

## Los dueños de la globalización

*Cómo los actores transnacionales desmantelan el Estado (latinoamericano)*

El papel del Estado y su fuente de legitimidad han cambiado sustancialmente en las últimas décadas y hoy aquel es desafiado por diferentes actores, legales e ilegales, especialmente de carácter transnacional: desde las empresas transnacionales hasta el crimen organizado, pasando por migrantes, asociaciones civiles y religiosas. Pese a algunos avances, partidos y sindicatos no han logrado constituirse en verdaderas redes y contrapesos globales. Hoy, la falta de Estado no solo promueve el «desorden mundial», sino que también socava la legitimidad de las formas democráticas de gobierno.

**WOLF GRABENDORFF**

Los movimientos políticos latinoamericanos, ya sean de derecha, de izquierda o incluso de carácter militar, siempre han considerado la conquista del poder del Estado como su objetivo más importante y, en todo caso, han intentado preservarlo bajo cualquier circunstancia y sin preocuparse demasiado por su propia legitimidad. ¿Es posible que, en tiempos de globalización, el control de los centros de mando del Estado ya no sea el indicador más importante del poder político? ¿Han resultado débiles los Estados democráticos de la región –al menos desde principios del siglo XXI–, a pesar del tan elogiado «retorno del Estado»? En este punto, sin embargo, la discusión

---

**Wolf Grabendorff:** es politólogo y consultor en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Fue fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) y ha dictado clases en numerosas universidades de Europa, Estados Unidos y América Latina.

**Palabras claves:** actores transnacionales, Estado, globalización, partidos políticos.

**Nota:** traducción del alemán de Carlos Díaz Rocca.

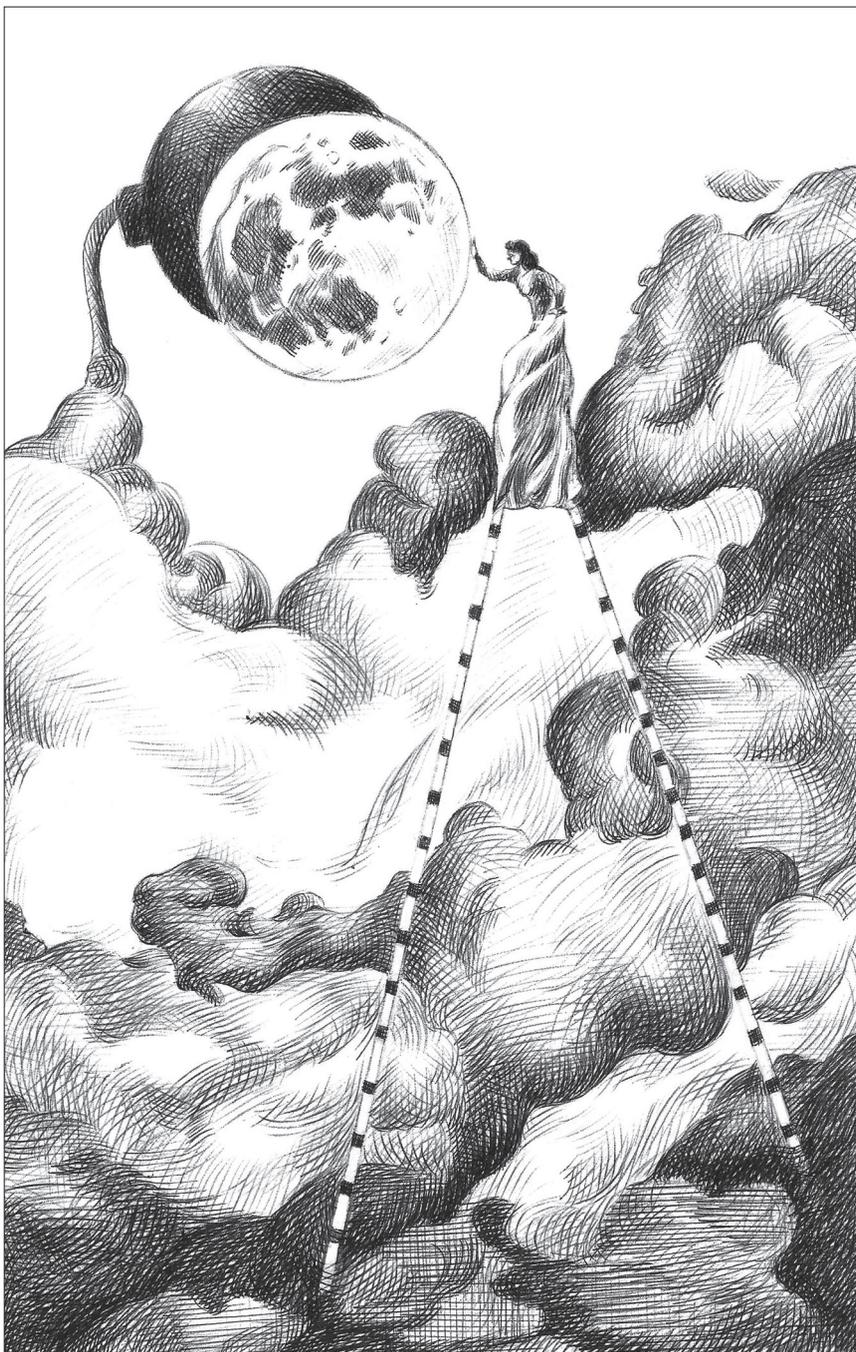
sobre en qué áreas el Estado debe ser fuerte o débil no debe ser subestimada. ¿Se ha producido el fracaso de los partidos, ya sea en su responsabilidad de gobernar o como oposición? Los partidos ¿han intentado llegar al poder o conservarlo especialmente con ayuda de la corrupción? Más bien pareciera que la globalización modifica sustancialmente la cuestión del poder del Estado y quiénes lo manejan, al desplazar a los actores tradicionales, como los partidos.

