

Hacia una proliferación de ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos*

SASKIA SASSEN pp. 95-112

Resumen

No es suficiente explicar las transformaciones fundacionales de hoy en términos de la formación de sistemas globales. El proyecto en que se basa este breve ensayo desarrolla la tesis de que ese cambio incluye una multiplicación de nuevos ensamblajes de fragmentos de lo que es el territorio, autoridad y derechos del Estado-nación. Estos nuevos ensamblajes son parciales y con frecuencia altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias: de lo económico hasta lo cívico. Su surgimiento trae consecuencias significativas, aun cuando lo que se constituye sea parcial. Este tipo de análisis sugiere una desagregación del pegamento que por largo tiempo mantuvo unidos órdenes normativos posiblemente diferentes bajo la dinámica unificadora de los Estados-nación.

Palabras clave

Globalización / Estado-nación / Nuevos ensamblajes

Abstract

To explain the foundational transformations under way ascribing them to the emergence of global systems is not enough. The project on which this short essay is based argues that this change includes a proliferation of new assemblages of bits of territory, authority and rights within the nation-state. These novel assemblages are partial and often highly specialized, centered in particular utilities and purposes that range from the economic to the civic realms. Their emergence entails several significant consequences notwithstanding the partial nature of the developments. This type of analysis suggests a disaggregating of the glue that for a long time held possibly different normative orders together under the somewhat unitary dynamics of nation-states.

Key words

Globalization / Nation-state / New assemblages

* Basado en un proyecto más amplio publicado bajo el título *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press, 2006), cuya versión en español debe salir el año próximo. Todos los datos empíricos y bibliográficos remiten a esa fuente. Traducción de Nora López para la *Revista Cuadernos del Cendes*.

Gran parte de la literatura sobre la globalización se ha centrado en lo que son en el mejor de los casos «eventos-puente» en el proceso de transformación fundamental en marcha, en lugar de enfocar la transformación propiamente dicha. La reformulación del Fondo Monetario Internacional (FMI) o la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) son sucesos de transición que funcionan como indicaciones de, y posibilidades para, un cambio fundamental. Pero las verdaderas dinámicas en formación son mucho más profundas y radicales que entidades tales como el FMI o la OMC *per se*. Estos organismos deberían ser vistos más bien como recursos poderosos para construir un nuevo orden: son instrumentos, no el orden en sí. En forma similar, el sistema Bretton Woods fue una herramienta influyente que facilitó el surgimiento de algunas de las novedosas estructuras globales de la década de los ochenta, pero en sí mismo no fue el comienzo del nuevo orden, como muchas veces se afirma en la literatura sobre la globalización. Esas entidades no son el punto focal de la transformación, por muy eficaces que puedan ser como «infantería».

En nuestra opinión, en el centro de esa transformación fundamental hay una proliferación de ensamblajes particularizados de fragmentos de lo que es el territorio, la autoridad y los derechos del Estado-nación o, en parte, del sistema supranacional institucionalizado. Estos nuevos ensamblajes son parciales y con frecuencia altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias. Su surgimiento y proliferación traen consigo varias consecuencias significativas, aun cuando lo que se constituye sea parcial. Tienen el potencial de ser profundamente desestabilizadores para lo que siguen siendo los arreglos institucionales usuales —los Estados-nación y el sistema supranacional—. Esta diferenciación cada vez más aguda entre ámbitos nacionales, o supranacionales, y nuevos ensamblajes promueve una multiplicación de estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo espacial, lo temporal y lo normativo. Aun cuando esta multiplicación de órdenes especializados sea un acontecimiento parcial antes que omnimodo, su carácter es estratégico.

Este tipo de análisis sugiere una descomposición del aglutinante que por largo tiempo mantuvo unidos órdenes normativos posiblemente diferentes bajo la dinámica en cierto modo unitaria de los Estados-nación. Esta proliferación de ensamblajes especializados entraña diversas combinaciones de reglas constitutivas, otrora sólidamente implantadas en el proyecto del Estado-nación. Uno de los casos que se examinarán aquí es el de la multiplicación de sistemas parciales, cada uno con un limitado conjunto de reglas constitutivas claramente distintivas. Una imagen sintetizadora que podríamos usar para captar esa dinámica es la de un movimiento desde la articulación centrípeta Estado-nación hacia una multiplicación centrífuga de ensamblajes especializados. Así, sin importar el carácter

parcial de esos sistemas, podemos ver cuán fundamental ha sido el poder centrípeto del Estado-nación.

El segundo caso a discutir es el de la multiplicación de diversos órdenes dentro del propio aparato estatal. Recurriremos a lo que hemos denominado «la privatización del Poder Ejecutivo» (Sassen, ob. cit., cap. 4) para ilustrar un conjunto de características que surgen de esas transformaciones. Específicamente, sostenemos que ya no podemos seguir hablando de «el» Estado ni, por consiguiente, de «el» Estado nacional versus «el» orden global. Ahora vemos un nuevo tipo de segmentación al interior del aparato estatal. El Ejecutivo está en expansión y cada vez más privatizado y alineado con proyectos globales específicos, sin importar cuán nacionalistas puedan ser sus discursos. Al mismo tiempo vemos un debilitamiento del Legislativo, que pierde funciones reglamentarias y capacidad de exigir rendición de cuentas al Ejecutivo, y se encuentra crecientemente confinado a asuntos internos. Además, el poder cada vez más privatizado del Ejecutivo ha facilitado un deterioro de los derechos de los ciudadanos a la privacidad —un cambio histórico de la separación entre lo privado y lo público arraigada en el corazón del Estado liberal, aunque siempre haya sido una separación imperfecta—. Se trata de un elemento más en la relación modificada entre los ciudadanos y el Estado (cap. 6). Pero primero examinaremos algunos puntos sobre método e interpretación.

