

# EL IMPACTO REGULATORIO DE LA GLOBALIZACIÓN: UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS COMUNICACIONES

---

---

ARTURO WALLACE-SALINAS

## 1. Introducción

Afirmar que los procesos de rápido cambio tecnológico que caracterizan al sector de las comunicaciones conllevan grandes retos para los actuales mecanismos regulatorios, no es decir nada nuevo. Tampoco resulta novedoso sostener que la naturaleza transnacional de los medios de comunicación emergentes y la evidente globalización de los mercados mediáticos obligan a una revisión del papel de los estados-nacionales. Demasiado a menudo ambas realidades nos han sido presentadas como un argumento inapelable a favor de la desregulación. Y sin embargo, los evidentes retos que acompañan al proceso de innovación tecnológica, y la necesidad de repensar el estado-nación en el contexto del proceso de globalización, de ninguna manera obligan a una suscripción acrítica de las tesis neoliberales. Por el contrario, las lecciones aprendidas después de más de diez años de programas económicos de inspiración neoliberal en América Latina, sugieren, cuando menos, la necesidad de una revisión más cuidadosa del papel del estado, en especial en los denominados "países en vías de desarrollo"<sup>1</sup>.

- 
1. A principios del siglo XXI, el sitio web del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, describía así a América Latina: "América Latina y el Caribe constituyen la región del planeta con mayor disparidad en el ingreso. Durante los últimos tres años, la región ha confrontado un gran número de crisis sociales causadas por la desigualdad económica. El desempleo (20 millones de personas) y la expansión de una economía informal que afecta al 57% de la población son las principales preocupaciones de la gente. El descontento social, producido por el acceso desigual a los beneficios del desarrollo y sucesivos períodos de

En el mismo sentido, "la sintomática centralidad de las comunicaciones en los procesos de privatización"<sup>2</sup>, que ha constituido un componente central de la experiencia latinoamericana, también exige una revisión profunda de los propósitos y objetivos de las políticas de comunicación y una actualización urgente de su marco regulatorio en el que esas políticas son expresadas. Esta revisión se hace todavía más necesaria en la medida en que, como bien sostiene Murdock, "Cada vez se vuelve más claro que el tema de los derechos comunicativos [...] de constituir un elemento central de cualquier definición de ciudadanía plena en una democracia compleja"<sup>3</sup>.

Vincular el tema de la comunicación con el concepto de ciudadanía, tal y como lo hace Murdock, es sugerir que las políticas de comunicación deben ser vistas como un espacio Estratégico orientado a la creación de las condiciones para "participar plenamente en los actuales patrones de vida social, política y cultural y ayudar a definir su forma futura"<sup>4</sup>.

También implica una reivindicación del rol fundamental que debe ser jugado por el Estado. En las palabras de los participantes en la "Quinta Mesa Redonda sobre Comunicaciones Internacionales" del *Aspen Institute* "dado que los valores públicos dependen de una infraestructura de comunicaciones saludable, los gobiernos no tienen la opción de no hacer nada"<sup>5</sup>. O, como bien dicen Collins y Murrioni en un libro rápidamente convertido en un clásico de *media policy*, en la medida en que aún se necesita traducir los beneficios de la innovación, eficiencia y un sector privado dinámico (vinculados a la privatización y la competencia) en derechos y capacidades para que todos los ciudadanos puedan participar plenamente en la vida política, económica y social, "todavía existe un lugar

---

recesión, han debilitado la seguridad pública y elevado la incidencia del crimen, con un costo estimado del 57% del PIB. La proporción de hogares por debajo la línea de la pobreza disminuyó ligeramente entre 1990 y 1997, pasando del 41% al 37%. Sin embargo, el número absoluto de pobres aumentó durante la reciente crisis pasando de 200 millones de personas a 224 millones, a pesar de un claro aumento de los recursos públicos destinados al gasto social. Este deterioro es un reflejo de la falta de visión estratégica para enfrentar los problemas del desarrollo de una manera integral". En <http://www.undp.org/rblac/index.html>, visitado por última vez 18/08/01.

2. MARTIN-BARBERO, Jesus, "Comunicación Fin de Siglo", en: Revista TELOS, No.47, 1996, págs.58-64.
3. MURDOCK, Graham; (GRIPSRUD, Jostein Editor), *Television and Common Knowledge*, 1999, pág.28. (La traducción de esta y de todas las citas referidas a textos en inglés son propias).
4. MURDOCK, Graham. *Op.Cit.* pág.29.
5. *New World, New realities: The Remaining Roles of Government in International Communications*, 2000, pág.1.