Ya no son los actores legítimos, es decir aquellos con representatividad democrática, los que representan el poder en el Estado, porque el propio Estado ha dado cada vez más espacio en el diseño del modelo de desarrollo y de las políticas públicas a actores no surgidos de elecciones. Y estos nuevos actores no se sienten comprometidos con ningún modelo nacional ni con sociedad alguna con límites territoriales. Tienen una orientación transnacional de tipo mucho más sistémico, tienen principalmente fines de lucro y apuntan a un mercado global muy poco regulado, de competencia por el poder y la influencia. Con su diversidad de recursos y talentos, instrumentos legales y criminales, suelen superar a los actores con legitimidad política y socavan casi sistemáticamente la capacidad de gobernar que tiene el Estado, gracias, en no menor medida, a una simbiosis temporal con los responsables políticos en todos los niveles de gobierno. Esto puede ser caracterizado como una privatización de las funciones del Estado o como una criminalización de las funciones públicas, según los respectivos intereses políticos.

La adaptación de los sistemas políticos a la pérdida del orden tradicional ocasionada por la globalización es particularmente perceptible a medida que los Estados individuales y sus sociedades se enfrentan a muy diferentes actores transnacionales y a su creciente «pretensión de hegemonía». En algunos países, el papel central de los actores transnacionales en el «orden mundial liberal» dominante ya ha llevado a un claro rechazo de ese orden o a exigir una reforma profunda de este concepto que ha conducido a un «desorden mundial»<sup>1</sup>. El debilitamiento de los actores políticos tradicionales y la consiguiente disminución de la legitimidad de las formas democráticas de gobierno, debido a la evidente reducción de las funciones y posibilidades del Estado, no son únicamente evidentes en América Latina. Los actores transnacionales son muy conscientes de su preferencia por el orden mundial liberal y son más propensos a ver una decadencia de los órdenes políticos nacionales

---

1. Carlo Masala: *Welt-Unordnung. Die Globalen Krisen und das Versagen des Westens*, C.H. Beck, Múnich, 2016.



que, a menudo, no pueden garantizar el bienestar y la seguridad de sus poblaciones en un mundo globalizado.

### ■ **La difícil adaptación de los sistemas políticos nacionales a los efectos de la globalización**

El papel del Estado y su legitimación frente a la sociedad que habita en su territorio han cambiado sustancialmente en las últimas décadas porque el Estado ha perdido sus cuatro monopolios clásicos, algo que se percibe en casi todo el mundo, pero especialmente en América Latina:

#### **El Estado ha perdido sus cuatro monopolios clásicos, especialmente en América Latina ■**

- el derecho al uso legítimo de la fuerza, así como el monopolio de la posesión de armas exclusivamente para los miembros de la Policía y el Ejército;
- la regulación legal de todas las actividades en su territorio, lo que incluye la imposición de sanciones en caso de incumplimiento;
- la imposición y recaudación de impuestos;
- la creación de una moneda nacional y su aplicación en todo el país.

