

Emilio Albi Ibáñez*

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA COMO MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La globalización económica afecta a los Estados nacionales, aunque no de una forma fundamental. Por otro lado, la globalización tampoco está resultando ser un proceso inflexible, sin posibilidades de regulación y control político-democrático. La cooperación intergubernamental, las relaciones e instituciones internacionales, o las organizaciones intergubernamentales son instrumentos adecuados en la corrección de las deficiencias del mercado que el proceso globalizador ha internacionalizado.

Palabras clave: internacionalización de la economía, relaciones económicas internacionales, papel del Estado.

Clasificación JEL: F02.

1. Introducción

La globalización económica es un proceso de integración internacional de las economías nacionales, muy influido por la reducción de los costes de transporte y comunicaciones. Este proceso de integración está constituido fundamentalmente por aumentos considerables del comercio internacional, de las inversiones directas en el extranjero realizadas por empresas nacionales o multinacionales, de intercambios tecnológicos, de flujos de capital a corto plazo y de migraciones de trabajadores y de sus familias, produciendo cambios culturales importantes. Con la globalización económica, el mundo se hace más interdependiente: decisiones tomadas en un país afectan a jurisdicciones políticas ajenas. Las re-

laciones económicas, pero también las políticas, sociales o culturales, sobrepasan las fronteras existentes entre los Estados nacionales y afectan a sus gobiernos y ciudadanos.

En este contexto, tiene interés reflexionar sobre lo que supone la globalización económica para las relaciones internacionales. Es evidente que en términos de comercio, de flujos de capital o tecnológicos y de movimientos de personas, la mayor integración mundial incrementa los intercambios y contactos internacionales. Sin embargo, lo que no está tan claro es si la apertura al exterior de las economías nacionales, y la libertad de circulación de capitales, dificulta o no la acción de los Estados y las relaciones entre los mismos o, por lo contrario, origina la demanda y establecimiento de mayor cooperación internacional.

La primera parte de este artículo se dedicará a indagar sobre los efectos del proceso de globalización económica en los Estados nacionales, sujetos esenciales

* Catedrático de Hacienda Pública, Universidad Complutense de Madrid.

de las relaciones internacionales. Una segunda parte analizará más concretamente las respuestas de los Estados a la globalización en cuanto a la función que ha de cumplir la cooperación internacional en un contexto económico mucho más interdependiente. Un apartado de conclusiones cerrará el trabajo.

2. La globalización económica y el Estado

El fenómeno de la globalización económica, heredero en buena parte del período librecambista anterior a 1914¹, toma cuerpo durante los últimos treinta años del siglo pasado y una fuerza especial a partir de 1990. No obstante, acontecimientos recientes podrían inducir a pensar que la globalización se encuentra a principios del siglo XXI con dificultades graves. Como ejemplos, podemos citar, entre otros, la acción del terrorismo internacional, la guerra de Iraq con efectos negativos sobre la misión de las Naciones Unidas en la seguridad mundial y repercusiones más generales no concluidas todavía, la falta de acuerdo en la reunión de Cancún de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para reducir las subvenciones agrícolas por parte de los países industrializados, o la tensión de Estados Unidos y Europa frente a China debida a las importaciones textiles o de calzado desde este último país.

Sin embargo, no parece que esas dificultades vayan a implicar un serio freno a la globalización². A pesar de la reducción habida durante los últimos tres años en los flujos de capital, estos mantienen su importancia. El comercio y la ayuda internacionales siguen con un crecimiento razonable dentro de un contexto económico mundial que no es excepcionalmente pujante en algunas zonas como la europea. Los movimientos migrato-

rios no cesan, si bien enfrentándose a mayores restricciones y medidas nacionales de seguridad. Todo esto señala la percepción internacional de que las ventajas que proporciona la globalización superan sus desventajas, que el retorno a «cierres proteccionistas» de las economías nacionales tiene costes muy altos y que la integración mundial y la multiplicación de los intercambios aumenta el bienestar económico de buena parte de la población³.

Las relaciones internacionales que nos interesan en este papel son fundamentalmente las existentes entre Estados nacionales, que se desarrollan de manera importante a través de organizaciones supranacionales basadas en la cesión parcial de soberanía de los propios Estados. Por tanto, una primera consideración ha de referirse a indagar si el proceso globalizador origina transformaciones esenciales del Estado nacional afectando así a las relaciones interestatales.