indispensable para la regulación de la comunicación y la intervención pública en los mercados mediáticos"<sup>6</sup>. Esta intervención también está justificada por la necesidad de balancear los intereses, muchas veces contradictorios, de productores, consumidores y usuarios de los diferentes medios y servicios de comunicación, porque más allá de la confianza que estemos dispuestos a depositar en "la mano invisible del mercado", la mediación de intereses conflictivos de los diferentes actores sociales sigue siendo una de las funciones naturales del estado<sup>7</sup>. Al mismo tiempo, tampoco se puede negar que el aparato estatal también juega y ha jugado históricamente un papel activo en la provisión de aquellos servicios fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía. La salud y la educación constituyen ejemplo clásicos. El acceso a telefonía básica es una adición algo más reciente (y lejos de haber sido satisfecha en el caso nicaragüense). Y en la medida en la que Internet se insinúa como un soporte clave para una inclusión efectiva en la denominada "sociedad de la información" tendrá que dejar de ser una simple promesa de campaña para constituirse en una reivindicación ciudadana.

Sin embargo, incluso un defensor más fiero del intervencionismo estatal, debe ser capaz de reconocer los problemas y limitaciones enfrentados por los estados-nacionales en virtud de la esencia "a-nacional" de muchos de los nuevos medios de comunicación y de la naturaleza transnacional de los principales actores que intervienen en el sector. Al mismo tiempo, todos debemos reconocer que esas limitaciones se ven agravadas tanto por la falta de recursos como por las profundas desigualdades y dolorosas asimetrías que caracterizan el proceso de globalización. Dichas asimetrías también son evidentes en la composición y funcionamiento de las diferentes instancias internacionales que intentan hacer frente a los problemas generados por la naturaleza global de las modernas interacciones sociales<sup>8</sup>. Y como al mismo tiempo es obvio que diferentes preguntas vinculados a temas de soberanía, legitimidad y especificidades nacionales, tienden a obstruir cualquier posible consenso en torno a la idea de una "regulación global", las dudas acerca de la naturaleza democrática de dichas instituciones internacionales y acerca de su capacidad para influir en las dinámicas "naturales" del proceso de globalización, son más que normales.

---

6. COLLINS, Richard y MURRONI, Cristina. *New Media, New Policies*, 1996, pág. 182.

7. Una revisión exhaustiva de las obligaciones del estado en el contexto de la globalización puede encontrarse en GIDDENS, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 1998.

8. Estas asimetrías no se limitan a las relaciones entre estados-naciones: también afectan las relaciones entre los diferentes actores (estados, medios, consumidores), determinando de esta

Es en este contexto que sostengo que el estado-nación sigue constituyendo el espacio estratégico desde donde debemos afrontar los problemas actualmente enfrenta la regulación de la comunicación y que eso es todavía más cierto si colocamos la noción de "ciudadanía" en el centro de las políticas de comunicación que deberían informar cualquier aproximación reguladora. Sin embargo, también quiero sostener que, ante la promesa de una sociedad global y ante los múltiples problemas planteados por el proceso de globalización, la centralidad del concepto de "ciudadanía" también nos obliga a repensar radicalmente la lógica detrás de la regulación nacional.

Esta revisión debe ser el primer paso hacia una "democracia cosmopolita"<sup>9</sup> verdaderamente efectiva y basada en algo más que simples premisas éticas o el funcionamiento de instituciones internacionales poco democráticas, poco transparentes, altamente burocráticas y discutiblemente efectivas. Es también una condición necesaria para un rescate efectivo del ideal kantiano de un "derecho cosmopolita"<sup>10</sup>. En este sentido (y poco sorprendentemente dado el abuso al que he sometido al término durante los último párrafos), este es un argumento en favor de lo que se podría denominar el "estado-nacional cosmopolita", definido como aquel estado que reconoce que sus responsabilidades (y las de sus ciudadanos) no está limitada a un territorio determinado y refleja esta convicción en sus políticas nacionales y su marco regulatorio. En otras palabras, este ensayo está interesado más en el impacto general de la globalización sobre la regulación que en las implicaciones particulares de este proceso para la regulación de las comunicaciones, aunque trataré de articular mis planteamientos alrededor de un concepto básico de la regulación de las comunicaciones, como es la obligatoriedad de la provisión de aquellos servicios reconocidos como universales.

Es evidente que las ideas aquí expresadas abren una vasta agenda que sólo puede ser abordada superficialmente en estas páginas. Sin embargo, no creo que sea posible delimitar todavía más el tema si se quiere evaluar correctamente el impacto regulatorio de la globalización en el llamado "tercer mundo".

---

9. ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David, *Cosmopolitan Democracy*, 1995.