Evitando categorías tipo

Una consecuencia importante del tipo de análisis que estamos proponiendo es que centrarse en el Estado-nación y en el sistema global concibiéndolos como dos entidades concretas y distintas no resulta suficiente. Las transformaciones en curso atraviesan esa binaridad en todas las direcciones posibles y penetran lo nacional y el propio aparato estatal. En el libro del cual se deriva este ensayo, se seleccionaron tres componentes transhistóricos presentes en casi todas las sociedades —el territorio, la autoridad y los derechos (TAD)— y se examinó la forma como se ensamblaron en estructuras históricas diferentes; este tipo de análisis nos permite ubicar históricamente lo nacional y lo global como condiciones construidas o evolutivas. Los componentes mencionados asumen contenidos, formas e interdependencias específicos en cada estructura histórica. El haber elegido esos tres se basa, por una parte, en su carácter fundamental, y por otra en la contingencia de nuestros campos de conocimiento. Se podría —y esperamos que alguien lo haga— elegir otros componentes adicionales o reemplazar uno u otro de ellos.

Territorio, autoridad y derechos son institucionalizaciones complejas que se constituyen a través de procesos específicos y surgen de luchas e intereses conflictivos; no son simples atributos. Son interdependientes y al mismo tiempo mantienen su especificidad, razón por la cual cada uno puede ser identificado. La especificidad está condicionada, en

parte, por el nivel de formalización e institucionalización. A lo largo del tiempo y el espacio, el territorio, la autoridad y los derechos han sido ensamblados en estructuras concretas, dentro de las cuales han logrado niveles variables de desempeño. Además, los tipos de instrumentos y los recursos mediante los cuales se constituyen varían, como lo hacen también los modos de inserción (ámbito privado o público, de ley o costumbre, metropolitano o colonial, nacional o supranacional, etc.).

Usar esos tres componentes fundamentales como camino analítico hacia los dos ensamblajes diferenciados —lo nacional y lo global— que nos conciernen aquí, ayuda a evitar la trampa de la endogeneidad que tanto afecta a la literatura sobre la globalización. Por lo general los académicos han usado cada uno de esos ensamblajes en su totalidad, comparándolos para establecer sus diferencias. No es ahí donde comienza nuestro análisis. En lugar de comparar lo que se postula como dos totalidades aquí se deconstruye cada una en tres componentes fundamentales (como ya se mencionó, territorio, autoridad y derechos). Ellos son nuestro punto de partida. Los extraemos de los nichos particulares en donde se les ha confinado históricamente —en este caso, lo nacional y lo global—, y examinamos cómo se constituyeron en épocas históricas diferentes, incluyendo sus posibles desplazamientos por o inserciones en diversos ámbitos institucionales. Esta línea de conceptualización contiene también una lógica para el análisis que otros pueden usar para examinar diferentes países en el contexto actual de la globalización o diferentes tipos de ensamblajes a través del tiempo y el espacio.¹ Una tesis que surge de ese tipo de análisis es que capacidades nacionales específicas pueden ser extraídas de su marco nacional y usadas como elementos constitutivos de la globalización, en lugar de ser destruidas o inhabilitadas por esta.²

En el Estado moderno, el territorio, la autoridad y los derechos evolucionan hacia lo que ahora reconocemos como un dimensionamiento centrípeto nacional; es decir, donde una dimensión, lo nacional, acapara esos tres componentes. Aunque nunca en forma ab-

¹ El vocablo «ensamblaje» [*assemblage*] se usa aquí en su sentido más descriptivo, aunque varios académicos han planteado elaboraciones teóricas en torno al término. Para los efectos de este ensayo resulta sumamente significativo el trabajo de Deleuze y Guattari, para quienes «ensamblaje» es un conjunto contingente de prácticas y cosas que pueden ser diferenciadas (es decir, que no son colecciones de prácticas y cosas que son similares), y que pueden alinearse siguiendo los ejes de la territorialidad y la desterritorialización. Más específicamente, ellos postulan que mezclas particulares de prácticas técnicas y administrativas «extraen espacios nuevos y les dan inteligibilidad, al decodificar y codificar el entorno» (*Mil mesetas*, pp. 504-505). Existen muchas otras elaboraciones del concepto de ensamblaje, incluyendo, como era de esperarse, algunas de arquitectos y urbanistas (véase la revista *Assemblages*). Si bien consideramos extremadamente importantes y reveladoras muchas de esas concepciones, y algunos de los ensamblajes que identificamos aquí pueden mostrar algunos de sus rasgos, nuestra utilización del término no tiene nada de teorizante en comparación con las de los autores citados. Nos basta simplemente con la versión del diccionario [*assemblage*, del verbo *assemble*: «reunir en un todo; encajar o armar las partes»; *The RandomHouse College Dictionary, revised edition, 1980, N.T.*]. Ubicamos nuestra teorización en otra parte, no en este término.

² En los caps. 1, 8 y 9 de la obra de referencia se ofrecen análisis extensos de cuestiones de método e interpretación. Proponemos una distinción entre los instrumentos (por ejemplo, el imperio de la ley) y las lógicas organizadoras (lo nacional, lo global) dentro de las cuales están insertos. Los instrumentos son polivalentes: pueden cambiar de lógicas organizadoras, pero éstas configuran su valencia.

soluta, históricamente esos componentes se han constituido abrumadoramente, y además exclusivamente, como un campo de acción nacional. Si en el pasado casi todos los territorios estaban sometidos a múltiples sistemas de reglas, ahora el Estado nacional logró adquirir autoridad exclusiva sobre un territorio dado –que entonces se percibe como colindante con tal autoridad–, asegurando así, en principio, una dinámica similar en otros Estados-nación. Esto a su vez le da al Estado la posibilidad de funcionar como el otorgante exclusivo de derechos.

Se puede considerar que la globalización desestabiliza este ensamblaje particular. Lo que han notado los académicos es el hecho de que el Estado-nación ha perdido algo de su autoridad territorial exclusiva en beneficio de nuevas instituciones globales. Lo que no han examinado a profundidad son las reordenaciones específicas, muchas veces especializadas, que ocurren dentro de ese aparato nacional altamente formalizado e institucionalizado, y la forma en que han contribuido a ese desplazamiento hacia instituciones globales o al menos lo han facilitado. Esto no es tan solo una cuestión de determinación de políticas. Al pasar por alto esas reordenaciones es fácil soslayar también hasta qué punto los componentes claves de lo global están estructurados dentro de lo nacional, produciendo lo que caracterizamos como una desnacionalización parcial y altamente especializada. Hoy en día determinados elementos de territorio, autoridad y derechos están siendo reensamblados en nuevas configuraciones globales. Con ello, sus interdependencias e interacciones se alteran, como ocurre también con los recintos institucionales donde se alojan. Estos desplazamientos tienen lugar tanto dentro del Estado-nación (de lo público a lo privado, por ejemplo) como hacia los niveles intersupranacional y global. Lo que se presentaba y experimentaba como condición unitaria –el ensamblaje nacional de territorio, autoridad y derechos– se revela cada vez más como un conjunto de elementos diferenciados, con distintas capacidades de volverse desnacionalizados. Esto apunta a una fuerte divergencia entre las lógicas organizadoras de la etapa internacional precedente y la actual fase global. En periodos anteriores, incluyendo a Bretton Woods, esa lógica estaba encauzada a construir Estados nacionales, muchas veces a través de geografías imperiales; en la etapa actual se dirige a construir sistemas globales dentro de Estados nacionales.