La discusión académica de este punto ha subrayado la dificultad de alcanzar al mismo tiempo la integración económica mundial originada por la globalización, una buena gestión de grandes sectores públicos nacionales y el mantenimiento de la soberanía de los Estados. Rodrik (2000) usa la analogía del resultado macroeconómico que establece la imposibilidad de lograr, a la vez, libre movilidad de capital, tipos de cambio fijos y políticas monetarias autónomas, para explicar que los tres objetivos: globalización económica, Estados soberanos y bien gestionados son posibles de obtener de dos en dos, pero muy complicados de alcanzar simultáneamente.

Así, la globalización, debido a la competencia fiscal, podría mermar la capacidad recaudatoria —en ocasiones de casi el 50 por 100 del PIB— del muy amplio Estado social y regulador de la última parte del siglo XX. De acuerdo con este enfoque parece igualmente que en

¹ Esta afirmación encuentra un buen respaldo simplemente con la lectura de los breves comentarios de KEYNES (1919) sobre el librecambismo en las páginas iniciales de *Las consecuencias económicas de la paz*.

² Véase, por ejemplo, los informes de Globalization Index (2002 a 2005) elaborados por A. T. KEARNEY/Foreign Policy (<http://www.foreignpolicy.com>).

³ Los argumentos económicos de los que se derivan estas apreciaciones se pueden encontrar bien resumidos en BHAGWATI (2004) y con mayor desarrollo y profundidad en BOURGUIGNON *et al.* (2002).

una economía globalizada, los Estados difícilmente mejorarán la competitividad internacional de sus economías si no limitan su capacidad de intervención y reducen su tamaño. Las posibilidades de acción y la soberanía del Estado se estrechan. Alternativamente, los Estados con sus fronteras y diferencias legales, organizativas o culturales, pueden frenar el comercio internacional, los flujos de capitales o los movimientos de personas. De hecho, la soberanía de una nación interfiere en el libre funcionamiento de los mercados mundiales y, al mismo tiempo, la integración internacional obliga a compartir esa soberanía o a no ejercerla.

¿Qué opciones existen ante esta situación? Una primera consiste en apostar de lleno por la globalización económica, sacrificando la soberanía nacional. Se puede pensar, incluso, que si el mundo es el mercado, el ámbito político debería ser también mundial para evitar que fronteras y regulaciones nacionales dificulten la integración económica internacional. Entramos con esto en el territorio utópico del Estado mundial o en el de un federalismo global que lograra coordinar y contrarrestar los efectos de los Estados nacionales. Los mercados internacionales harían tender a la convergencia de rendimientos, precios, salarios, condiciones laborales, regulaciones y sistemas fiscales en los diferentes países que perderían gran parte de su soberanía.

Una segunda opción es el proteccionismo, el cierre de las economías nacionales y la aplicación de controles a los flujos de capital y a los movimientos de personas. Esta postura toma prestados elementos de los movimientos antiglobalización, llevándolos a extremos nacionalistas. El aislacionismo se agudiza en el terreno de las migraciones y de los aspectos culturales, con planteamientos xenófobos.

Las dos opciones anteriores son bastantes extremadas y, a mi modo de ver, poco atractivas. Me parece claro que un «gobierno» mundial es una quimera que probablemente produciría muy malos resultados. El coste económico de los «cierres proteccionistas» tampoco aconseja seguir la alternativa opuesta del aislamiento nacional.

Una tercera opción es la que constituye la realidad actual. Con ella, no se alcanza la perfecta integración económica mundial, ni se mantiene la soberanía nacional, o se resuelve el problema clásico de corregir los fallos del mercado y de integrar a los ciudadanos en una sociedad democrática. Esta tercera posibilidad consiste en aprender a convivir con las restricciones que plantea la globalización a los Estados cuya capacidad de actuar se ve reducida. En paralelo, la integración económica mundial no se alcanza plenamente. Los mercados, el comercio, las migraciones y, en general, las actividades internacionales, o bien se autorregulan, con control supranacional, o se regulan a través de las relaciones internacionales con procedimientos más o menos adecuados. Las políticas nacionales se ven limitadas, lo que también ocurre con la integración económica internacional. La soberanía nacional, por último, se cede explícita y parcialmente con la construcción de instituciones supranacionales cuya finalidad es la ampliación y mejora de la gobernación mundial.