No se necesitan grandes investigaciones científicas o estudios estadísticos para determinar que en la mayoría de los países de la región ya no es posible ejercer los cuatro monopolios o, en otras palabras, que estos ya no son «actuales»<sup>2</sup>. Una de las principales funciones del Estado, que es la provisión de bienes públicos tales como la seguridad, el Estado de derecho, la infraestructura, la salud y la educación, ha sufrido considerablemente. Ciertamente hay razones históricas, políticas y económicas para explicar esta «decadencia» de la función tradicional del Estado en cada caso individual<sup>3</sup>. Aquí debe incluirse particularmente el periodo del «Consenso de Washington», de gran aceptación en la mayoría de los gobiernos de la región en aquel entonces, que concebía la modernización del Estado en América Latina no solo como una amplia privatización de empresas estatales, sino también como el desmantelamiento de los servicios públicos y el recorte de fondos y personal para las instituciones públicas. Hoy se considera que esto último ha sido un factor

---

2. Javier Bonilla Saus y Andrés Riva Casas: «América Latina: amenazas a la seguridad, debilidad del Estado y oportunidades para el terrorismo internacional y el crimen organizado», Estudio N° 4/16, Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Montevideo, 2016, p. 4.

3. Miguel Ángel Centeno: «Estado de derecho: el Estado en América Latina» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 85-86, 5/2009.

central para el enorme aumento de la inseguridad y la delincuencia en muchos países latinoamericanos. Sin embargo, la diferencia decisiva radica en la formación de actores no estatales –en su mayoría, transnacionales– a medida que se profundizaba la globalización desde finales del siglo xx. Estos nuevos actores han comenzado, en diversa medida, no solo a competir con los actores estatales, sino también a reemplazarlos en las funciones centrales del Estado.

Los dos agentes transnacionales más importantes, las empresas transnacionales y el crimen organizado transnacional –con cruces fluidos, tal como lo han dejado en evidencia casos como el de Odebrecht–, se han convertido, por su capacidad de acceder a lugares decisivos del poder estatal, en un factor importante en la pérdida de autoridad y legitimidad que ha sufrido el Estado. La estrecha vinculación de intereses corporativos y/o criminales con las políticas públicas y sus representantes ha dado lugar a un nuevo concepto político en América Latina: la «crimilegalidad»<sup>4</sup>.

Ninguno de los tres tipos actuales de Estados en el sistema internacional ha podido escapar a la creciente influencia de los actores transnacionales, aunque la forma y el alcance de la influencia no solo varían en gran medida, sino que también reflejan coyunturas políticas diferentes en los respectivos sistemas de gobierno nacionales:

- el tradicional Estado «fuerte» de corte democrático o autoritario;
- el Estado «débil» o frágil;
- el Estado (parcialmente) «fallido» o en desintegración.

Solo los gobiernos marcadamente autoritarios han logrado –en medidas muy variables– restringir la influencia de los actores transnacionales. Y precisamente que se trate de este tipo de gobierno es el argumento utilizado por estos actores y, en general, por los defensores del orden mundial liberal, como prueba de una mayor legitimidad democrática de los actores no estatales.

La vulnerabilidad de muchos países frente a los actores no estatales y transnacionales «globalizadores» también se refleja en el creciente número de actores nacionales que cambian, ya sea de forma ostensible o discreta, su identidad

---

4. Markus Schultze-Kraft: «Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado» en *Íconos* N° 55, 2016.

nacional por una transnacional. Esperan obtener con ello –sobre todo, en el caso de las empresas– no solo una mejor «posición global», sino también la posibilidad de eludir las regulaciones y los impuestos nacionales. Para ello también pueden contar con el apoyo de algunos Estados democráticos que, atentos a la coyuntura económica o a cálculos electorales, quieran reforzar la influencia de actores transnacionales. La consiguiente pérdida progresiva de capacidad para llevar adelante medidas de control estatales condujo en algunos casos, y particularmente en América Latina, a la obvia incapacidad del Estado para legitimar su propio modelo de desarrollo y contribuir a su éxito.

Los profundos cambios que la mayoría de los Estados latinoamericanos han experimentado desde finales del siglo pasado rara vez se utilizan como explicación del «fracaso del Estado». Siempre se habla de la globalización de la economía y de la necesidad urgente de adaptarse a estos procesos globales, pero casi nunca de la «globalización del Estado-nación»<sup>5</sup> y de sus efectos aún impredecibles, no solo sobre la cohesión de las respectivas sociedades sino, sobre todo, sobre la coexistencia pacífica dentro de la comunidad internacional de Estados.