10. Siguiendo a Kant, Mary Kaldor define "derecho cosmopolita" como el cuerpo de leyes que se encuentra a medio camino entre el "derecho constitucional" que se aplica a individuos dentro de un Estado constitucional y el "derecho público internacional" que se aplica a los Estados (entidades colectivas). Dicho de otra manera, el derecho cosmopolita es un derecho internacional que se aplica a los individuos en tanto "ciudadanos de la humanidad". Ver KALDOR, Mary "Cosmopolitan Law Enforcement", en: *Revista Politologiske Studier*, Vol.4, No.2, Mayo 2000. Disponible en <http://www.politologiske.dk/artikel07-ps10.htm> (última visita 12/09/2002).

## 2. Repensando lo repensado

Un argumento común en la evaluación del actual marco regulatorio de las comunicaciones, sobre todo en los países industrializados, es que hemos pasado de una situación de escasez del espectro radioeléctrico a una realidad de abundancia gracias al desarrollo tecnológico<sup>11</sup>. Como señala Waverman, "el número de servicios que pueden ser ofrecidos a través de los nuevos y múltiples sistemas de distribución [i.e. cable de cobre, cable coaxial, fibra óptica, microondas, tecnología satelital] se está expandiendo rápidamente"<sup>12</sup>. Donde antes podía existir un número limitado de canales de televisión ahora alcanza, potencialmente, un número infinito. Donde antes se podía ofrecer un número limitado de servicios, ahora pululan múltiples servicios digitales. La mayor parte del tiempo esta abundancia es sinónimo de convergencia ("En la Internet no se transmite 'voz' o 'televisión', solamente hay bits"<sup>13</sup>). Y también se destaca la naturaleza desterritorializada de los medios emergentes ("Internet no conoce de fronteras nacionales"<sup>14</sup>).

Esta forma de ver las cosas, sin embargo, tiende demasiado hacia el "determinismo tecnológico". Parece no tomar en cuenta que en el fondo "los medios no son objetos fijos que tienen bordes naturales. Son complejas construcciones de hábitos, creencias y procedimientos situados en elaborados códigos de comunicación"<sup>15</sup>. El sistema mediático trasciende a sus diferentes instituciones y solo está completo cuando se considera la totalidad de sus usos y sus consecuencias. A los medios necesitamos entenderlos no como simples objetos sino como prácticas y procesos<sup>16</sup>, y estas prácticas y procesos tienen lugar en realidades concretas. Desde esta perspectiva la promesa de la abundancia no es nada más que eso: una promesa que para convertirse en realidad requiere de mucho más que su simple viabilidad tecnológica. No se cumple naturalmente. Desde esta

---

11. Esta escasez es la que justifica el considerar al espectro (empleado para las transmisiones de radio y televisión abierta, telefonía celular y otros servicios) como un recurso natural administrado por el Estado.

12. WAVERMANN, Leonard, "Broadcasting Policy hits the Internet". Disponible en <http://www.gip.org/publications/papers/gipwp40500.asp> (última visita 12/09/2002).

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. MARVIN, Carolyn, *When Old Technologies Were New*, pág.23, 1988.

16. Para un convincente argumento sobre esta perspectiva ver SILVERSTONE, Roger, *Why Study the Media?*, 1999.

perspectiva, se hace posible hablar de un "mito de la abundancia"<sup>17</sup>. Desde esta perspectiva, Internet sí conoce de fronteras. Fronteras que se dibujan paralelas a los patrones de exclusión y pobreza que caracterizan la sociedad mundial. Mody por ejemplo, nos recuerda que tres cuartas partes de la población mundial vive en países en vías de desarrollo donde el consumo de energía promedio es de 8 kilovatios/hora por año, comparado con los aproximadamente 8 mil kilovatios/hora por año que consumen en promedio sus pares del mundo industrializado. También señala que la mitad de la población mundial nunca ha hecho una llamada telefónica<sup>18</sup>. Según un reporte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, un profesor de secundaria en Nicaragua necesita el equivalente de más de su ingreso anual para poder comprar una computadora, mientras que un colega en los Estados Unidos necesita menos que su salario mensual<sup>19</sup>. Y seguramente no se hace necesario extenderse demasiado en los ejemplos de una realidad de sobra conocida<sup>20</sup>.

Donde sí podemos coincidir con Waverman es en su afirmación de que esas fronteras no son estrictamente nacionales. Sassen señala "la formación, por lo menos incipiente, de un sistema urbano transnacional" en el que ciertas ciudades tienden, al menos en parte, "a estar desconectadas de su región o incluso nación"<sup>21</sup>. Las "ciudades globales" identificadas por Sassen juegan un rol estratégico en la economía global; y si bien pueden estar ubicadas en la periferia, las cifras que sirven como indicadores de la penetración de las nuevas tecnologías o la disponibilidad de recursos financieros parece decir otra cosa. Pero al mismo tiempo, insiste Sassen, junto y dentro de esas ciudades también se puede apreciar "un vasto territorio que cada vez se vuelve más periférico, más excluido" que da pie a "una nueva geografía de centralidad y marginalidad"<sup>22</sup>.