Con esta tercera opción, los Estados nacionales siguen siendo los elementos básicos de las relaciones internacionales, si bien pierden soberanía al transferirla a organizaciones supraestatales. Adicionalmente, la globalización puede afectar al comportamiento de los Estados. Esto puede ser positivo. Por ejemplo, existe suficiente consenso en la profesión económica de que la disciplina financiera de los Estados en sus cuentas favorece el logro de la confianza de los mercados financieros internacionales o la atracción de inversiones directas. La competencia internacional conduce a buscar mejoras de la productividad, flexibilizar la legislación laboral o a desregular la economía. No existe consenso, sin embargo, en si la globalización obliga a reducir el gasto social, el tamaño de los sectores públicos y, en general, las posibilidades estatales de aplicar políticas tradicionales o nuevas. Tampoco existe consenso acerca de la bondad de una primacía de los mercados sobre las políticas nacionales o internacionales, ni confirmación de que la globalización sea un proceso inflexible, sin posibilidad de regulación y control democrático por parte de los Estados nacionales.

CUADRO 1

**INGRESOS IMPOSITIVOS EN PORCENTAJE DEL PIB
(Presión fiscal)**

	1970	1985	1990	1995	2000	2002
OCDE	28,3	33,6	34,8	35,9	37,2	36,3
UE-15	30,4	38,8	39,4	40,3	41,8	40,6

FUENTE: *Revenue Statistics, 1965-2003*, OECD (2004).

CUADRO 2

GASTO PÚBLICO TOTAL EN PORCENTAJE DEL PIB

	1970	1990	1995	2000
OCDE	31,1	39,5	40,1	40,1
UE-15	36,1	47,0	49,9	43,4

FUENTE: *OECD Historical Statistics, 1970-2000*, OECD (2001).

Pasando a los hechos, y concentrándonos en los elementos más básicos de la política fiscal de los países desarrollados, podremos conocer mejor los efectos de la globalización en los Estados nacionales. De acuerdo con los resultados de un trabajo anterior —Albi (2003)—, y ampliando los datos hasta la fecha más reciente posible, se puede concluir que en el período 1970-2002 (véase Cuadro 1) la globalización no ha afectado a la baja la recaudación tributaria de los países desarrollados. Al contrario ha habido aumentos importantes de los ingresos impositivos en porcentaje del PIB entre esas fechas. Curiosamente esto no ha ocurrido en otros países no integrados en la OCDE con niveles altos de ingresos e incluso la presión fiscal ha disminuido en países de ingresos bajos fuera de la OCDE (lo cual no es necesariamente debido a la globalización sino que puede haberse originado por una peor gestión tributaria o por otras causas). Dentro de la OCDE, se observa una reducción considerable del ritmo de crecimiento de la presión fiscal desde, aproximadamente, 1990. Por otro lado, la distribución de

la recaudación por impuestos tampoco ha sufrido ninguna alteración de gran importancia.

En cuanto al porcentaje de gasto público en relación al PIB sigue pautas análogas con aumentos importantes en el período considerado 1970-2000 (véase Cuadro 2). Sin embargo, la dimensión de los sectores públicos ha disminuido con claridad en la UE entre 1995 y 2000 (al igual que en OCDE Europa cuya evolución sigue procesos paralelos a los de la UE, por lo que sus promedios no se muestran en el Cuadro 2). En la vertiente del gasto social, se ha frenado su crecimiento, sin reducciones de importancia, y con determinadas reformas conducentes a su control.

La conclusión que se deriva de los datos comentados es que la globalización no ha afectado profundamente a los elementos fiscales esenciales de los países desarrollados durante el período en que el proceso de integración económica mundial ha ido tomando fuerza. Esto no es de extrañar pues está bien establecido que cuanto más abierta sea una economía mayor es su dimensión

pública, como muestran Alesina y Wacziarg (1998). Rodrik (1998) explica este hecho en cuanto a que la actividad pública «asegure» a los ciudadanos de variaciones de renta producidas por las perturbaciones externas a las que está sometida una economía abierta.

Por otra parte, el acceso de los Estados al crédito exterior, a través del desarrollo de los correspondientes mercados internacionales, ha estimulado la aplicación de políticas de disciplina financiera y de mayor control de las cuentas públicas y procesos presupuestarios. Esto último también se ha visto impulsado por procesos de integración supranacional, como el de la unión monetaria en la UE. Igualmente, se ha avanzado en todos los países desarrollados en el camino de una política de privatizaciones de empresas públicas y de desregulación de diversos sectores económicos, lo que resulta positivo si aumenta la competencia y eficiencia empresarial.