### ■ El rol central de los actores transnacionales dentro del orden mundial liberal

La interconectividad de la economía mundial es difícil de concebir sin considerar el papel que han tenido los actores transnacionales. Estos no solo son los principales ganadores de la globalización, sino también, y sobre todo, los constructores del orden mundial liberal, a cuya muy incompleta estructura jurídica los Estados nacionales, a pesar de la reticencia de algunos, han contribuido con mayor o menor predisposición. El concepto de globalización se centra en un consecuente cambio en el principio de territorialidad, el cual se ha referido en los siglos recientes exclusivamente al territorio del Estado o, en algunos casos, al correspondiente *imperium*. En las últimas décadas, este principio se ha disociado, *de facto*, del Estado y se ha transferido al mercado, especialmente al mercado mundial. El ciudadano se convierte así en un «consumidor global» de bienes y servicios y –a no olvidar– de conceptos políticos y sociales en un todavía incompleto proceso de transformación, que se puede dar a muy diferentes velocidades según la región. De tal manera que la capacidad para controlar los procesos económicos y sociales en el territorio nacional

---

5. Andrew Hurrell: «Towards the Global Study of International Relations» en *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 59 N° 2, 2016.

se debilita sin que, por el contrario, se logre una regulación global basada en una constelación de poder multipolar que se considera que está surgiendo. Es precisamente esta falta de un sistema de reglas internacionalmente aceptado para un mercado global lo que refuerza a casi todos los actores transnacionales. Estos buscan escapar del control nacional y están aprovechando una amplia liberalización de los flujos financieros y comerciales como motores del crecimiento y de la prosperidad en un nuevo orden mundial que, por supuesto, no se somete a ningún control democrático y cuya legitimidad política deriva exclusivamente del «éxito del mercado».

La extraordinaria dinámica del proceso de transnacionalización como base de la globalización económica puede verse en la concentración del poder no estatal. Una multitud de empresas transnacionales no solo cuentan con recursos financieros mayores que los de un gran número de gobiernos nacionales, sino que también tienen un peso político enorme debido al impacto de sus decisiones de inversión y a la localización de esas inversiones. En la mayoría de los países latinoamericanos, el impacto de las empresas transnacionales en las decisiones de política económica ha sido probablemente subestimado<sup>6</sup>. Esto también puede estar relacionado con los vínculos tradicionales que existen entre las elites nacionales latinoamericanas y las empresas con sede en Estados Unidos y Europa. Estas elites no solo facilitan, sino que desean la influencia de actores transnacionales, pues esperan que fortalezcan su posición de poder en su propio país. Sin embargo, la preferencia de las elites nacionales por los actores transnacionales va más allá de las «ganancias de asociación» políticas. Ven en ellos, sobre todo, un importante factor de modernización, que se basa en las siguientes seis características que se les atribuyen:

**El impacto de las empresas transnacionales en las decisiones de política económica ha sido subestimado ■**

- gran receptividad a los procesos de cambio, ya sean económicos, sociales o políticos, y una voluntad constante de protagonizar ellos mismos tales cambios, sin tomar en cuenta los intereses nacionales;
- aplicación de tecnologías de punta, especialmente en la digitalización;
- uso interno de jerarquías flexibles y talentos internacionales, con el «éxito» como única fuente de legitimidad;

---

6, José Antonio Sanahuja: «A 'Rashomon' Story: Latin American Views and Discourses of Global Governance and Multilateralism» en Anna Tryandafyllidou (ed.): *Global Governance from Regional Cultural Perspectives: A Critical View*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

- presencia múltiple en todos los niveles de toma de decisiones políticas y económicas, ya sea en los planos local, nacional, regional y global;
- capacidad ilimitada para «comprar» influencia, de manera legal o ilegal;
- alta capacidad de organización para las actividades transfronterizas, regionales e interregionales.

Estas capacidades, que son indispensables en un mundo globalizado, parecen estar hechas a la medida de las empresas transnacionales, pero también son aplicables a casi todos los grupos centrales de actores transnacionales, como expone la siguiente lista, que de ninguna manera es exhaustiva.