- 
17. El concepto de un "mito de la abundancia" en el campo de las comunicaciones se refiere tanto a la multiplicidad de canales tanto a la aparente pluralidad de ofertas y representaciones. Para un argumento clásico rebatiendo lo primero, ver BAGDIKIAN, Benjamin, *The Media Monopoly*, 2000. Para una disputa de lo segundo véase a SMITH, Anthony; (MACKAY, Hugh y O'SULLIVAN, Tim - Editores), *The Media Reader: Continuity and Transformation*, 1999, págs.121-137.
18. MODY, Bella; (SCHEMENT, J. R - Editor), *The Promise of Global Networks*, 1999, págs.69-94.
19. *El Desarrollo Humano en Nicaragua*, PNUD, 2000, pág.23.
20. Un excelente artículo que da cuenta de la situación actual de Internet en Nicaragua es: ROCHA, José Luis, "Nuestro tiempo digital: subdesarrollo.com.ni", en: Revista ENVÍO, Año 21, No.23, Junio 2002, págs.12-20.
21. SASSEN, Saskia; (LECHNER, Frank y BOLI, John - Editores), *The Globalisation Reader*, 2000,
22. *Ibid*, pág.71.

Una vez más los ejemplos saltan a la vista: residenciales amurallados separados de vecinos indeseables por verjas, guardias de seguridad y la evasión facilitada por la televisión por cable; servicios de salud, educación y opciones de entretenimiento radicalmente diferentes en función del ingreso; una población que a pesar de ser mayoritaria no figura en las interacciones, rutinas y preocupaciones de otros con los que sin embargo comparte un espacio. En realidad no hace falta que una profesora de la Universidad de Chicago delecte esa realidad para nosotros, pero lo que hace altamente relevante del trabajo de Sassen es la importancia que ésta le asigna al *lugar* en su análisis de las implicaciones de los procesos globales. Esto hace más fácil el reivindicar la existencia de instituciones con responsabilidades concretas a la hora de confrontar los problemas que se producen en localidades específicas. Llamamos a esas instituciones gobiernos, o, desde una perspectiva más amplia, estados, y la competencia y responsabilidad de esos estados es todavía más evidente en la medida en que esas dinámicas de exclusión cuestionan el ejercicio mismo de ciudadanía, que es la que les confiere su legitimidad.

### 3. Comunicaciones y Ciudadanía: la obligación de servicio universal

Como se señaló en la introducción, hay bases más que sólidas para reivindicar la centralidad de las comunicaciones para cualquier concepto de "ciudadanía". Feintuck, por ejemplo, señala que "En el corazón de toda la teoría liberal-democrática yace el concepto de ciudadanía. Si por ciudadanía entendemos la participación efectiva en la sociedad, podemos afirmar que en una era en la que la participación efectiva depende cada vez más en el acceso a los medios como la principal arena para la comunicación política y cultural, el acceso a los medios se ha vuelto en sí mismo un prerequisite para una ciudadanía efectiva"<sup>23</sup>. Para Feintuck, y muchos otros, el acceso a los medios no solo es un componente esencial de ciudadanía sino también para la inclusión social. Calabrese y Burgelman, por ejemplo, nos instan a ver a "las instituciones mediáticas como instituciones de bienestar y a la política de comunicación como política social"<sup>24</sup>. Desde esta perspectiva, la centralidad de las comunicaciones para poder alcanzar nuestro potencial ciudadano también es ofrecida como una razón para una adopción más rápida de nuevas tecnologías. En palabras de los mencionados autores, "Se nos ha dicho que la evolución hacia una sociedad de la información es absolutamente esencial para mejorar las cosas y para permitirnos ser mejores ciudadanos"<sup>25</sup>.

23. FEINTUCK, Mike, "Regulating the Media Revolution: In Search of the Public Interest", en: *The Journal of Information, Law and Technology*, No.3, 1997. En [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/issue/1997\\_3/commsreg.htm](http://elj.warwick.ac.uk/jilt/issue/1997_3/commsreg.htm) (última visita 12/08/2002).