Sin embargo, el papel de lo público en una economía no ha variado esencialmente con el proceso globalizador. Los Estados han mantenido su actividad en respuesta a las imperfecciones del mercado y a las deficiencias distributivas existentes. Las relaciones internacionales han seguido su curso, con altibajos, y las organizaciones supranacionales han ampliado su influencia. Adicionalmente, la integración económica mundial está generando oportunidades de mayor cooperación internacional. La globalización no sirve para eliminar los fallos de mercado, aunque sí los complica, amplía y convierte en asuntos internacionales. De hecho, uno de los mayores efectos del proceso globalizador puede ser la cesión de soberanía nacional hacia organizaciones supranacionales y organismos internacionales, que discutiremos a continuación. Si, al mismo tiempo, la globalización favoreciera los fenómenos de separatismo político y de descentralización fiscal al ofrecer mercados internacionales más amplios, con lo que se reducen las ventajas de los mercados nacionales —Enríquez (1999) y Alesina *et al.* (2000)⁴—, encontraríamos

que el Estado tradicional ha de ceder soberanía, compartiéndola tanto nacional como internacionalmente, a causa de la mayor integración económica mundial. El Estado nacional pervive así con la globalización, perdiendo soberanía que transfiere internacional y nacionalmente.

3. La cooperación internacional

Parte de las funciones del Estado se desarrollan mejor a un nivel internacional dentro de un proceso globalizador, debido a que las organizaciones supranacionales actúan internacionalmente al mismo nivel en el que funciona la integración global.

La globalización, *per se*, no elimina los fallos de mercado, sino que internacionaliza un conjunto de los mismos. De acuerdo con esto, la intervención pública se ha convertido en internacional a su vez, trasladándose fuera de los Estados. Al mismo tiempo, una economía globalizada escapa con más facilidad de la actuación pública, pues la jurisdicción del Estado nacional queda en principio territorialmente limitada. En este sentido, la cooperación internacional adquiere más importancia con la globalización ya que es en el ámbito supranacional donde la regulación y el control públicos resultan efectivos.

Sin embargo, lograr la acción colectiva en el terreno internacional resulta complicado. Por ejemplo, las organizaciones internacionales presentan, en bastantes ocasiones, una estructura de poder con influencia desproporcionada de algunos de sus miembros. Así resulta sencillo que la cooperación se debilite y que tales organizaciones se fragmenten con facilidad.

La cooperación internacional puede parecer incluso improbable desde el punto de vista teórico. En un artículo ya clásico, Olson (1985) señaló que para que se produzca una acción colectiva se han de cumplir unas condiciones. Estas son: que el grupo que vaya a emprender la acción sea reducido y que exista capacidad de coacción sobre los miembros del mismo (que sí tiene un Estado en su jurisdicción) o se establezcan mecanismos que obliguen a esos miembros a cooperar en el in-

⁴ Debo estas referencias a J. MARTÍNEZ VÁZQUEZ (2003) en sus comentarios a ALBI (2003).

terés común. En otro caso, la tendencia de cada participante en el grupo será la de no colaborar, intentando ser «usuario gratuito» de la acción conjunta.

La enseñanza que recibimos de la aportación académica de Olson es que las organizaciones supranacionales han de gastar recursos en el control y sanción de los comportamientos insolidarios de sus miembros. Adicionalmente, ese control ha de basarse en instrumentos diseñados para lograr la cooperación, bajo condiciones de transparencia, reciprocidad y confianza entre los miembros de la organización. De esta manera, la cooperación permite obtener ventajas netas de la acción colectiva.

Estas ventajas explican la existencia de bastantes actividades públicas supranacionales, las cuales se establecen entre Estados o a través de organizaciones públicas no gubernamentales. La cooperación internacional rinde en bastantes ocasiones tan buenos resultados que las dificultades de su funcionamiento quedan ampliamente compensadas. Por ejemplo, una economía globalizada no podría funcionar sin cumplirse el derecho internacional o sin que los Tribunales de Justicia Internacionales definan y asignen diversos derechos de propiedad. Igualmente eficaz para la globalización es su desarrollo en un contexto de paz o, al menos, de fácil evitación y resolución de conflictos. En este terreno, la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —ampliando sus miembros y mejorando sus mecanismos de voto— ayudaría a que esta Organización actuara legítimamente y con la fuerza necesaria en defensa de la seguridad colectiva.