Ensamblajes especializados como nuevos tipos de territorialidad

Estamos asistiendo a la formación de tipos particulares de territorialidad ensamblados a partir de elementos «nacionales» y «globales», donde cada caso individual o global muestra rasgos espaciales y temporales precisos.

En el desarrollo de nuevas geografías jurisdiccionales tenemos *un primer tipo de territorialidad*. Entre las instancias más formalizadas están una variedad de acciones legales que, sin perjuicio de sus alcances transnacionales, pueden iniciarse hoy en día desde las

cortes de justicia nacionales. Un buen ejemplo son los litigios entablados en un tribunal estadounidense por el Centro por los Derechos Constitucionales, con sede en Washington, contra nueve corporaciones multinacionales, tanto estadounidenses como extranjeras, por violaciones de los derechos de sus trabajadores en sus operaciones industriales extraterritoriales. En otras palabras, esta es una jurisdicción de triple base que abarca varias localizaciones en tres entornos —las casas matrices (tanto en Estados Unidos como en otros países), las fábricas en el exterior (varios países) y el tribunal en Washington. Aun si esos litigios no llegan a alcanzar su objetivo final, significan que es posible usar la magistratura nacional para demandar empresas nacionales y extranjeras por prácticas cuestionables en operaciones fuera de sus países de origen. Así, aparte de la existencia de los nuevos y notorios tribunales e instrumentos transnacionales (la Corte Penal Internacional, la Corte Europea de Derechos Humanos, por ejemplo), este caso muestra que componentes del imperio de la ley nacional que otrora servían para fortalecer el Estado nacional están contribuyendo hoy a la formación de jurisdicciones transnacionales. Otro ejemplo es la práctica estadounidense de «exportar» prisioneros a terceros países para facilitar su tortura. Este es un caso más de una territorialidad que es a la vez nacional y no nacional. Igualmente es posible usar diversas geografías jurisdiccionales para manipular otros factores: por ejemplo, se reinserta un litigio en el sistema jurídico nacional a sabiendas de que allí avanzará más lentamente que en la jurisdicción privada del arbitraje comercial internacional (ob. cit., cap. 5).

Un segundo tipo de ensamblaje especializado que está contribuyendo a una nueva territorialidad se encuentra en los esfuerzos que vienen realizando Estados nacionales de todo el planeta a fin de construir un espacio global estandarizado para las operaciones de empresas y mercados. Lo que esto significa es que componentes de los marcos jurídicos de los derechos y garantías —y en sentido más general el imperio de la ley— que habían surgido en el proceso de formación del Estado-nación, pueden reforzar ahora lógicas organizadoras no nacionales. Al pasar a ser parte de nuevos tipos de sistemas transnacionales, esos componentes alteran (en lugar de destruir) la valencia de recursos anteriores de los Estados nacionales. Si otrora el imperio de la ley respaldaba la fortaleza de tales Estados y de las corporaciones nacionales, hoy en día componentes clave de ese mismo imperio de la ley están contribuyendo a una desagregación parcial, muchas veces especializada, de disposiciones específicas del Estado nacional. Por ejemplo, corporaciones que actúan en el ámbito global han hecho gran presión para que se desarrollen nuevos tipos de herramientas normativas —en especial derechos de propiedad intelectual y principios de contabilidad estandarizados (es decir, angloamericanos)—, para lo cual necesitan la ayuda de los Estados donde operan. En conjunto, estas y otras disposiciones incipientes contribuyen a producir un espacio operativo parcialmente insertado en componentes de sistemas jurídicos

nacionales que han sido sometidos a desnacionalizaciones especializadas (v. ob. cit., caps. 4 y 5); con lo que se convierten en instrumentos de una lógica organizadora que no es parte del Estado nacional. Por otra parte, muchas veces pueden ser usados en contra de intereses del capital nacional. Esta es una forma de globalización económica muy distinta a la noción generalizada de retiro del Estado por obra del sistema global. De hecho, en gran parte es el Poder Ejecutivo el que se está alineando con el capital corporativo global.

Un tercer tipo de ensamblaje especializado puede detectarse en la formación de redes globales de centros financieros. Podríamos decir que los centros financieros que son parte de mercados globales, simultáneamente absorbidos por las grandes redes y funcionando como microinfraestructuras localizadas para ellas, conforman un tipo específico de territorialidad. Estos centros residen en territorios nacionales, pero no podemos considerarlos simplemente «nacionales», en el sentido histórico del término, ni tampoco es posible reducirlos a unidades administrativas que abarcan un espacio geográfico concreto (p. ej., una ciudad), un terreno que es parte de un Estado-nación. En su conjunto albergan componentes significativos del mercado global —en buena parte electrónico— de capitales. Como localidades son desnacionalizadas en modos específicos y parciales. En ese sentido se puede decir que conforman los elementos de un nuevo tipo de territorialidad de múltiples entornos, que difiere claramente de la del Estado-nación histórico.

