los cuerpos directivos. En realidad, estos organismos con frecuencia asemejan más bien sistemas institucionalizados de negociación que un actor corporativo o una autoridad capaz de tomar decisiones obligantes que no sean resultado de compromisos alcanzados mediante negociación entre los Estados miembros (Reinalda y Verbeek, 1998; Mayntz, 2002). Los regímenes internacionales constituyen, con mayor claridad y bastante abiertamente, soluciones transadas alcanzadas mediante negociación. Y las organizaciones regulatorias transgubernamentales, tales como la Comisión de Basilea o el IOSCO, también son sistemas para la negociación, redes de funcionarios gubernamentales o representantes de organismos especializados; tal es el caso de los bancos centrales, los cuales intentan conseguir soluciones de expertos para problemas colectivos especiales y con frecuencia de nivel técnico bastante alto (Slaughter, 2000). En su conjunto, esto significa que los procesos de negociación son el núcleo de la gobernanza global.

Es bien sabido que la negociación tiende hacia soluciones transadas, si es que no quedan totalmente bloqueadas por la incapacidad de llegar a un consenso (Scharpf, 1993). La efectividad de las decisiones transadas para resolver problemas depende en gran medida de la composición del sistema de negociación, la orientación de los actores participantes, y la distribución del poder entre ellos. Consideremos una por una estas condiciones.

Por definición, las organizaciones internacionales están abiertas a aceptar miembros potenciales de cualquier parte del mundo. En el caso de las organizaciones intergubernamentales, esto se aplica específicamente a Estados. De hecho, las instituciones de gobernanza global ofrecen la mejor oportunidad a los Estados nacionales para participar en la formulación de políticas.

No obstante, la membresía en organizaciones internacionales puede estar condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias que no todos los Estados pueden cumplir, y por ende puede llegar a ser más o menos restrictiva. El resultado puede ser que precisamente aquellos países que más padecen un problema colectivo específico, pueden quedar excluidos de las negociaciones. Otro hecho quizás

igualmente distorsionante es que, en muchos casos, ni los causantes de ciertas externalidades negativas ni quienes las padecen participan **directamente** en las negociaciones. Es cierto que no son necesariamente los Estados, como tales, los que producen y los que padecen de problemas colectivos, sino más bien ciertos grupos de actores, tales como las empresas farmacéuticas o los trabajadores no calificados. Algunos de estos grupos no están organizados y por esta razón no llenan los requisitos para participar en negociaciones. Sin embargo, aún cuando una categoría determinada de actores se organiza a nivel internacional, muchas veces depende de los Estados para que aboguen por sus intereses.

¿Cuáles son las metas que se trazan los Estados al llevar a cabo los procesos colectivos para la toma de decisiones? Las decisiones colectivas suelen implicar restricciones sobre por lo menos algunos de los actores a quienes son aplicables. Los entes supranacionales e internacionales imponen normas, estándares, y a veces sanciones sobre los Estados individuales. De esta manera, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional pueden afectar considerablemente los intereses nacionales. Los Estados nacionales tratarán, por tanto, de ejercer influencia sobre las decisiones de las instituciones internacionales; argumentarán en contra de las reglas que encuentren restrictivas en lugar de protectoras, y tratarán de impulsar las decisiones que puedan beneficiar sus propios intereses.

El éxito que puedan alcanzar dependerá en gran medida del poder que ostenten. Los Estados más poderosos con frecuencia gozan de una posición privilegiada en la toma de decisiones de las organizaciones internacionales. Tengan o no el derecho a vetar una decisión que sea contraria a sus intereses, los Estados poderosos siempre podrán oponerse a las decisiones colectivas y obligar la abstención a cualquier acción que contribuya a algún problema global, por ejemplo el calentamiento del globo terráqueo, si eso sirve sus intereses específicos. En cambio, es más fácil obligar a los Estados débiles a abstenerse de ciertas actividades problemáticas, tales como la producción de heroína, aun sin otorgarles compensación adecuada. Los Estados más grandes, ricos y poderosos pueden impulsar decisiones colectivas con más facilidad que los Estados pequeños y débiles; con esto, logran servir sus propios intereses, como obtener una ventaja económica o bien manejar un problema como la inmigración ilegal. Las desigualdades de poder limitan la capacidad para la solución de problemas de gobernanza global en todos los casos en que los países poderosos dominan la estructura genética; en tanto que los Estados débiles dominan en la estructura de impacto de algunos problemas.