En el ámbito de las Naciones Unidas, y de otras organizaciones de ayuda internacional, otro asunto preferente es el de la desigualdad y pobreza en el mundo. La globalización puede estar favoreciendo la convergencia entre niveles de renta de diversos países y posiblemente reduciendo la pobreza. No obstante, existen opiniones contrarias. Sin entrar en esta polémica, parece desde luego claro que el proceso globalizador y bastantes economías nacionales dejan todavía a un gran número de personas en condiciones de extrema pobreza. Falta

de alimentos y agua potable, analfabetismo e incultura, o enfermedades endémicas, son características indeseables de diferentes partes del mundo contra las que una sociedad globalizada ha de actuar con criterios de solidaridad más fuertes que los actuales.

La solidaridad de los ciudadanos de un Estado ha hecho posible, en las economías desarrolladas, construcciones como el Estado de Bienestar y políticas redistributivas importantes. La solidaridad de las personas, como ciudadanos del mundo, se expresa más bien como reacción indignada e impotente ante violaciones profundas de derechos humanos básicos. Sin embargo, esa indignación e impotencia personales muestran también la demanda ciudadana de una gobernación mundial que provea políticas internacionales de eliminación de la pobreza en sus situaciones más extremas.

Por otro lado, las denominadas «injusticias globales» son origen de los importantes flujos migratorios de personas en busca de una vida digna en países extranjeros. Esto origina choques culturales en estos países, que también se producen en los lugares de origen por la facilidad de las comunicaciones. No es de extrañar, por tanto, el desarrollo de la intolerancia étnica o de nacionalismos agresivos y fundamentalismos religiosos que provocan tensiones nacional e internacionalmente. La globalización, fenómeno básicamente económico, se enfrenta a procesos sociales y culturales que se han de regular globalmente. Creo, a este respecto, que una hipótesis productiva de trabajo, es que los problemas más graves de la globalización no son esencialmente económicos sino de integración política en un orden mundial que no se agote en la institucionalización de los mercados y permita formas de gobierno efectivas y legítimas, por encima de las nacionales.

Volviendo a los temas económicos, el elemento primario del fenómeno globalizador es la defensa del libre comercio internacional. En este terreno la OMC, con el aumento de sus miembros hasta 148 países, es la organización fundamental en el logro de propuestas multilaterales, si bien muchos países apuestan todavía por la relación bilateral en el comercio. De especial inte-

rés para este asunto son los efectos sobre el libre comercio mundial del desarrollo de agrupaciones regionales de países. Estos grupos regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Cooperación de Asia y el Pacífico, Mercosur en Sudamérica o la Unión Europea (UE), facilitan el comercio dentro de sus áreas geográficas pero pueden constituir un obstáculo al proceso globalizador. Una pregunta básica ante la regionalización mundial, de lo que trataremos más adelante al considerar con más atención el caso de la UE, es si la globalización sirve de estímulo a las agrupaciones regionales. Si la integración económica, o incluso política, de países más homogéneos entre sí, es un instrumento que ofrece buenas ventajas para competir, protegerse y lograr más legitimidad política dentro del proceso globalizador.

Otro elemento esencial para la globalización es la defensa de la competencia y el logro de una transparencia empresarial y una supervisión adecuadas al ámbito internacional. En estos asuntos las organizaciones supranacionales y la cooperación tienen un papel importante que jugar, como se puede observar en la UE dentro del ámbito de la defensa del mercado y el control de la concentración empresarial. La coordinación de la UE con Estados Unidos, y otros países, en estas materias resulta, por otro lado, primordial para lograr criterios convergentes. Lo mismo puede decirse del uso de estándares de contabilidad que permita una información financiera fácilmente comprensible internacionalmente, o de mejoras coordinadas en la supervisión de la actividad bancaria, aseguradora o empresarial en general. Las comisiones nacionales de Mercados de Valores tienen también una tarea coordinadora importante con el fin de que esos mercados logren contar con una regulación más uniforme.