24. CALABRSE, Andrew y BURGELMAN, Jean Claude (eds.), *Communication, Citizenship and Social Policy*, 1999, pág.7.

25. *Ibid.* Pág.5

Todo esto coloca, obviamente, el tema del acceso en el centro del debate sobre políticas de comunicación<sup>26</sup>. Coherentemente, obliga a una revisión del principio de la obligatoriedad en la provisión de los denominados servicios universales. Collins y Murrioni definen la regulación en torno a los servicios universales en comunicación como "el conjunto de reglas, impuestas a los proveedores de aquellos servicios identificados como parte de los derechos comunicacionales de los ciudadanos, que tienen como objeto garantizar que los mismos estén disponibles a todos a un costo accesible"<sup>27</sup>. Como ellos señalan, "muchos países desarrollados disponen de una penetración casi universal de los servicios claves, por lo que el tema de los servicios universales puede parecer irrelevante. Pero no es así"<sup>28</sup>. Sin embargo, si las discusiones en los países industrializados pueden darse el lujo de girar en torno a cuáles de los nuevos medios deben ser considerados como proveedores de "la información necesaria para participar plenamente en la vida económica, política y social"<sup>29</sup>, en los países en vías de desarrollo, como ya vimos, el problema yace en la capacidad para construir una infraestructura capaz de garantizar los derechos comunicacionales más básicos para una mayoría significativa de los ciudadanos.

El paradigma neo-liberal dominante parece descartar cualquier participación directa del estado en la provisión de servicios de comunicación y de hecho, muchos estados con dificultad podrían disponer de los recursos y el *know-how* necesarios para mantener el ritmo del actual desarrollo tecnológico. Pero la lógica del mercado también descartan una rápida inclusión de los millones de excluidos que no pueden aspirar a ser considerados siquiera como potenciales consumidores. Y sin embargo estamos hablando aquí de la exclusión del ejercicio de sus derechos como ciudadanos. En este contexto, el estado no se puede permitir el esperar hasta que el desarrollo económico que se supone asegurará el libre mercado empiece a beneficiar al resto de la sociedad. Para el estado, esperar sin hacer nada sería igual a contribuir a debilitar su legitimidad y este es, se nos ha dicho, el espacio para la regulación: es a través de ésta que se puede forzar a los proveedores de servicios a cumplir con determinadas condiciones, como por ejemplo la obligación de servicio universal.

---

26. El problema, sin embargo, no se reduce al acceso. Como dice Garnham "En el campo de la comunicación [...] no es el acceso en un sentido crudo el que es crucial, sino la distribución de los recursos sociales que permiten usar ese acceso". GARNHAM, Nicholas; (CALABRSE, Andrew y BURGELMAN, Jean Claude Editores), *Op.Cit.* Pág.115.

27. COLLINS, Richard y MURRONI, Cristina, *Op.Cit.* pág. 76.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

Sin embargo, en un contexto en el que la mera posibilidad de ser explotado "ha llegado a convertirse en un privilegio"<sup>30</sup>, las dudas acerca de la verdadera capacidad de ciertos estados-nacionales para imponer incluso las mínimas condiciones, son más que naturales. Las condicionalidades atadas a los préstamos y créditos de los organismos financieros internacionales, que en muchos países constituyen un porcentaje más que significativo de la inversión nacional, lo hacen todavía más difícil. Estas condiciones generalmente incluyen una rápida privatización de los servicios de telecomunicación, la que generalmente sólo resulta posible con la participación de grandes empresas transnacionales. Más allá de las "oportunidades" abiertas por los apresurados procesos de privatización (del cual el caso ENITEL es un excelente ejemplo), también debemos reconocer que estas compañías transnacionales son en muchos casos más ricas, más poderosas, y más influyentes que muchos estados-nacionales. Son ellas (las corporaciones) las que pueden imponer sus condiciones.

Como dice Beck, este es un mundo donde "solo hay algo peor que ser abusado por una gran multinacional: no ser abusado por una gran multinacional"<sup>31</sup>. Y es precisamente en el contexto de eso que Sassen denomina una "nueva geografía del poder"<sup>32</sup>, que debemos revisar radicalmente las responsabilidades inherentes a todo el sistema de estados-nacionales.

#### 4. Repensando el alcance del Estado-Nación

Muchos autores han cuestionado la idea del debilitamiento del estado-nación en el contexto de la globalización. En un ensayo publicado originalmente en 1993, y particularmente popular a raíz de los ataques del 11 de Septiembre, Huntington, por ejemplo, reconoce que "Los estados-nacionales continuarán siendo los actores más poderosos en los asuntos mundiales"<sup>33</sup>. Para Sassen, por su parte, "el problema no es si las nuevas instituciones internacionales y los nuevos actores económicos llegarán a sustituir a los estados-nacionales, sino más bien la posibilidad de que se produzcan cambios significativos en el sistema de estados"<sup>34</sup>. Nuevos tiempos requieren nuevos actores, pero Sassen insiste en que

30. HINKELAMMERT, Franz, "La Crisis del Socialismo y el Tercer Mundo", en: Revista PASOS, No.30, 1990, págs.1-6.

31. BECK, Ulrich, "Redefining Power in the Global Economy", ponencia presentada en la London School of Economic and Political Sciences, febrero del 2001.