### ■ Los grupos principales de actores transnacionales

Los intereses y el alcance de los actores transnacionales son muy complejos y, a excepción de su consciente «carácter no estatal» y su enfoque internacional, tienen poco más en común que las seis características ya descritas. Por supuesto, hay una diferencia significativa entre los grupos que se centran exclusivamente en el lucro material y aquellos que incorporan principalmente una cosmovisión, o sus creencias y, de esta manera, se conciben a sí mismos como «salvadores».

a) Las pioneras de la globalización fueron, sin duda, las *empresas transnacionales*, que son, no solo en número sino también en poder económico e influencia política, los más importantes actores transnacionales del mundo global. Se centran exclusivamente en el mercado global y no actúan –ni siquiera en el país donde son locales– sin el «apoyo» externo de clientes, inversiones o tecnología. Sus orígenes se hallan en la tríada EEUU-UE-Japón, pero en las últimas décadas, la participación de China, Corea del Sur e incluso América Latina (con las «multilatinas») ha crecido considerablemente. Entre ellas, los dos subgrupos de las empresas financieras y las energéticas son de suma importancia, tanto para la economía global como para la creciente limitación de la influencia del Estado. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que, especialmente en estos dos grupos de corporaciones transnacionales, hay también empresas estatales o semipúblicas que operan como actores transnacionales «híbridos» y que se encuentran en una zona gris entre la orientación estatal y la del mercado, como en el caso de Petrobras. La crisis internacional del sistema financiero de 2008-2009, que de ninguna manera puede considerarse superada, ha hecho particularmente visible la incapacidad de la comunidad de Estados occidentales para regular la dinámica especulativa del sistema bancario. El mero hecho de que el sistema financiero transnacional

mueva o administre cuatro veces más capital que el producto social bruto global revela toda la indefensión de la comunidad de Estados.

En el grupo de empresas transnacionales industriales y de servicios, la «deslocalización» de la producción desde su contexto económico originalmente nacional ha hecho imposible cualquier política económica, social o medioambiental de carácter estatal. No solo el desplazamiento de puestos de trabajo hacia países de bajos salarios, sino también la consiguiente pérdida de ingresos fiscales hace que los países industrializados, tradicionalmente exitosos, adopten medidas que se oponen claramente a sus antiguas demandas de liberalización creciente de los flujos comerciales y financieros –el nuevo gobierno de Donald Trump es un caso extremo–. Por otra parte, sigue la competencia entre los países latinoamericanos por la obtención de inversión extranjera y la manipulación de los Estados por parte de las empresas transnacionales se abre paso también sobre la base de las disposiciones de los acuerdos de libre comercio y/o acuerdos bilaterales de inversión<sup>7</sup>. Además, la idea de las cadenas de producción continuas a escala mundial ha llevado a una concentración del «comercio intraempresa», lo que hace virtualmente imposible determinar el verdadero origen de un producto y gravarlo de manera correspondiente. A esto se suma la evasión sistemática de los impuestos, ya sea mediante subfacturación o sobrefacturación de importaciones o exportaciones, o mediante la transferencia de beneficios a paraísos fiscales. La legalización de grupos de presión, con representantes en todo el mundo y altamente especializados, que cuentan con presupuestos comparables a los de pequeños países, es quizás el signo más claro de la simbiosis ya alcanzada entre las tareas estatales y los intereses empresariales transnacionales.

b) El papel del *crimen organizado* internacional suele ser subestimado en el debate sobre la influencia de los actores transnacionales. Esto provoca una evaluación poco realista, particularmente en América Latina, ya que esta región, donde no hay guerras entre países ni armas de destrucción masiva, tiene el récord mundial de asesinatos no relacionados con guerras. Con 9% de la población mundial, en América Latina se perpetran 33% del total de los asesinatos del mundo<sup>8</sup>. Esto está vinculado al «éxito» del crimen organizado transnacional, que no

**América Latina tiene el récord mundial de asesinatos no relacionados con guerras ■**

7. Luciana Ghiotto: «América Latina y el poder corporativo. Una crítica a los compromisos asumidos en materia de inversiones extranjeras» en *Nueva Sociedad*, edición digital, 8/2016.

8. Carlos E. Cué: «América Latina sufre 135.000 asesinatos al año» en *El País*, 26/9/2016.

solo consiste en tráfico de drogas y de armas, trata de personas, lavado de dinero y comercio de maderas y minerales, sino que en muchos países también logra mantener estrechas relaciones con instituciones estatales mediante la financiación de partidos políticos y la cooperación en materia de (in)seguridad<sup>9</sup>. La presencia de estos actores transnacionales ilegales es muy disímil dentro de la región. México, Colombia y Brasil, así como los países del norte de América Central (Guatemala, Honduras, El Salvador)<sup>10</sup>, se consideran vulnerables frente a una «presencia limitada del Estado»<sup>11</sup>, es decir, ante la evidente incapacidad de la Policía (también, en parte, de los militares) y de la Justicia para garantizar en todo el territorio nacional un mínimo Estado de derecho. La capacidad de los actores criminales transnacionales –a los que, en algunos casos, también han pertenecido ocasionalmente algunos grupos guerrilleros– para hacerse cargo de las tareas gubernamentales en los territorios que controlan pone de manifiesto ante la población un «fracaso del Estado» que no solo deslegitima a los respectivos dirigentes políticos, sino que socava profundamente la confianza en un sistema democrático. Esta situación beneficia especialmente al crimen organizado