Dentro del ámbito de la regulación, la globalización no sólo estimula internacionalmente la de carácter económico. En materias de equilibrio ecológico o de recursos de libre acceso, como la pesca, surgen a menudo aspectos regulatorios internacionales. El caso «Chernobyl» o los efectos de la lluvia ácida son ejemplos de alteraciones ecológicas con efectos y soluciones suprana-

cionales. El posible cambio climático debido al «agujero de la capa de ozono» es un riesgo donde el ámbito de la actuación ha de ser mundial. En el terreno del medio ambiente, las organizaciones ecologistas, como Greenpeace o Worldwide Fund for Nature, complementan a las gubernamentales, teniendo igualmente gran importancia para el logro de soluciones sostenibles la colaboración de las organizaciones empresariales.

Otro aspecto de interés para la regulación y la cooperación internacional es el de la difusión del conocimiento y otros elementos sujetos a la propiedad intelectual. La globalización está teniendo efectos muy positivos para esta difusión pues la mayor amplitud de intercambios facilita el aprendizaje y la imitación. Es claro que los flujos tecnológicos y la incorporación de nuevos métodos de organización empresarial mejoran la productividad de las economías receptoras.

Un elemento central de este asunto es la protección de los derechos de propiedad intelectual. Los derechos sobre una patente, una marca o un *copyright* requieren protección jurídica para que no se frene la innovación ni se compita deslealmente con copias de los productos. El contenido económico de tal protección es que el propietario de los derechos consiga una situación de monopolio durante un plazo temporal más o menos dilatado según los diversos países. Esto que parece correcto como mecanismo de fomento a la innovación, la investigación o la creatividad, puede derivar en una protección excesiva, en el tiempo o en el espacio, si la globalización amplía los mercados. La renta monopolista, establecida para un período de tiempo de acuerdo con una extensión determinada del mercado, puede ampliarse desproporcionadamente si los mercados aumentan de tamaño. Este tema adquiere aspectos éticos sobre todo en el ámbito de la industria farmacéutica, por ejemplo en cuanto a la medicación del sida y su comercialización en África. El acuerdo internacional requerido ha de versar sobre si las rentas monopolistas de la propiedad intelectual deben alcanzar el mismo nivel de extensión en todas las áreas geográficas mundiales y en relación a todos los derechos de propiedad intelectual.

Otras muchas situaciones de cooperación internacional ofrecen ventajas económicas a los Estados y sus ciudadanos en un mundo globalizado. La Organización Internacional del Trabajo supone un foro para la convergencia de estándares en la regulación de condiciones laborales. El mejor control del sistema financiero internacional propone tareas a realizar desde el Banco Internacional de Pagos de Basilea y desde el Fondo Monetario. Las inversiones del Banco Mundial, en forma de préstamos a largo plazo, financian el desarrollo y ayudan a lograr reformas estructurales en los países presertarios. La buena coordinación de las funciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial apunta al doble fin de la estabilidad económica, con políticas monetarias y presupuestarias rigurosas, y de cambios económicos que propicien el crecimiento. La coordinación tributaria internacional se está desarrollando tradicionalmente por la OCDE, a través de los convenios y medidas para evitar la doble imposición o de criterios para el tratamiento de los precios de transferencia o del comercio electrónico. Otra labor importante de la OCDE en el área tributaria está siendo la implantación del Código de Conducta para impedir la competencia «desleal» entre Estados vía tributación.

En definitiva, la mayor integración mundial de las economías nacionales es un marco que fomenta la cooperación internacional entre Estados con el fin de cumplir, al nivel supranacional adecuado, con funciones clásicas de la intervención pública: reducir externalidades negativas, impulsar las positivas, proporcionar bienes públicos, resolver problemas de información, facilitar la competencia y actuar en el terreno distributivo. Éstas son razones económicas fundamentales que respaldan la actuación pública y que dan pie a relaciones económicas internacionales de muy diversa índole.

Un último tema a tratar en esta revisión de los efectos de la globalización sobre las relaciones internacionales es el de las agrupaciones regionales de países, centrándonos en el caso de la UE. La regionalización, en un contexto mundial, sirve para que los países integrantes de un bloque regional logren un mejor control económi-

co de sus propios intereses frente a la globalización. También supone una forma de protección de esas economías frente al resto del mundo, por lo que la regionalización resulta condenable para quienes dan preferencia a la integración económica mundial. Es también cierto que el regionalismo aumenta los intercambios dentro del bloque y que facilita la armonización supranacional de políticas al tratarse de países más homogéneos y semejantes entre sí. Igualmente permite negociar con más poder y costes menores con el resto del mundo de lo que lograría cada país independientemente.