Un cuarto tipo de ensamblaje puede verse en las redes globales de activistas locales y, en sentido más general, en la infraestructura concreta de la sociedad civil global. Esta surge gracias a las redes digitales globales y los imaginarios asociados, pero actores, organizaciones y causas locales son sus piedras angulares, según se está configurando hoy en día. Las acciones localizadas de los activistas son vitales, independientemente de cuán universales o planetarios sean los objetivos de las diversas luchas. Las redes electrónicas globales impulsan de hecho esta dinámica local-global. En el capítulo 7 de la obra de referencia sobre territorio, autoridad y derechos, se examina la posibilidad de que incluso organizaciones pobres en recursos e *inmóviles* lleguen a ser parte de un tipo de globalidad horizontal centrada en localidades. Si se les dota de los recursos clave de las nuevas tecnologías (acceso descentralizado, interconectividad, y simultaneidad de transacciones), individuos y organizaciones localizados, inmovilizados, pueden ser parte de un espacio público global; espacio que hasta cierto punto es subjetivo, pero sólo hasta cierto punto, pues está arraigado en luchas concretas de las localidades. En principio podemos postular que «los inmóviles» probablemente son más propensos a experimentar su globalidad a través de ese espacio (abstracto), que aquellos individuos y organizaciones que cuentan con los recursos y las opciones para viajar por el mundo. Algunas veces esas «globalidades» pueden asumir formas complejas, como en el caso de pueblos indígenas que demandan representación directa en foros internacionales, soslayando la autoridad del Estado nacional

(una práctica de larga data facilitada en forma significativa por la red electrónica global). Otras veces son más elementales, como en el caso de activistas de Global Forest Watch que actúan en selvas tropicales de diversas partes del mundo. Aquí podemos ver un tipo particular de interacción entre redes digitales sin asiento local alguno y actores/usuarios profundamente arraigados en una localidad. Un patrón común es la formación de jurisdicciones triangulares transfronterizas para acciones políticas antiguamente confinadas al espacio nacional. Los activistas locales usan muchas veces campañas globales y organizaciones internacionales para lograr derechos y garantías de sus Estados nacionales; ahora tienen la opción de incorporar una locación no nacional o global a sus luchas nacionales. Estos ejemplos indican el surgimiento de un tipo particular de territorialidad en un contexto de imbricaciones de escenarios digitales y no digitales; una territorialidad que ocupa en parte espacios subnacionales específicos, y en parte se constituye como una variedad de públicos globales hasta cierto punto especializados o parcialmente globales.

Podría parecer que el tercero y el cuarto tipo de territorialidad son similares, pero no lo son en realidad. Los espacios subnacionales de actores arraigados en localidades no han sido desnacionalizados, como sí lo han sido los centros financieros. Los públicos globales que se constituyen están apenas institucionalizados y en su mayoría son informales, a diferencia del mercado global de capitales, que es un ámbito altamente institucionalizado tanto en razón de las leyes nacionales e internacionales, como de sistemas de control privados. Sin embargo, en su informalidad, esos públicos globales pueden ser considerados como un espacio para el empoderamiento de actores con pocos recursos o no muy poderosos. En ese sentido, las subjetividades que están surgiendo a través de tales públicos constituyen medios para nuevas lógicas organizadoras.

Aunque estos cuatro tipos de ensamblajes que funcionan como territorialidades son diferentes, comparten ciertos rasgos. En primer lugar, no son exclusivamente nacionales o globales, pues contienen elementos de ambas esferas. En segundo lugar, al ensamblarse combinan lo que muchas veces son órdenes espacial-temporales diferentes, es decir, distintas velocidades y distintos alcances. En tercer lugar, eso puede producir una situación problemática, incluyendo disputas y lo que podríamos llamar un efecto de «zona fronteriza» (un espacio que posibilita intervenciones para las cuales no existen reglas claras). Solucionar esos choques puede servir para poner fin a conflictos que no pueden resolverse fácilmente en otros espacios. Cuarto, en el proceso de constitución de los ensamblajes pueden surgir nuevos tipos de actores, y estos van a necesitar acceso a ámbitos transfronterizos anteriormente exclusivos de actores ya establecidos: en forma señalada, los Estados nacionales. Finalmente, con la yuxtaposición de dimensiones temporales en las nuevas territorialidades, es posible que los recursos instrumentales existentes sean reasignados a contextos con nuevas lógicas organizadoras. Estos ensamblajes en formación comienzan a deshacer la

territorialidad tradicional de lo nacional, aunque sea en formas parciales y a menudo altamente especializadas. En casos donde lo global es rico en contenido o está sujeto a múltiples condicionalidades, insertarlo en un mundo institucional construido históricamente y abrumadoramente como un ámbito nacional unitario en espacio y tiempo es un proceso azaroso.

Todo lo anterior apunta a por lo menos tres asuntos concretos que requieren mayor investigación y teorización. Uno se refiere al grado de especificidad de esos espacios donde órdenes diferentes interactúan y se imbrican a través de la variedad de procesos descritos brevemente. Es decir, ¿hasta dónde llega su legibilidad sociológica y analítica? El segundo tiene que ver con el nivel de complejidad que pueden tener esas interacciones e imbricaciones, dada la especificidad y la densidad social de lo nacional, y ahora también de lo global, aunque en menor medida. Un tercer asunto se relaciona con las consecuencias que tiene la combinación de capacidad de inserción y especificidad de lo global. Las generalizaciones no serán de ayuda, y es probable que los resultados varíen considerablemente. Podemos encontrarnos con que algunas instancias de lo nacional tienen una mayor capacidad de resistencia a la desnacionalización o para acomodarse a ella. Un cuarto asunto, que se deriva del anterior, es que esa variabilidad sugiere un alejamiento de alineaciones espacial-temporales unitarias dentro de los Estados-nación en dirección de una convergencia de componentes desnacionalizados específicos de cada Estado-nación involucrado. Alcanzar la convergencia es una ardua tarea; en parte la facilita una mezcla de condiciones que van desde la desigualdad de poder entre los Estados, hasta el surgimiento de públicos globales entre aquellos que carecen de poder y que presionan por más justicia social en todos los Estados nacionales. Tales acontecimientos implican un desplazamiento hacia dinámicas centrífugas y un alejamiento de las dinámicas centrípetas que han marcado el desarrollo de los Estados-nación.