32. SASSEN, Saskia; (CALABRSE, Anthony y BURGELMAN, Jean Claude - Editores), *Op. Cit.* Págs.17-32.

33. HUNTINGTON, Samuel; (LECHNER, Frank y BOLI, John Editores), *Op. Cit.* Pág.27.

34. SASSEN, Saskia; (CALABRSE, Anthony y BURGELMAN, Jean Claude - Editores), *Op. Cit.* Pág.26.

"si bien la desregulación se ha convertido en un mecanismo crucial para negociar la yuxtaposición de lo global y lo nacional"<sup>35</sup>, igual de cierto es que "el capital global ha hecho exigencias a los estados-nacionales y estos han respondido produciendo nuevas formas de legalidad que facilitan las actividades económicas transfronterizas"<sup>36</sup>.

Esto plantea interesantes preguntas: ¿sería posible, entonces, que los estados-nacionales produzcan nuevas formas de legalidad destinadas a garantizar los derechos básicos, no del capital global, sino de la población global? ¿Deberían hacerlo?

Mi argumento es que la respuesta a ambas preguntas debe ser "si". En el contexto de este ensayo esto significa que la totalidad del sistema de estados-nacionales debe asumir un papel activo para limitar las asimetrías que hacen que ciertos estados sean incapaces de regular efectivamente en el contexto de sus relaciones con los diferentes actores globales. Dicho en palabras más simples, significa que los estados-nacionales deberían buscar como garantizar que las obligaciones positivas que tienen que ser satisfechas en su territorio (por ejemplo, la obligatoriedad en la provisión de servicios universales) sean, *en principio*, también de obligatorio cumplimiento para sus empresas cuando estas se involucren en otros mercados.

Está claro que este planteamiento resulta altamente problemático a diferentes niveles, pero hay sin embargo poderosos argumentos éticos que lo respaldan<sup>37</sup>. En el fondo, esto tiene que ver con la viabilidad de la globalización como un proyecto de inclusión o exclusión. Pero esta discusión también puede ser abordada como una discusión vinculada con la efectividad y por lo tanto la legitimidad y viabilidad de los estados-nacionales y su posibilidad de constituirse en instituciones efectivas y legítimas para la era global. En otras palabras, el insistir que la regla de oro de la ética (es decir, "haz con los otros lo que te gustaría que te hicieran a ti") debe traducirse en "lo que asumes como un derecho esencial para tus ciudadanos, trata de garantizarlo para los demás", no es tan solo un asunto de principios.

---

35. SASSEN, Saskia; (LECHNER, Frank y BOLI, John - Editores), *Op. Cit.* Pág.72.

36. SASSEN, Saskia; (CALABRSE, Anthony y BURGELMAN, Jean Claude - Editores), *Op. Cit.* Pág.26.

37. Ver por ejemplo KÜNG, Hans; (LECHNER, Frank y BOLI, John Editores), *Op. Cit.* págs.39-48.

Como bien dice Sassen, el hecho que la mayoría de los procesos globales se materialicen en territorios nacionales no nos debería permitir asumir que "sólo porque una transacción tiene lugar en un territorio nacional y en un marco institucional nacional es *ipso facto* nacional"<sup>38</sup>. Más allá de lo conscientes que estemos de las diferentes consecuencias de nuestros actos, ya es imposible no aceptar que las repercusiones de una buena parte de las interacciones humanas tienen un carácter global<sup>39</sup>. Un ejemplo destacado es el del medio ambiente. La migración es otro. Y después del 11 de septiembre del 2001 esto resulta todavía más evidente. Las responsabilidades que un estado tiene para con sus ciudadanos no puede, por lo tanto, limitarse a lo que ocurre dentro de sus fronteras. De hecho, no puede limitarse a sus ciudadanos. Como argumenta Held "El problema es que comunidades nacionales no simplemente toman decisiones e impulsan políticas que los afecten exclusivamente, y los gobiernos no simplemente determinan lo que es correcto o apropiado para sus propios ciudadanos"<sup>40</sup>.

Desgraciadamente, los crecientes esfuerzos de los gobiernos nacionales en asumir un rol activo en los asuntos globales son abordados fundamentalmente como un asunto de "política exterior" y, como tales, subsidiarios de los "intereses nacionales"<sup>41</sup>. Demasiado a menudo las tensiones entre lo nacional y lo global se resuelven en función de la errada concepción de un "juego de suma cero" en el que se asume que lo que se pueda alcanzar a nivel global tiene como consecuencia pérdidas al nivel nacional y viceversa. Bajo esta lógica, que es la que ha llevado a los EEUU a negarse a ratificar el tratado de Kioto, por ejemplo, los estados se sienten obligados a proteger sus "intereses nacionales" sin comprender que en el largo plazo sus intereses son los mismos que los del resto del globo. En la práctica, esto significa que los estados participan activamente en esfuerzos destinados a extender o proteger sus intereses (los intereses de sus ciudadanos y sus compañías), pero muy rara vez en iniciativas destinadas a obligarlos a asumir sus responsabilidades. Como resultado, la globalización resulta ser un proceso lleno de discursos contradictorios que, para una buena parte de la población mundial, tiene el amargo sabor de la exclusión. Por otra parte, las instituciones internacionales que intentan proveer de un terreno común para enfrentar las preocupaciones globales no logran escapar a las dinámicas impuestas por esos, sus miembros más significativos (los estados-