Esta cuestión del poder, en esencia de mantener la soberanía si bien compartiéndola regionalmente, es el elemento central de procesos, como el europeo, donde se va pasando en el tiempo de un modelo especial de cooperación intergubernamental —el Mercado Común— a un modelo de mayor integración política. La UE, partiendo esencialmente del criterio de mercado único, dió un paso fundamental en esa dirección con la decisión de la creación del euro y de un Banco Central Europeo independiente de los gobiernos de los países de la UE, y los intentos de avanzar en el diseño de una Europa más unida políticamente.

El reforzamiento regional de la soberanía es especialmente positivo en un mundo económicamente más integrado dado el «déficit democrático» que plantea la globalización. Estas carencias democráticas se producen ya que los mercados internacionales actúan con su propia lógica, fundada en el beneficio económico, sin contar con la legitimidad que la sociedad civil constituida políticamente otorga al Estado. Adicionalmente, las empresas multinacionales muestran, en ocasiones, un poder relativo importante frente a los Estados que puede transformar formas de colaboración en situaciones de dominio. Por otra parte, las instituciones internacionales se gestionan por una burocracia sin especial respaldo democrático. Finalmente, la gobernación global a través de la cooperación internacional adquiere legitimidad democrática, a través de los Estados que la constituyen, sólo si el equilibrio de poderes impide la hegemonía de un Estado sobre otros.

El denominado «déficit democrático» de la globalización puede quedar compensado con unidades políticas mayores y sistema supranacionales, de carácter regional, que incorporen en su propio funcionamiento legitimidad democrática. Al mismo tiempo, esos sistemas regionales ayudan en el logro de una gobernación mundial sin jerarquías establecidas, a través del mencionado mecanismo del equilibrio de poderes. La UE, por ejemplo, puede contribuir mejor que sus Estados miembros individualmente a un equilibrio en el orden mundial junto con Estados Unidos, Rusia, China, Japón y otras naciones o áreas regionales de menor peso político y económico.

Una última cuestión, para la agenda futura de trabajo, es si la regionalización ha de tender hacia la integración política para servir de instrumento de fomento de la soberanía del grupo regional y de sus miembros. O si esa integración es necesaria para establecer una gobernación internacional que compense las carencias democráticas de procesos esencialmente económicos como el globalizador. En el caso europeo no parece, desde luego, ni posible ni deseable llegar a soluciones federales o confederales pues no existe una «nación europea» ni un pueblo «europeo». Incluso el intento de contar con una Constitución en la UE ha fracasado.

Sin embargo, partes del contenido de esta malograda Constitución mejorarían la capacidad de acción de la UE y su legitimidad, siendo muy posiblemente aceptables por una mayoría de europeos. Por ejemplo, que los procedimientos de la Unión supongan mejores y más democráticos sistemas de voto, o que el ciudadano europeo cuente con una Carta de Derechos. Igualmente que el Parlamento obtenga paridad en materias legislativas y presupuestarias con el Consejo, constituyendo el primero una asamblea de ciudadanos y el segundo una de Estados, otorgaría más contenido democrático a la UE. En cuanto al peso político de la Unión frente a otros países, y a sus posibilidades de actuación en las diversas formas de gobierno mundiales, ayudaría contar con una personalidad legal para la Unión y una política exterior única dirigida por un «ministro de asuntos exteriores» europeo.

Las transformaciones que va experimentando la UE sirven de referencia a otros grupos regionales de países. Una alternativa política es la basada exclusivamente en acuerdos intergubernamentales, esencialmente sobre asuntos económicos, que creen espacios regionales de comercio e inversión con regulación de la competencia y tribunales que refuercen la aplicación de esos acuerdos. Otra alternativa, la de la UE a principios del siglo XXI, incluye mayor integración política. Con esta segunda posición, el grupo regional se dota con recursos políticos que le dan más legitimidad democrática y le facilitan un mejor control de los efectos del proceso globalizador.

4. Conclusiones

Entre un internacionalismo a ultranza, en el que la globalización económica es la opción preferente, y un nacionalismo proteccionista, en este papel se adopta la posición que consiste en aprender a convivir con las restricciones que plantea la globalización a los Estados. Con este enfoque, las políticas nacionales se ven limitadas, pero esto ocurre también con la integración económica internacional. Los Estados ceden parcialmente su soberanía en una cooperación supranacional cuya finalidad es la ampliación y mejora de la gobernación mundial.