Esos rasgos también subrayan la necesidad de repensar lo que muchas veces se interpreta como una dualidad: la distinción entre lo global y lo local; en forma señalada el supuesto de la necesidad de proximidad territorial en la constitución de «lo local», y la imposibilidad de ubicar lo global en un lugar determinado. Una de las tareas a realizar tiene que ver con una reconsideración de las jerarquías espaciales que generalmente se dan por sentado: local/nacional/global, donde lo local es visto como de tiempo lento y lo global como acelerado. Por ejemplo, los nuevos profesionales internacionales operan en contextos que son al mismo tiempo locales y globales, haciendo caso omiso de esas jerarquías convencionales (ob. cit., cap. 6). Ellos pertenecen a, y funcionan en, una cultura trasfronteriza insertada de diversas maneras en una red global de lugares «locales» (un conjunto de núcleos financieros internacionales con gran circulación de personas, información y capital entre ellos). Como centros financieros, Londres, Nueva York, Zurich, Amsterdam,

Frankfurt, etc. son todos parte de una subcultura internacional, pero muy localizada. Aquí lo «local» es el lugar donde se constituyen, operan y se despliegan componentes cruciales para la velocidad de lo global. Por otra parte, en cuanto a la cuestión de la «proximidad», este es realmente un rasgo de tales redes, pero no está imbuido en un espacio territorial; es una forma de proximidad desterritorializada.³ Esta red transfronteriza de locaciones subnacionales estratégicas conectadas por vía de transacciones intensas y flujos de profesionales es un ejemplo de espacialidad y temporalidad desnacionalizadas: no son ni nacionales ni globales.

Este tipo de análisis altera la tesis de que la autoridad del Estado nacional es territorialmente absoluta y mutuamente excluyente respecto de lo global. Además, hasta donde asociamos la autoridad nacional con sistemas burocratizados que operan con temporalidades específicas, con frecuencia se piensa en lo nacional como representación de un orden temporal específico, uno que debe diferenciarse de aquel de lo global, visto típicamente como hipermóvil y ubicuo. Esos planteamientos usuales resultan problemáticos una vez que centramos la atención en la formación específica y concreta de los nuevos tipos de ensamblajes examinados anteriormente. El encuentro de un actor global como una empresa o un mercado con una u otra instancia del Estado nacional puede ser visto como una nueva zona fronteriza donde dos temporalidades muy diferentes se intersectan y pueden constituir una condición nueva. Tal encuentro no marca una mera línea divisoria entre lo nacional y lo global, es una zona de interacciones político-económicas que producen nuevas estructuras institucionales y alteran algunas de las antiguas. Tampoco es simplemente un proceso que reduce el papel del Gobierno en general; puede incluso requerir más gobierno, pero en términos diferentes, que es lo que encontramos en el caso del Poder Ejecutivo, al que nos referiremos más adelante. Además, la economía puede ser global en una espacialidad específica que, aun cuando esté parcialmente contenida en un territorio nacional, tiene su propia realidad sociológica, y por lo tanto no puede ser simplemente subsumida en lo nacional porque tenga lugar en ese territorio. Esto señala también que las temporalidades de lo global no pueden restringirse a nociones de hipermovilidad y espacio. En esas intersecciones vemos la formación de nuevas dinámicas/oportunidades económicas, políticas, subjetivas, que impulsan y forman ensamblajes tanto desnacionalizadores como globalizadores. La lógica organizadora aloja una proliferación de órdenes que, aun si ocurren dentro del Estado, no pueden suponerse nacionales en el sentido histórico del término.

³ Esta cuestión de la proximidad también es válida para otros grupos sociales, incluyendo algunos que no vinculamos con esas movi- lidades mundiales. Por ejemplo, los inmigrantes van a tender a ser parte de una red transfronteriza que conecta localidades específicas (las nuevas comunidades y los lugares de origen). Aunque de una manera diferente a los financistas, ellos también tienen la experiencia de culturas locales desterritorializadas, que no se basan en proximidades de localización. Ambos tipos de trabajadores operan en mercados laborales que son locales pero no próximos; son redes de localidades de múltiples asentos.

El aparato estatal como un asiento de lo global

Si la actual transformación es realmente trascendental, aunque sea parcial, tiene que abarcar la arquitectura institucional más compleja y lograda que hemos producido históricamente: el Estado nacional. En la actualidad las instituciones y procesos de nivel global son relativamente débiles y subdesarrollados en comparación con las esferas pública y privada de cualquier país soberano que funcione razonablemente bien. Así que la transformación no puede reducirse —como se hace comúnmente— a la victimización de Estados nacionales por obra de la globalización. Lo nacional sigue siendo el campo donde la complejidad, la formalización y la institucionalización han alcanzado los niveles más altos de desarrollo, aunque raras veces hayan llegado a ser las formas más esclarecidas que podamos imaginar. El territorio, la ley, la economía, la seguridad, la autoridad y la ciudadanía se consideran nacionales en la mayor parte del mundo desde hace tiempo, aunque casi nunca con el grado de autonomía postulado en el derecho nacional y los tratados internacionales. Que las dinámicas globalizadoras actuales tengan la capacidad transformadora que muestran implica imbricaciones con lo nacional —ya se trate de gobiernos, empresas, sistemas judiciales o ciudadanos— mucho más profundas de lo que podemos colegir de los análisis corrientes. Una tesis que surge de ese tipo de examen es que ciertas capacidades instrumentales nacionales son desalojadas de sus nichos institucionales y pasan a ser elementos constitutivos de la globalización, en lugar de ser destruidas o inhabilitadas por esta. En síntesis, las transformaciones trascendentales que llamamos «globalización» están ocurriendo dentro de lo nacional, y mediante el desalojo de capacidades instrumentales nacionales, en mucho mayor grado de lo que se reconoce usualmente.

Lo parcial, que muchas veces es una desagregación especializada de lo nacional, se vuelve un componente de lo global. En nuestra interpretación, actualmente la globalización proviene, al menos en parte, de sistemas globales que evolucionaron de los recursos instrumentales que conformaban los Estados territoriales soberanos y el sistema interestatal.⁴ En otras palabras, el Estado territorial soberano, con su carácter de territorio fijo y exclusivo, representa un conjunto de capacidades que eventualmente permiten la formación o evolución de sistemas globales particulares que no precisan de territorialidad ni de exclusividad. Esto va a contracorriente de la interpretación dominante, la cual, explícitamente o no, entiende lo global y lo nacional como mutuamente excluyentes. Ya sea que hablemos del globalizado mercado electrónico de capital o de la nueva relación de los ciudadanos con sus Estados nacionales, podemos comenzar a discernir nuevas alineaciones en el ensamblaje de esos elementos constitutivos.

⁴ En los caps. 2 y 3 de la obra de referencia se muestra cómo ciertas estructuras medievales pasaron a ser elementos constitutivos del Estado nacional; desalojadas del orden medieval, y reubicadas en los ensamblajes emergentes de lo nacional, adquirieron nuevos significados.