Las relaciones asimétricas de poder en la gobernanza global son un hecho bastante conocido y reciben frecuentes ataques públicos de parte de los críticos de la globalización. Lo que sobradamente queda fuera de este discurso crítico es la naturaleza sustantiva, el contenido de los intereses que buscarán materializar los Estados en los procesos de decisión colectiva. Se supone que los Estados representan su “interés nacional” en las negociaciones internacionales, pero este “interés nacional” no necesariamente coincide con el bienestar general, el *bonum commune* de sus países. En todo caso, se trata de un concepto indefinido. El llamado “interés nacional” con frecuencia resulta ser el interés de algún poderoso grupo nacional que ha realizado un fuerte cabildeo. Aunque por lo general esto es así, sin embargo existen significativas variaciones entre los Estados respecto de hasta qué punto los intereses perseguidos realmente reflejan las necesidades comunes de todos los grupos y estratos de sus países. Al referirnos a Estados nacionales, tendemos implícitamente a pensar en el tipo de Estado que se ha desarrollado durante los últimos trescientos años en Europa y América: Estados con legislación soberana, con facultades para disponer de los recursos y para sancionar en relación con la ejecución de sus políticas, donde las decisiones políticas son legitimadas de forma democrática y la política se dirige a servir a toda la población.

Sin embargo, esta imagen no resulta muy realista cuando se trata de los Estados de la África subsahariana y partes de Asia, ni siquiera de todos los Estados que surgieron de las ruinas de la anterior Unión Soviética. En muchos países formalmente soberanos, hemos observado el deterioro de las anteriores estructuras del Estado, o la incapacidad de construirlas en primer lugar. En varios países

africanos, las estructuras tradicionales del clan han vuelto a dominar y las milicias antagónicas luchan por el poder; entretanto, se arruina la economía del país y parte de la población se ve obligada a salir al exilio (Von Trotha, 2000; Van de Walle, 2001). Estos países están caracterizados por una desigualdad extrema entre las pequeñas élites que actúan a favor de sus intereses de corto plazo y una población pobre y numerosa con alta fertilidad y baja expectativa de vida. Los recursos económicos nacionales permanecen sin desarrollarse, la moneda suele estar sobrevaluada, los aranceles elevados y los mercados cerrados al exterior. Dominados por jefes guerreros o bien por dictaduras, la estructura interna de estos países los mantiene entrampados en un equilibrio precario, aislándolos de los efectos del crecimiento potencial de una economía globalizante. Después de todo, las inversiones de las corporaciones multinacionales se dirigen principalmente a democracias estables que poseen buena infraestructura y mano de obra calificada.

El papel que juegan estos Estados en la gobernanza global difiere en muchos sentidos del papel que juegan los Estados “normales” de la OCDE. Los países que no tienen estructuras estatales efectivas muchas veces no pueden cumplir con las normas internacionales y las exigencias de organizaciones internacionales, pero también sucede que muchas veces sus gobernantes no desean cumplir con ellas (Grande, 2001). De hecho, las metas articuladas por sus representantes en las negociaciones internacionales -el desarrollo económico y la disminución de la pobreza- favorecen el interés de sus países. Sin embargo, los problemas que ellos esperan resolver mediante la gobernanza global no han sido causados sólo por la globalización, en muchos casos ni siquiera primordialmente. No hay duda, por supuesto, que la política internacional de comercio contribuye a la aflicción de muchos países en vías de desarrollo, al igual que lo hacen las catástrofes naturales como las inundaciones y las sequías. Sin embargo, en varios países de África y Asia, su propia estructura política y su economía política, y de igual importancia su política agrícola, son las que han originado sus penurias. Este hecho ha sido reconocido públicamente en la conferencia tan publicitada de la FAO celebrada en Roma en junio de 2002.