---

38. SASSEN, Saskia; (CALABRSE, Anthony y BURGELMAN, Jean Claude - Editores), *Op.cit.* pág. 17

39. Para Giddens, esta es de hecho una de las características que define la modernidad. Ver GIDDENS, Anthony, *The Consequences of Modernity*, 1990.

40. HELD, David; (ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David - Editores), *Op.Cit.* pág.99.

41. La manifestación más evidente de esto tal vez sea la política exterior norteamericana después del 11 de Septiembre del 2001.

nacionales). Como ya se dijo antes, estas instituciones también replican las asimetrías existentes entre los diferentes estados. Las tensiones que resultan, expresadas en violencia, fundamentalismos, inestabilidad económica, degradación medioambiental y migración masiva, se sienten en todo el mundo. Incapaz de resolver estos problemas, al no estar atacando sus verdaderas causas, el estado y lo que se ha dado en llamar "la comunidad internacional" fracasan en su papel.

## 5. Conclusión: hacia un Estado-Nación Cosmopolita

El concepto clave para negociar las tensiones entre lo nacional y lo global es el de "cosmopolitismo": la noción de que todos somos, en el fondo, ciudadanos del mundo. Pero, ¿quién debe hacerse responsable del "ciudadano global"? ¿quién debe estar detrás de la implementación del ideal kantiano de un "derecho cosmopolita"? Mi respuesta es: el estado. No, sin embargo, un "estado-global" cuyas instancias de decisión estarían, con toda probabilidad, "demasiado alejadas de los ciudadanos del mundo y tampoco podrían ser legitimadas democráticamente"<sup>42</sup>. La responsabilidad debe recaer en todos y cada uno de los estados. Es, sostengo, una responsabilidad para el "estado-nación cosmopolita". Creo que es ingenuo pensar que el ideal de una "democracia cosmopolita" puede ser alcanzado si los actores decisivos para su construcción, es decir los estados-nacionales, siguen concibiéndose a sí mismos fundamentalmente en términos parroquiales. Para construir esa democracia cosmopolita necesitamos antes que nada que el estado-nacional se vuelva cosmopolita. En este sentido, se hace necesario que incluso las políticas nacionales tengan una clara orientación global. La búsqueda de un "bien común", que se supone es el objetivo de toda política nacional, debe tomar en cuenta que el "público" ya no puede ser definido exclusivamente en relación a un territorio determinado. No sólo los derechos, sino también las responsabilidades más básicas expresadas en la regulación local, deberían poder, *en principio*, acompañar a personas y compañías fuera de sus territorios de origen. El acceso a mercados consolidados y atractivos debería estar, *en principio*, vinculado a un sentido de responsabilidad global. Esto se hace más necesario todavía cuando dichas responsabilidades constituyen la base material fundamental para la operativización del concepto de "ciudadanía", como ocurre en el caso de las comunicaciones.

La salvedad expresada con lo de "*en principio*" es, sin embargo, de suma importancia. Obligaciones y responsabilidades no se transplantan fácilmente a otros contextos. Por un lado, esto plantea obvios problemas vinculados a los principios de "soberanía" y "autodeterminación". Al mismo tiempo, una aproximación demasiado "fundamentalista" haría todavía más difícil para ciertos países atraer la inversión necesaria para su desarrollo al impedir explotar

---

42. KÜNG, Hans, *Op.Cit.* pág.43.

lo que los economistas llaman "ventajas comparativas". Por último, como sostiene Garnham, el trabajo de Amartya Sen en torno al concepto de "capacidades" demuestra que "gente diferente, situada en diferentes contextos, requiere de diferentes cantidades de bienes primarios para satisfacer las mismas necesidades"<sup>43</sup>.

El punto, sin embargo, es que la posibilidad de excluir a la gente, incluso temporalmente, de lo que debemos reconocer constituyen derechos fundamentales, no debe ser dada por sentado. La mejor forma posible para cerrar la brecha, los plazos en los que esta brecha puede ser colmada, deben ser el objeto de una discusión en la que el lado más débil pueda hacer oír su voz y disponer de cierta protección. El proporcionar un marco que garantice esta protección ha sido históricamente una responsabilidad del estado. En el contexto de la globalización esta tarea corresponde al "estado nacional cosmopolita". Porque la verdad es que continuar usando el concepto de estado-nación como una coartada para rehuir nuestras responsabilidades más allá de un determinado territorio, no sólo representa la mejor manera para atentar contra la viabilidad de los estados-naciones, sino que constituye un camino seguro para poner en peligro nuestra propia viabilidad como especie.