La globalización, entendida como dominio internacional por parte de los mercados, puede quedar unida a ideas de competencia económica, descentralización de decisiones e ingobernabilidad. La relación internacional se desarrolla así anárquicamente. Sin embargo, la globalización no es un proceso inflexible y existen posibilidades de regulación y control político-democrático por parte de los Estados nacionales.

De hecho, la globalización no ha afectado profundamente a los elementos fiscales esenciales de los países desarrollados durante el período en el que el proceso de integración económica mundial se ha desarrollado. El Estado nacional está perviviendo con la globalización, aunque pierde soberanía que transfiere internacional y nacionalmente.

Con la globalización, parte de las funciones del Estado se lleva a cabo más eficazmente a nivel internacional, ya que la integración de las economías sólo internacionaliza los fallos de mercado, no los elimina. La cooperación internacional permite obtener los beneficios potenciales de la acción colectiva.

Las actividades públicas supranacionales son numerosas y, en ocasiones, indispensables al proceso globalizador. Estas actividades no sólo surgen de la relación intergubernamental sino de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales o de las propias instituciones internacionales.

El denominado «déficit democrático» de la globalización plantea el papel a cumplir por las agrupaciones regionales de países (y, en otro orden de cosas, el problema de cómo extender la democracia a más países y a la propia cooperación internacional). La regionalización puede suponer, para los países integrantes de un bloque, un mejor control económico de sus propios intereses frente a la globalización y un reforzamiento regional de la soberanía o poder político. Un último asunto, sin contestación clara, es si la regionalización tiende hacia la integración política. La experiencia de la UE es el término de referencia más sólido para esta cuestión.

Referencias bibliográficas

[1] ALBI, E. (2003): «Estado y Globalización», *Moneda y Crédito*, número 216, páginas 39-90.
[2] ALESINA, A. y WACZIARG, R. (1998): «Openness, Country Size and Government», *Journal of Public Economics*, 69, número 3, páginas 305-321.

[3] ALESINA, A.; SPOLARE, E. y WACZIARG, R. (2000): «Economic Integration and Political Disintegration», *American Economic Review*, volumen 90, número 5, páginas 1276-1296.
[4] KEARNEY, A. T./Foreign Policy, *Globalization Index. Report* (2002 a 2005), <http://www.foreignpolicy.com>.
[5] BHAGWATI, J. (2004): *In Defense of Globalization*, Oxford University Press, Nueva York.
[6] BOURGUIGNON, F.; COYLE, D.; FERNÁNDEZ, R.; GIAVAZZI, F.; MARIN, D.; O'ROURKE, K.; PORTES, R.; SEABRIGHT, P.; VENABLES, A.; VERDIER, T. y WINTERS, L. A. (2002): *The Economics of Globalization*, Study 0103, commissioned by the European Commission Group of Policy Advisers from the CEPR, Bruselas.
[7] ENRÍQUEZ, J. (1999): «Too Many Flags», *Foreign Policy*, volumen 34, páginas 30-49.
[8] HABERMAS, J. (1998): *Die Postnationale Konstellation*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, traducción al castellano en Paidós, Barcelona, (2000), con el título: *La constelación postnacional*.
[9] KAUL, I.; GRUNBERG, I. y STERN, M. A. (1999): *Global Public Goods*, UNDP, Oxford University Press, Oxford.
[10] KEYNES, J. M. (1919): *The Economic Consequences of the Peace*, Macmillan, versión incluida en *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, volumen II, Macmillan-Cambridge U.P. para la Royal Economic Society, Londres-Cambridge, 1984; versión en castellano en Editorial Crítica, Barcelona, 1987.
[11] MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2003): «Comentario», *Moneda y Crédito*, número 216, páginas 92-101.
[12] MICHIE, J. (ed) (2003): *The Handbook of Globalisation*, Edward Elgar.
[13] OLSON, M. (1985): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, M.A.
[14] RODRIK, D. (1998): «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments», *Journal of Political Economy*, 106, páginas 997-1032.
[15] RODRIK, D. (2000): «How Far Will International Economic Integration Go?», *Journal of Economic Perspectives*, 14, número 1, páginas 177-186.