Por esta razón, no es cierto que sólo aquellos problemas que no pueden ser resueltos individualmente por las naciones, aquéllos que son causados por fuerzas externas, llegan a ser incluidos en la agenda de las organizaciones internacionales. Algunos países en vías de desarrollo colocan también sus problemas internos en la agenda de las conferencias y organizaciones internacionales, a la vez que continúan utilizando la asistencia para el desarrollo, los créditos del Banco Mundial y el dinero del FMI para servir los intereses económicos y de poder de sus pequeñas élites gobernantes. Las quejas sobre la corrupción campante, el dinero que nunca llega donde se necesita, y el dinero utilizado para proyectos espectaculares que sólo sirven al prestigio nacional, y no a la economía nacional, son indicativos de esta triste situación. Por supuesto que, en parte, esto ha sido consecuencia de las políticas de desarrollo y asistencia internacional mal orientadas. No obstante, cambiar estas políticas, por ejemplo cambiar los criterios de elegibilidad para la asistencia financiera, no eliminará la raíz del problema.

Es cierto que las causas de los problemas sociales y económicos que padecen los países siempre se originan, en parte, en el mismo país. Esto es igualmente aplicable a los países de la OCDE, donde el desarrollo demográfico, un sistema de bienestar social demasiado ambicioso, y una política laboral mal orientada pueden deprimir el crecimiento económico y causar desempleo. Sin embargo, la gobernanza global está dispuesta a ayudar a los países a manejar los problemas que les han sido infligidos desde **afuera**. Si se recurriera seriamente a las instituciones de gobernanza global para resolver los problemas **causados internamente** en países individuales, entonces tendrían que intervenir en su estructura política y social interna. Esto es algo que se pudiera confiar a un auténtico gobierno mundial; nuestras actuales instituciones de gobernanza global no han sido diseñadas para ese tipo de intervención.

Volvamos al punto de los efectos de la gobernanza global sobre los Estados que se conforman más o menos a la imagen ideal de las modernas democracias occidentales. En aquellos países que

poseen estructuras estatales efectivas, y un electorado educado e informado, la formulación de la política nacional e internacional se encuentra estrechamente enlazada. Por lo general, los países están prestos a cumplir con las normas internacionales; pero siendo esto así, quienes formulan la política nacional hacen esfuerzos por prever el efecto de dichas normas sobre los grupos de su propio país que puedan ser afectados y cuyos intereses desean promover en las negociaciones internacionales. Naturalmente, los representantes nacionales deben estar dispuestos a transar si desean llegar a una decisión colectiva que tome en cuenta los intereses, a veces muy diferentes, de otros países. De esta manera, participan continuamente en lo que Robert Putnam ha llamado los “juegos de doble nivel” (Putnam, 1988). En un juego de doble nivel, los “jugadores”, o sea los representantes nacionales, deben tomar en cuenta tanto los intereses de su clientela nacional como la necesidad de llegar a una decisión colectiva. Esto no sólo restringe su acción, sino que con frecuencia ofrece la oportunidad de formar coaliciones verticales. Es así como se puede vencer la resistencia interna a una política, destacando las decisiones internacionales obligantes que favorecen al país, así como las decisiones que tuvo que aceptar el país en cuestión en el curso de las negociaciones. De esta forma, la formulación de políticas de multinivel ha favorecido una y otra vez la adopción de políticas en apoyo a los valores ecológicos y humanitarios, y ha ayudado a ejecutar las políticas internacionales.