### Bibliografía

ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David (eds), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Oxford, 1995.

BAGDIKIAN, Benjamin, *The Media Monopoly*, Beacon Press, 6ta ed, Boston, 2000.

CALABRSE, Andrew y BURGELMAN, Jean Claude (eds.), *Communication, Citizenship and Social Policy*, Rowman and Littlefield, Oxford, 1999.

COLLINS, Richard y MURRONI, Cristina, *New Media, New Policies*. Polity Press, Oxford, 1996.

*El Desarrollo Humano en Nicaragua*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Managua, 2000.

FEINTUCK, Mike, "Regulating the Media Revolution: In Search of the Public Interest", en: *The Journal of Information, Law and Technology*, No.3, 1997. En [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/issue/1997\\_3/commsreg.htm](http://elj.warwick.ac.uk/jilt/issue/1997_3/commsreg.htm) (última visita 12/08/2002).

43. GARNHAM, Nicholas, *Op.Cit.* pág.116.

GARNHAM, Nicholas, "Amartya Sen's 'Capabilities' Approach to the Evaluation of Welfare: Its Application to Communications", en: CALABRSE, Andrew y BURGELMAN, Jean Claude (eds.), *Communication, Citizenship and Social Policy*, Rowman and Littlefield, Oxford, 1999.

GIDDENS, Anthony, *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Oxford, 1990.

GIDDENS, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Oxford, 1998.

HELD, David, "Democracy and the International Order", en: ARCHIBUGI, Daniele y HELD, David (eds), *Cosmopolitan Democracy*. Polity Press, Oxford, 1995.

HINKELAMMERT, Franz, "La Crisis del Socialismo y el Tercer Mundo", en: *Revista PASOS*, No.30, págs.1-6, San José, 1990.

HUNTINGTON, Samuel, "The Clash of Civilisations?", en: LECHNER, Frank y BOLI, John (eds), *The Globalisation Reader*, Blacwell, Oxford, 2000.

KALDOR, Mary "Cosmopolitan Law Enforcement", en: *Politologiske Studier*, Vol.4, No.2. Mayo 2000. Disponible en <http://www.politologiske.dk/artikel07-ps10.htm> (última visita 12/09/2002).

KÜNG, Hans, "A Global Ethic as a Foundation for Global Society" en: LECHNER, Frank y BOLI, John (eds), *The Globalisation Reader*, Blacwell, Oxford, 2000.

LECHNER, Frank y BOLI, John (eds), *The Globalisation Reader*, Blacwell, Oxford, 2000.

MARTIN-BARBERO, Jesus, "Comunicación Fin de Siglo", en: *Revista TELOS*, No.47, págs.58-64, Madrid, 1996.

MARVIN, Carolyn, *When Old Technologies Were New*, Oxford University Press, Oxford, 1988.

MODY, Bella, "The Internet in the Other Three-Quarters of the World", en: SCHEMENT, J. R. (ed.), *The Promise of Global Networks*, The Aspen Institute, Queenstown, MD, 1999.

MURDOCK, Graham, "Rights and Representations: Public Discourse and Cultural Citizenship", en: GRIPSRUD, Jostein (ed.). *Television and Common Knowledge*, Routledge, Londres, 1999.

*New World, New realities: The Remaining Roles of Government in International Communications*, The Aspen Institute, Washington, DC, 2000.

ROCHA, José Luis, "Nuestro tiempo digital: subdesarrollo.com.ni", en: *Revista ENVÍO*, Año 21, No.23, págs.12-20, Managua, Junio 2002.

SASSEN, Saskia, "Whose City Is It? Globalisation and the Formation of New Claims", en: LECHNER, Frank y BOLI, John (eds), *The Globalisation Reader*, Blacwell, Oxford, 2000.

SASSEN, Saskia, "The State and the New Geography of Power", en: CALABRSE, Andrew y BURGELMAN, Jean Claude (eds.), *Communication, Citizenship and Social Policy*, Rowman and Littlefield, Oxford, 1999.

SILVERSTONE, Roger, *Why Study the Media?*, Routledge, Londres, 1999.

SMITH, Anthony, "Information Technology and the Myth of Abundance", en: MACKAY, Hugh y O'SULLIVAN, Tim (eds.). *The Media Reader: Continuity and Transformation*, Sage, Londres, 1999.

WAVERMANN, Leonard, "Broadcasting Policy hits the Internet". Disponible en <http://www.gip.org/publications/papers/gipwp40500.asp> (última visita 12/09/2002).