**Se calcula que el costo  
 de todos los actos de  
 violencia criminal en América  
 Latina asciende a 3,5%  
 del PIB de la región ■**

internacional, que no solo ocasiona un funcionamiento limitado del Estado y una alta corrupción<sup>12</sup>, sino que además necesita que estas condiciones se traduzcan en una permanente «ausencia del Estado» para así también lograr el éxito de su «modelo de negocios». Se

calcula que el costo de todos los actos de violencia criminal en América Latina asciende a 3,5% del PIB de la región<sup>13</sup>.

c) El *terrorismo internacional* puede describirse en cierto sentido como un «hermano menor» del crimen organizado internacional, de cuyas actividades transnacionales América Latina hasta ahora se ha salvado, al menos si

9. Rafael Grasa: «Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional» en *Nueva Sociedad* Nº 263, 5-6/2016, disponible en <<http://nuso.org>>.

10. Ángel Rabasa: «Central América: The Retreat of the State and the Expansion of Illicit Power Centers» en *Counternetwork: Countering the Expansion of Transnational Criminal Networks*, RAND, Santa Mónica, 2017.

11. Günther Maihold: «Crimen y violencia en América Latina: Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada de Estado», Documento de Trabajo Nº 2015-1, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, San Salvador, 2015, pp. 13-14.

12. Kevin Casas Zamora y Miguel Carter: «Beyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America», Rule of Law Report, Inter-American Dialogue, Washington, DC, 2/2017.

13. Laura Jaitman (ed.): *Los costos del crimen y de la violencia*, BID, Washington, DC, 2017.

se la compara con EEUU, Europa, Oriente Medio y Asia. En realidad, este no es un actor fácil de definir, se trata más bien de una metodología que, por supuesto, identifica fundamentalmente a ciertos grupos de actores transnacionales altamente motivados, pero que no se mueven exclusivamente con fines de lucro, pero que cuestionan sistemáticamente el monopolio del poder del Estado<sup>14</sup>. Por supuesto, el terrorismo existe como fenómeno dentro de los países hace ya mucho tiempo; sin embargo, sus manifestaciones mundiales se han intensificado considerablemente desde el 11 de septiembre de 2001 y han sido declaradas, en parte, también como formas extremas de protesta contra la «cultura dominante» dentro del proceso de globalización. Independientemente de las diferenciaciones regionales del terrorismo internacional, es difícil sobrestimar la influencia de esta forma de actividades transnacionales en la política de seguridad de los países afectados y, sobre todo, en la vulnerabilidad de las sociedades abiertas. La sensación, especialmente extendida en Oriente Medio y Europa, de que el Estado no es capaz de proporcionar a sus ciudadanos una protección suficiente contra el terrorismo internacional también ha contribuido sin duda a una creciente crítica mundial del proceso de globalización.

d) Millones de actores transnacionales, en su mayoría involuntarios, provienen de la *migración política o económica*. Muchos países latinoamericanos han experimentado grandes olas migratorias motivadas por cambios en el sistema político, así como por la política económica y/o monetaria, que también han tenido impacto en EEUU y algunos países europeos. Además, las facilidades de comunicación y transporte, que cambiaron profundamente durante el proceso de globalización, han hecho crecer de manera considerable la migración laboral periódica. La relocalización de procesos de producción completos, así como las disparidades de ingresos, han llevado a la formación de «sociedades transnacionales», como en los muy disímiles ejemplos de Cuba y El Salvador. Pero también en otros países de la región, las remesas de dinero de estos actores transnacionales nacidos de la necesidad se han convertido en un factor económico y, sobre todo, sociopolítico fundamental. La dinámica global de los actuales desplazamientos poblacionales tiene un grave impacto tanto en los países emisores como en los países receptores. Las ventajas económicas temporales a menudo no pueden compensar las desventajas sociopolíticas de largo plazo y, por lo general, igualmente implican graves

---

14. Ann L. Phillips: «A Terminal Threat to State Monopoly on the Use of Force? The International Search for Answers to Combating Terrorism and Violent Extremism» en *Think Piece* N° 15, FES, Berlín, 6/2017.

inconvenientes políticos internos y externos. No solo en América Latina, la mayor parte de los países carece de enfoques humanos para abordar los problemas derivados de la creciente migración política y económica que, junto con las consecuencias de la globalización, de igual forma reflejan un orden mundial en desintegración.