Todo esto puede ser para bien. Sin embargo, la cooperación cada vez más intensa en la dimensión vertical, o sea, el vínculo entre la formulación de la política nacional y la internacional, hace que la cohesión interna de la gobernanza nacional quede expuesta a fuerzas centrífugas. En las organizaciones internacionales, los representantes nacionales rara vez se pronuncian por su gobierno en general, sino que lo hacen por un ministerio, un organismo, o una institución nacional más o menos autónoma, como por ejemplo el banco central. Tradicionalmente, estas subunidades de la gobernanza nacional practican la cooperación horizontal y desarrollan sus políticas mediante la coordinación negativa o positiva. Pero a medida que se toman decisiones políticas cada vez más importantes a nivel internacional, las relaciones verticales se tornan dominantes y la coordinación horizontal se hace más difícil. Los Estados miembros de la Unión Europea han confrontado este problema en forma creciente en los últimos años, y éstos han tenido que crear nuevos procedimientos para la coordinación con el fin de sobreponerse al problema. A medida que la gobernanza global se hace más importante, la coordinación intraestatal puede convertirse en un nuevo y significativo reto.

La relación entre los Estados nacionales y la gobernanza global contiene muchos aspectos. En realidad, resulta mucho más complicado que el cuadro que he tratado de delinear. Pero, aunque es cierto que “el Estado nacional continúa estando en el centro de la acción política, la solidaridad social, y la identidad personal”, tal como lo afirma Harold Wilensky en su obra reciente (Wilensky, 2002: 667), también es cierto que las presiones a favor de la gobernanza global no desaparecerán. Y aun cuando algún país poderoso intente en ocasiones marchar solo, la creciente regionalización, de la cual la Unión Europea es sólo la representante más avanzada, obrará en contra de la perpetuación de las actuales asimetrías de poder y a favor del desarrollo de una estructura política verdaderamente global y de multinivel. Por esta razón, aún hoy conviene a quienes formulan la política nacional reflexionar sobre la relación existente entre los Estados nacionales y la gobernanza global.

## Referencias

- BEISHEIM, Marianne, S. DREHER, G. WALTER, B. ZANGL, M. ZÜRN (1999) Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung. Baden-Baden: Nomos.
- GRANDE, Edgar (2001) Die neue Unregierbarkeit. Globalisierung und die Grenzen des Regierens jenseits des Nationalstaats. En: Werner FRICKE (ed.), Jahrbuch Arbeit und Technik 2001/ 2002. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz, pp. 95-110.

- GREENWOOD, Justin, Henry JACEK (eds.) (2000) Organized Business and the New Global Order. Londres: Macmillan/ New York: St. Martin's Press.
- HEINS, Volker (2002) Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen. Opladen, Leske + Budrich.
- HELD, David, Anthony MCGREW, David GOLDBLATT, Jonathan PERRATON (eds.) (1999) Global Transformations. Politics, Economics, and Culture. Stanford: Stanford University Press.
- MAYNTZ, Renate (2002) Internationale Organisationen im Prozeß der Globalisierung. En: Peter NAHAMOWITZ/ Rüdiger VOIGT (Hrsg.), Globalisierung des Rechts II: Internationale Organisationen und Regelungsbereiche. Baden-Baden: Nomos 2002, pp. 85-100
- PUTNAM, Robert (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. En: International Organization No. 42, pp. 427-460.
- REINALDA, Bob, Bertjan VERBEEK (eds.) (1998) Autonomous Policy Making by International Organizations. Londres/ New York: Routledge.
- RONIT, Karsten, Volker SCHNEIDER (eds.) (2000) Private Organizations in Global Politics. Londres/ New York: Routledge.
- SCHARPF, Fritz W. (1993) Coordination in Hierarchies and Networks. En: Fritz W. SCHARPF (ed.), Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Theoretical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt/Main: Campus.
- SCHARPF, Fritz W. (2000) The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. En: European Review Vol. 8 No. 3, pp. 399-425.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2000) Governing the Global Economy through Government Networks. En: BYERS, Michael (ed.), The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law. Oxford: Oxford University Press, pp. 177-205.
- VAN DE WALLE, Nicolas (2001) African Economies and the Politics of Permanent Crisis. Cambridge: Cambridge University Press.
- VON TROTHA, Trutz (2000) Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Zerfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Parastaatlichkeit. En: Leviathan Vol. 28 No. 2, pp. 253-279.
- WILENSKY, Harold L. (2002) Rich Democracies. Political Economy, Public Policy, and Performance. Berkeley: University of California Press.