Una de las tesis del libro de referencia es que la globalización económica actual podría no haber ocurrido sin recurrir a capacidades instrumentales altamente desarrolladas de las economías nacionales. Además, precisamente por ser altamente desarrollados, esos recursos funcionaron en el pasado inmediato en formas que fortalecieron de hecho el Estado nacional. Mediante su desnacionalización, normalmente parcial, se han reubicado en dinámicas globalizadoras. De este modo, nuestra lectura de la historia compromete la noción dominante en la literatura sobre la globalización de que la nueva etapa entraña la eliminación, o el debilitamiento, de lo que hacía fuerte al Estado nacional. Postulamos que tales capacidades instrumentales son producciones colectivas cuyo desarrollo requiere de tiempo, construcción y conflictos; son elementos constitutivos de ensamblajes, así como estos a su vez producen lógicas organizadoras que los reubican. Por ejemplo, el «imperio de la ley» es una capacidad instrumental que fue clave en el fortalecimiento de la autoridad del Estado nacional para instituir el proteccionismo nacional, pero hoy en día también es crucial para la economía global; está suficientemente desarrollado para que pueda operar en un contexto de economías nacionales protegidas, y al mismo tiempo convertirse en piedra angular del logro de la desregulación y privatización neoliberal (hasta cierto punto lo opuesto del proteccionismo).

La etapa Bretton Woods en la posguerra ilustra algunos de esos asuntos. Para muchos, este sistema fue parte de una larga etapa de evolución hacia el sistema económico internacional mucho más extenso que tenemos hoy día. En nuestra opinión, es realmente una etapa donde vemos el desarrollo, acumulación y formalización de instrumentos o capacidades que permiten a los Estados –o por lo menos a algunos– entrar en un abanico mucho más amplio de transacciones internacionales formales y, en algunos casos, asumir posiciones rectoras internacionales. Pero igualmente argumentamos que en sus inicios el sistema Bretton Woods estaba dirigido a proteger las economías nacionales de fuerzas externas, no a abrirlas, y por lo tanto era radicalmente diferente a la era global actual. A través de una combinación de dinámicas, en los años ochenta se alcanzó un punto de viraje donde esos instrumentos o capacidades de los Estados cambiaron de curso y se volvieron parte de una novel lógica organizadora que conducía a la constitución de un nuevo ensamblaje de componentes claves.

No todos los órdenes globales o sistemas internacionales se articulan siguiendo la misma lógica. Consideramos que la cuestión está en entender el tipo particular de lógica en funcionamiento en esas diferentes etapas. En este contexto, también diferimos de la literatura que percibe al Estado inmerso en un proceso de adaptación. En lugar de ver meramente una transformación del Estado a medida que se amolda a sus nuevas condiciones, pensamos que hay una combinación particular de dinámicas que produce una nueva

lógica de organización como elemento constitutivo de realineaciones fundamentales dentro del Estado. No es simplemente un proceso de adaptación; forma parte también de la nueva lógica estructuradora.

Hay, entonces, dos asuntos cruciales que extraemos analíticamente de esta historia densa y compleja después de la Segunda Guerra Mundial. Uno es la naturaleza del internacionalismo de esta era, y el otro la naturaleza de las transformaciones dentro del Estado nacional. Nuevamente recurriremos a la historia, mas sin presumir de hacer historiografía; y de nuevo nos referiremos a un país, en este caso Estados Unidos, el Estado nacional dominante y emblemático del mundo de la posguerra. Una de las dos tesis centrales en este análisis del periodo Bretton Woods es que los elementos para ingresar en la era global estaban ahí después de la Segunda Guerra Mundial y hasta entrados los años setenta, pero como se trataba de un orden mundial que tenía como proyecto el control del sistema internacional, a fin de proteger las economías nacionales de fuerzas externas, en realidad tenía más en común con el orden mundial anterior en algunos de sus principales rasgos sistémicos, que con el orden global actual, sin importar cuán modernas e incluso contemporáneas sean sus estructuras. El punto de vuelco que nos llevó a la era global requirió de enormes mezclas de elementos que no se combinaron sino en los años ochenta.

En esos términos, es nuestra opinión que hay una diferencia esencial entre el sistema internacional de comienzos de la posguerra y el sistema global actual. Así lo determina, por ejemplo, la transformación interna del Estado nacional que comenzó en la década de los setenta y tomó fuerza en los ochenta; una transformación que hasta cierto punto pone en ejecución un novedoso proyecto globalizador, y que estaba marcada por un desplazamiento significativo de poder hacia el Ejecutivo, una pérdida de capacidades legislativas y funciones de supervisión del Congreso y, en parte como resultado de lo anterior, un nuevo papel crucial del Poder Judicial en el examen público de la acción tanto ejecutiva como legislativa. Las variables intermedias que configuran el resultado son la privatización, la desregulación y la comercialización de las funciones públicas, y el aumento simultáneo en el número y el poder de organismos reguladores especializados, dentro de la administración pública, que se hicieron cargo de funciones de supervisión del Legislativo. Además, la globalización económica de una variedad creciente de actores y procesos trae consigo también un mayor desigualdad en el poder de las diferentes ramas del gobierno, agudizando las desigualdades que pudieran venir de tiempo atrás. En ese sentido, la Tesorería y la Reserva Federal son dos de los organismos que adquieren poderes significativos a consecuencia de la globalización. Si bien con resultados sumamente variados, esta redistribución interna del poder que significa menos para el Legislativo y más para el Ejecutivo se evidencia en países a lo largo y ancho del mundo. Tales cambios entrañan un proceso mucho más

diferenciado y, lo que es importante, uno que alcanza a transformar más el Estado de lo que indican las ideas sobre una declinación general de su importancia.⁵

Sin embargo (y esta es la segunda central sobre la era Bretton Woods), las capacidades para la acción estatal en transacciones internacionales estaban presentes desde décadas anteriores, y en este periodo se desarrollaron aún más a través de la labor de expertos y técnicos en materia de regulación multinacional de finanzas y comercio, de las redes transgubernamentales que se formaron en el transcurso de esa labor, y de funcionarios públicos que aprendieron a negociar la estandarización que implica una administración internacional, a fin de conciliar las enormes diferencias entre los gobiernos participantes y la economía política de sus países. Igualmente aumentó la disposición a formalizar muchas de esas capacidades.