**La mayor parte de los países carece de enfoques humanos para abordar los problemas derivados de la creciente migración política y económica ■**

e) Las *organizaciones internacionales* a menudo no se incluyen entre los actores transnacionales porque sus miembros son, de hecho, los Estados mismos y, por lo tanto, no podrían ser clasificadas

como actores no estatales. Por otra parte, no solo su funcionamiento global, regional o temático está completamente separado de la presencia territorial nacional, sino que sus facultades reguladoras han generado también una autonomía con respecto a sus miembros y a la reducción de las posibilidades reguladoras de los propios Estados. Es aquí donde radica, según los defensores de un orden mundial liberal, el gran avance de que los actores transnacionales «independientes» asuman las antiguas tareas reguladoras de los Estados, lo que contribuye a la armonización y regulación internacional. Sin embargo, en qué medida se restringe de esta forma la autonomía de cada Estado y cuáles son las consecuencias políticas internas derivadas de estas normas para los modelos de desarrollo nacional son cuestiones que pueden verse claramente en los debates en América Latina sobre el papel de las organizaciones internacionales. Difícilmente se pueda negar a estas el estatus de actores transnacionales, dada su obvia influencia sobre la capacidad de gobernar de los Estados.

f) La clasificación de la *sociedad civil* como actor transnacional se topa con una gran contradicción política y académica. Sin embargo, dado que existe un estrecho vínculo entre los fines de numerosos grupos de la sociedad civil y los esfuerzos de los Estados occidentales para promover la democracia, y que muchos representantes de la sociedad civil –especialmente en América Latina– reciben no solo fondos sino también conceptos y estrategias del extranjero, es difícil negarle su carácter de actor transnacional no estatal, aunque sin fines de lucro. Sin embargo, la diversidad del compromiso de la sociedad civil y su indiscutible necesidad para el desarrollo social en la mayoría de los países de la región no excluyen –como en el caso de todos los demás actores transnacionales– una falta de legitimidad democrática. Por esta razón, el énfasis que muchos representantes de la sociedad civil ponen en su propia

autonomía provoca que, con frecuencia, las ONG sean consideradas en algunos países como organizaciones de oposición, especialmente cuando se trata de críticas públicas a la política estatal. Un ejemplo extremo de instrumentalización de una parte de la sociedad civil se produjo en el caso de su participación en las manifestaciones contra la entonces presidenta de Brasil, Dilma Rousseff. En tales casos existe siempre el peligro de que toda la sociedad civil de un país sea injustamente responsabilizada por las actividades de algunos de sus grupos particularmente militantes, que en muchas ocasiones tienen además un enfoque claramente transnacional.

g) La estrecha vinculación de las actividades transnacionales con las *organizaciones religiosas* está, independientemente de los objetivos de su creencia respectiva, entre las experiencias casi centrales de la historia del mundo. En América Latina, desde los tiempos de las guerras por la independencia, la Iglesia católica se ha opuesto con frecuencia a las concepciones estatales. Sin embargo, en las últimas décadas las actividades transnacionales de las organizaciones religiosas han sido significativamente influenciadas por las «iglesias libres» y los denominados «evangélicos», cuya influencia política –originariamente como resultado de varias oleadas misioneras desde EEUU– se ha hecho notoria especialmente en América Central, el Caribe, Brasil y Colombia. Las formas organizativas de estos actores transnacionales de motivación religiosa se diferencian –incluyendo un declarado fin de lucro– solo ligeramente de las empresas transnacionales. Aspiran tanto a asumir algunas funciones que originalmente pertenecían al Estado, como la educación y salud, como a apropiarse de medios de comunicación y a actuar directamente en política, así sea en el nivel local y nacional, haciendo uso de sus conexiones transnacionales. En varios de los países latinoamericanos, la fuerte lealtad de sus miembros hacia una estructura de liderazgo muy autoritaria proporciona a estas organizaciones religiosas una influencia política interna que supera ampliamente la de otros actores transnacionales.

### ■ Los actores tradicionales y políticamente legitimados como perdedores de la globalización

En un mundo globalizado, las identidades nacionales y visiones sociales se encuentran ante una situación difícil. Estas ideas fueron y son las bases de los partidos nacionales, ya que su competencia democrática necesita un marco estatal, necesita votantes y no solo consumidores, como el mercado mundial. Por lo tanto, los partidos se han esforzado siempre por influir en las regulaciones nacionales, ya sea adquiriendo poder o participando de él. Con la

creciente pérdida del Estado de la capacidad de ejercer este poder de regulación política, económica y social en su territorio, el margen de acción de los partidos nacionales con respecto a la propia sociedad también se ha visto reducido drásticamente. En algunos países, pareciera que los partidos se han convertido en juguetes de los intereses transnacionales, cuando no han preferido servirles de palafreneros pagos.