Aunque no necesariamente representativo de la condición de Estado en este momento, EE. UU. es un ejemplo extremo de transformación estatal interna. Entre los países desarrollados, los Estados de Gran Bretaña e Italia, al igual que otros Estados globales del sur como los de Argentina y Malasia, están experimentando algunos de esos cambios, si bien en una forma menos radical. En EE. UU. los cambios se centran en dos aspectos. Uno es la redistribución de poder entre ramas clave del Gobierno, con un acelerado incremento de la preponderancia del Ejecutivo que comenzó en los años ochenta, y una pérdida de poder del Congreso después de un periodo bastante innovador y asertivo en los sesenta y setenta. Las razones de ese cambio las ubico en parte en el hecho de que políticas tales como la privatización y la desregulación socavaron las funciones de supervisión y legislación del Parlamento. Un segundo cambio principal es la reconstitución de la separación entre lo público y lo privado que es fundamental para el Estado liberal. Históricamente esa separación fue esencial para la formación y el influjo creciente de un sujeto específico: la burguesía; sujeto que implanta y simboliza la legitimidad de la propiedad privada de los medios de producción en momentos en que el Estado había sido por largo tiempo el principal actor económico.

⁵ En el cap. 5 de la obra de referencia se enfoca también la influencia de un orden institucional nuevo, más que nada privado, analizado en la literatura de la globalización casi siempre como una pérdida de poder y autoridad del Estado. Argumentamos que no se trata simplemente de un desplazamiento de autoridad, sino del desarrollo de una capacidad de privatizar lo que hasta entonces era público y desnacionalizar lo que alguna vez fueron autoridades y agendas de la política nacional. Tal capacidad de privatizar y desnacionalizar implica transformaciones específicas dentro del Estado nacional, y más exactamente de algunos de sus componentes. Este nuevo orden institucional tiene una autoridad normativa —nuevas reglas que no están imbuidas en lo que ha sido y hasta cierto punto sigue siendo la normativa «maestra» de los tiempos modernos, la *raison d'état*—. Esta nueva normatividad proviene del mundo del poder privado, pero se instala en el ámbito público, y al hacerlo contribuye a desnacionalizar lo que se percibe históricamente como agendas del Estado nacional. En este proceso, componentes institucionales de este Estado comienzan a funcionar como la morada institucional para la acción de dinámicas poderosas que forman lo que podríamos describir como «el capital global». De este modo, esas instituciones estatales reorientan su trabajo normativo particular o, más ampliamente, las agendas estatales, por los requerimientos de la economía global. Esto hace que nos preguntemos qué es «nacional» en esos componentes institucionales de los Estados, vinculados a la implementación y regulación de la globalización económica.

La marcada pérdida de poder del Legislativo, evidente en EE. UU. desde comienzo de la década de los ochenta, contribuyó a un déficit de democracia que se originó dentro del Estado liberal, aunque muchas veces se afirme que es producto de la globalización. Centrados fundamentalmente en la deliberación pública, los cuerpos legislativos son la rama más abierta del Gobierno, y en diferentes momentos del siglo XX tuvieron un papel estratégico restableciendo equilibrios de poder entre trabajadores y patronos, y entre el Estado y la ciudadanía. La desregulación, la privatización y la mercantilización de funciones públicas sustrajeron responsabilidades de supervisión a las legislaturas. Aunque esto generalmente se inscribe bajo categorías genéricas tales como «pérdida de poder del Estado», es nuestra opinión (ob. cit., cap. 4) que esta es una interpretación inadecuada. El Ejecutivo ganó algunos de los poderes que perdió el Legislativo cuando una proliferación de organismos especializados se hizo cargo de funciones que antes correspondían a comités parlamentarios de fiscalización.

Uno de los mecanismos clave de ese cambio ha sido el uso de la legislación existente para instituir lo que muchas veces fueron cambios fundamentales, en lugar de crear nueva jurisprudencia. Esto último habría involucrado al Legislativo, y por lo tanto habría producido un debate público en torno a cuestiones de privatización y desregulación. Usar los organismos reguladores existentes para ejecutar las diversas formas de desregulación y privatización aseguraba que esos asuntos se mantendrían fuera del debate público. Reinterpretar la vieja legislación significaba evitar un debate público aún mayor y tener que informar a la ciudadanía. Además, aunque la proliferación de organismos gubernamentales especializados que asumieron algunas de las funciones de regulación y control antes en manos del Legislativo no tendría que traducirse necesariamente en una ganancia de poder para el Ejecutivo, eso fue lo que ocurrió en la práctica. El Ejecutivo ha asumido una posición de poder unitario sobre la administración pública. Esto ha creado además las condiciones para que acumule formas de proteger la confidencialidad y el secreto, y para sus argumentos de que los socavamientos del derecho de los ciudadanos a proteger su privacidad son lícitos, siendo la Ley Patriota apenas el ejemplo más radical. En la medida en que la desregulación, la privatización y la mercantilización de las funciones públicas son cruciales para los nuevos y ampliados modos de globalización económica corporativa, es posible considerar que esos cambios dentro del Estado son parte de una transformación trascendental de la era actual.

Observamos entonces el debilitamiento de dos proposiciones fundamentales del Estado liberal: 1) la separación de poderes dentro del Estado que los mantenía mutuamente equilibrados; y 2) la separación entre una esfera privada fuertemente protegida contra injerencias del Estado, y una esfera pública sujeta al escrutinio del ciudadano. En lugar de eso estamos viendo un aumento del poder del Ejecutivo y de su manto de confidencialidad

y secreto, y una disminución del poder del Congreso para hacerlo rendir cuentas, y para garantizar que se debatan públicamente los cambios de peso que introduce en la legislación, disfrazados de reinterpretaciones de la ley. Estas tendencias apuntan a una privatización parcial pero profunda de aspectos claves del Ejecutivo, lo que produce realineaciones dentro del Estado, y a un deterioro del derecho a la privacidad de los ciudadanos. Esa privatización y deterioro se han hecho más notables durante el gobierno de George W. Bush, pero en lugar de interpretar estos cambios como el resultado de un abuso de poder de su administración, y en tal sentido como anómalos, consideramos (ob. cit., cap. 4) que son mucho más profundos y sistémicos. Estos cambios comenzaron a tomar forma en la era Reagan y hasta cierto punto atraviesan las fronteras partidistas. De ese modo, continuaron durante la presidencia del demócrata Bill Clinton, aunque de una forma menos furtiva y más pública, dada la fuerte presencia y acción públicas de este mandatario.⁶