¿Por qué los partidos casi no han logrado convertirse en un actor transnacional? No han faltado intentos, e incluso hubo algunos éxitos parciales durante la Guerra Fría o inmediatamente después de haber terminado esta. Las internacionales, tanto Socialista como Demócrata Cristiana, han jugado un papel importante de intermediación en los conflictos críticos de América Central como actores no estatales<sup>15</sup>. Sin embargo, la solidaridad internacional no es un producto comercial exitoso en el «mercado global» y los modelos nacionales triunfantes han sido mal transferidos a otro contexto histórico, o bien resultan intransferibles. En particular, la capacidad de movilización de los partidos políticos y los sindicatos parece funcionar solo dentro de cada país y ahora esa capacidad la han asumido algunos otros actores transnacionales de la sociedad civil. La clara mala imagen de los partidos políticos frente a otros actores sociales, algo que actualmente se percibe en todo el mundo, pero en especial en América Latina, está sin duda relacionada con el hecho de que han perdido en gran medida su posición central dentro del Estado y, por supuesto, ya no pueden competir con los actores transnacionales, que pueden compensar con presencia internacional las pérdidas de imagen en el país de origen. A pesar de que la legitimidad democrática de los partidos ha contribuido en muchos países exitosamente a la provisión de bienes públicos, sin embargo aún no se ha producido una provisión de bienes públicos globales debido a la falta de requisitos democráticos básicos.

Los problemas de los sindicatos son muy similares en el proceso de globalización, ya que, si bien conforman una muy buena red regional y global, hasta ahora no han podido crear un contrapoder efectivo frente a las empresas transnacionales, dado que, a diferencia de ellas, no pueden simplemente subcontratar, reducir o ampliar sus niveles de membresía, como exige el mercado global. Su capacidad de movilización transnacional es muy reducida y

---

15. Fernando Pedrosa: «Políticos sin fronteras. Redes transnacionales, partidos políticos y democratización en América Latina» en *América Latina Hoy* N° 73, 8/2016, y Wolf Grabendorff: «International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals» en Laurence Whitehead (ed.): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

depende de las normas legales vigentes en el lugar donde está asentada cada empresa transnacional. Al igual que los partidos, requieren un marco normativo nacional para desempeñar sus funciones como representantes políticamente legitimados de los trabajadores, y esto se está erigiendo en un desafío cada vez mayor, especialmente en vista de la migración constante de puestos de trabajo a países de bajos salarios o inclusive de la pérdida de esos puestos por cierres de empresas nacionales, debido a las ventajas competitivas de las empresas transnacionales como resultado de acuerdos de libre comercio. Estos acontecimientos, junto con la creciente movilidad de la mano de obra, han provocado también una merma del nivel de organización sindical, lo que aumenta el margen de acción y la influencia de las empresas transnacionales.

Por esta razón, y como resultado de la observación del papel de los actores transnacionales, puede constatarse que el impacto de las relaciones internacionales y el peso de sus actores han cambiado radicalmente, sobre todo desde comienzos del siglo XXI. Todos los actores tradicionales –en especial, los Estados– tratan de reducir, o al menos de compensar, su pérdida objetiva de influencia frente a los actores no estatales. Hasta el momento se han detectado dos vías para ello: o bien una expansión de las atribuciones del Estado mediante formas de gobierno autoritarias, o bien un aumento de la cooperación transfronteriza, especialmente en la lucha contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo, ya que los Estados, por sí solos, no pueden hacer frente a los desafíos transnacionales<sup>16</sup>. Ambas maneras de recuperación del poder por parte del Estado conllevan, sin duda, alarmantes restricciones a las libertades democráticas debido a la expansión del poder de los actores transnacionales. El mantenimiento del orden mundial liberal en su forma actual conduce sistemáticamente al fortalecimiento de los actores transnacionales y al debilitamiento de las estructuras estatales. La falta de Estado no solo promueve el «desorden mundial», sino que también socava la legitimidad de las formas democráticas de gobierno, ¡y no solamente en América Latina! ☐

---

16. Andrés de Castro y Susana S. Ferreira: «Gestión fronteriza contra el narcotráfico en Sudamérica como reto de integración regional» en *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* vol. 3 N° 2, 2015, p. 104.