El carácter y la forma muchas veces extrema de esas transformaciones hacen del Estado americano un espacio heurístico, pues nos permiten discernir limitaciones en las capacidades del Estado liberal para albergar aspectos clave de la era global actual: la globalización económica y los nuevos tipos de guerras globales en que está enfrascado EE. UU. El Estado americano funciona igualmente como un espacio heurístico para entender si esos cambios son una función del estatus hegemónico, o son emblemáticos de la nueva era, aun cuando no sean representativos de todos los Estados desarrollados. Nos inclinamos por la segunda interpretación: son emblemáticos de la nueva era y en este sentido señalan que el Estado liberal, como se ha constituido históricamente, no se ajusta cómodamente a ella; pero hacen falta más precedentes y más investigación, se trata de un interrogante aún por resolver. Sin embargo, esos cambios indican que se borró un límite —un «deslindamiento» del Estado liberal—. Para los propósitos de este análisis, esa pérdida de linderos es parte de los elementos constitutivos de la nueva era global.

Los actuales cambios fundamentales dentro del Estado mismo y en su posición en un campo de fuerzas más amplio (ob. cit., caps. 4 y 5) invitan a investigar cómo esto puede llevar a que las instituciones busquen afiliarse en nuevas direcciones, aunque sea tan solo en rasgos particulares. Podría conducir a un reacomodo en la forma en que instituciones afiliadas articulan el territorio, la autoridad y los derechos. Estos cambios quizás sean más

⁶ En los caps. 5 y 6 de la obra de referencia se investigan las dinámicas mencionadas a través de dos categorías —el capital y la ciudadanía— y de su evolución a formas mucho más elusivas, difusas, complejas, multifacéticas y mediadas que hace veinte años, para no hablar de siglos anteriores. Este examen buscaba captar los cambios en la división entre lo público y lo privado y en la relación entre el Estado y los ciudadanos. En el capítulo 5 se postula específicamente una privatización de capacidades para el establecimiento de normas que antes correspondían a la esfera pública del Estado-nación y formaban parte de la autoridad soberana. En el capítulo 6 se plantea una transformación en la relación del Estado y los ciudadanos, en un contexto donde el Ejecutivo vulnera algunos de los derechos fundamentales a la privacidad, y los ciudadanos por su parte amplían el significado de la ciudadanía más allá de los estrechos límites de la fidelidad exclusiva al Estado.

evidentes en ciertos rasgos específicos de la institución de la ciudadanía: la pérdida de derechos sociales vinculada a la reducción de servicios de asistencia pública, el menoscabo del derecho a la privacidad, y la opción de nacionalidad dual, con su debilitamiento afín de los conceptos de fidelidad exclusiva. En nuestra interpretación, esos y otros cambios similares significan un ensanchamiento de la distancia entre el Estado y los ciudadanos, un alejamiento de lo que fue la contribución insigne de la Revolución Francesa y la Americana: la noción de que el pueblo es el Estado, y el Estado es el pueblo. La separación creciente entre el Estado y la ciudadanía permite nuevas intervenciones (por ejemplo, demandar al Gobierno) y estrategias de escape (por ejemplo, imaginarios en torno a identidades transnacionales).

Estas transformaciones no necesariamente se basan en la desterritorialización o reubicación de la institución fuera del Estado nacional, como es crucial para las ideas de nacionalidad posnacional: son internas al Estado nacional. Nos referimos a ellas como desnacionalizaciones parciales, con frecuencia altamente especializadas, de rasgos particulares en la institución de la ciudadanía. Desde nuestro punto de vista, estas tendencias tienen una mayor capacidad de producir nuevos significados en torno a la cuestión de la afiliación política, que la renacionalización —mucho más visible— de políticas de membresía que se observa en los actuales países desarrollados, en materia de inmigración. Es difícil establecer el significado de esas dinámicas divergentes, en parte porque están en plena evolución. Nos inclinamos por interpretar esa renacionalización de la política de membresía como arraigada en alineaciones más viejas del Estado-nación que, al debilitarse u operar en ámbitos reducidos, surgen en un especie de forma purificada, es decir, extrema, que puede ser interpretada fácilmente como fortaleza cuando de hecho se trata de un factor disminuido, o incluso sistémicamente insostenible: un último suspiro.

Conclusión

Tanto la dinámica evidentemente global como la de desnacionalización desestabilizan los significados y sistemas existentes. Esto plantea interrogantes sobre el futuro de estructuras cruciales a través de las cuales han funcionado las sociedades, economías y sistemas de gobierno modernos (bajo el imperio de la ley): el contrato social de los Estados liberales, la democracia social tal como la entendemos actualmente, la ciudadanía moderna, y los mecanismos formales que otorgan legitimidad a las demandas en las democracias liberales o se la niegan. El futuro de esas y otras estructuras que nos son familiares se vuelve dudoso por la descomposición, aunque sea parcial, de las arquitecturas organizativas y normativas mediante las cuales habíamos funcionado, especialmente durante el último siglo. Esas arquitecturas han mantenido unidas interdependencias complejas entre derechos y obligaciones, poder y leyes, riqueza y pobreza, fidelidad y éxodo.

La multiplicación de órdenes normativos parciales, especializados y adaptados produce retos específicos en el contexto del aún usual mundo de Estados-nación. Simplemente por mencionar un caso, a partir de esas tendencias podríamos concluir que órdenes normativos tales como las religiones retoman gran importancia en lugares donde habían estado confinados a esferas particulares por los órdenes normativos seculares de los Estados. En nuestra opinión, a diferencia de lo que se afirma comúnmente, esto no significa una retirada a culturas anteriores. Por el contrario, es un resultado sistémico de desarrollos de vanguardia: no premodernos, sino de un nuevo tipo de modernidad que es una suerte de esfera «por omisión» (*default*) que surge de la descomposición parcial de lo que habían sido órdenes normativos dominantes y centripetos, en múltiples segmentaciones particularizadas. Este es apenas un resultado, si bien uno altamente notorio y que despierta grandes pasiones. Pero hay otros, y su número está en aumento, aunque raras veces sean tan visibles como el caso de la religión.