



[Dossier:Revisitando el debate sobre la teoría de la derivación del estado]

La internacionalización de los estados: una propuesta de análisis con (y más allá) del aporte de Claudia von Braunmühl

The internationalization of the states: a proposal for analysis with (and beyond) the contribution of Claudia von Braunmühl

Emiliano Fernández¹

¹ Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH-UNCPBA), Buenos Aires, Argentina. E-mail: emilianofernandez33@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7269-7906>.

Artículo recibido em 14/01/2025 y aceptado en 28/01/2025.



Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo la Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.



Resumen

El objetivo del artículo es proponer algunas ideas sobre el concepto de internacionalización de los estados. Lo hacemos a partir, y también yendo más allá, de algunos aportes de Claudia von Braunmühl realizados en el marco del debate alemán sobre la derivación del estado. Entendemos que aquel concepto es útil para dar cuenta de la creciente importancia de la escala global en la articulación de la dominación política. Por lo tanto, de la creciente importancia de la escala global en la intervención de los estados en sus territorios y fuera de estos también, lo que, asimismo, quiere decir el creciente peso de aquella escala en el desarrollo del derecho y de las políticas públicas nacionales como internacionales. En este marco, desarrollamos los elementos teórico-metodológicos que entendemos más relevantes para estudiar el proceso de internacionalización de los estados.

Palabras claves: Estado; Internacionalización de los estados; Dominación.

Abstract

The aim of this paper is to propose some ideas on the concept of internationalization of states. We do this on the basis of, and even beyond, some contributions by Claudia von Braunmühl made in the context of the German debate on the derivation of the state. We understand that this concept is useful to account for the growing importance of the global scale in the articulation of political domination. Therefore, the growing importance of the global scale in the intervention of states within and outside their territories. This also means the growing importance of that scale in the development of national and international law and public policies. In this framework, we develop the theoretical and methodological elements that we understand are most important for studying the process of internationalization of states.

Keywords: State; Internationalization of states; Domination.



Introducción

El objetivo de este artículo es proponer algunas ideas sobre el concepto de internacionalización de los estados. Lo haremos a partir, y también yendo más allá, de algunos aportes de Claudia von Braunmühl (2017 [1978]) realizados en el marco del debate alemán sobre la derivación del estado.

Entendemos que aquel concepto es útil para dar cuenta de la creciente importancia de la escala global en la vertebración de la dominación política. En otros términos, del mayor peso de esta escala en la intervención de los estados, por tanto, en el desarrollo del derecho y de las políticas públicas (de su agenda política, formulación, adopción, implementación y evaluación) desplegadas en sus territorios y fuera de ellos. El principal resultado histórico de este proceso es una *tendencia* a la homogenización de las intervenciones estatales, expresada en el fenómeno de la convergencia entre los derechos nacionales y entre las políticas públicas nacionales, que se articula con una *tendencia* a la heterogeneización -i.e. al desarrollo desigual y combinado- de la acumulación capitalista global (CIOLLI, 2020).

Si bien el proceso de internacionalización de los estados no fue objeto del debate alemán sobre la derivación del estado, este debate brindó claves teórico-metodológicas decisivas para el análisis teórico e histórico de aquel. En este trabajo no haremos una revisión por el conjunto de esas claves, sino que nos concentraremos en el aporte específico que realizó una de sus participantes, Claudia von Braunmühl (2017 [1978]). La autora participó de este debate a posteriori del estrictamente mantenido por los círculos intelectuales de Berlín Occidental y de Fráncfort del Meno entre 1970 y 1974, no obstante, es considerado parte del mismo (BONNET Y PIVA, 2017; HOLLOWAY Y PICCIOTTO, 1978). Nos interesa rescatar sobre todo el problema que dejó formulado y la clave teórico-metodológica que indicó para resolverlo. A su vez, señalamos que para desplegar aquel problema es preciso reponer el concepto de internacionalización de los estados.

A continuación, en el segundo apartado, revisamos el aporte de Claudia von Braunmühl, luego, en el tercer apartado, desarrollamos el concepto de internacionalización de los estados y, finalmente, en el cuarto apartado, planteamos conclusiones.

1. El aporte de Claudia von Braunmühl



Como adelantamos, el trabajo de Claudia von Braunmühl al que nos referimos no formó parte directa del debate alemán sobre la derivación del estado desarrollado entre 1970 y 1974 y protagonizado por intelectuales de Berlín Occidental y de Fráncfort (BONNET, 2007; BONNET Y PIVA, 2017). Su aporte fue a posteriori, en un trabajo especialmente escrito para la compilación en inglés que hicieron de aquel debate John Holloway y Sol Picciotto en 1978 (HOLLOWAY Y PICCIOTTO, 1978). Así, la empresa de su trabajo también estuvo orientada a debatir sobre la forma estado, la manera de derivarla de las relaciones sociales capitalistas y los confines de la pretensión puramente teórica de aquella derivación. Lo singular de su contribución es que se adentró en dicha discusión a partir de la crítica a los planteos marxistas clásicos y contemporáneos sobre el imperialismo, y por extensión también a los planteos dependentistas. Esa singularidad estuvo vinculada, claro, a su propuesta de derivación de la forma estado capitalista. Aquí no nos concentraremos específicamente en este asunto, es decir, en la forma en que la autora resolvió el problema de la derivación del estado -para una revisión crítica y exhaustiva de este aspecto, y su vínculo con el problema del imperialismo, remitimos a PASCUAL (2023)-. Lo que nos interesa retomar es otro problema que está contenido en su trabajo.¹

El trabajo de la autora inicia con la observación de que el debate marxista sobre el imperialismo, si bien se diferenciaba de la mirada tradicional que interpretaba al estado como determinado por el proceso interno al que se sumaban elementos externos a posteriori, lo entendía como representación política de los capitales nacionales. Es decir, como instrumento político de capitales individuales nacionales que buscaban expandir mercados más allá de las fronteras nacionales. Por otro lado, señalaba que los escritos de las teorías de la dependencia -los trabajos que referenciaba eran los de Gunder Frank, Cardoso y Furtado-, aunque no descuidaban el mercado mundial como elemento, concentraban su mirada en las disparidades entre las regiones del centro capitalista y las regiones periferias. Al respecto decía:

De modo que, aunque se ve a la integración de las economías independientemente organizadas en el mercado mundial como un fenómeno históricamente inseparable del capital, esta mirada queda confinada, sin

¹ Tomamos de referencia el trabajo publicado originalmente en 1978 en inglés (HOLLOWAY Y PICCIOTTO, 1978) y reeditado en español en 2017 (BONNET Y PIVA, 2017), ya que este, como señala PASCUAL (2023), presenta en forma desarrollada trabajos previos de la autora (von BRAUNMÜHL, 1974).



embargo, a las disparidades extremas exhibidas en las relaciones entre las áreas metropolitanas y las regiones periféricas, donde este contexto resulta, sin dudas, particularmente obvio. Esta mirada, no obstante, debe ser formulada como *una pregunta acerca de los determinantes internacionales del intervencionismo estatal*. La mirada acerca del modo en que el mercado mundial media la acumulación nacional y el desarrollo de las fuerzas productivas, que primero recibió atención teórica como el contexto internacional de la crisis, hace de hecho que resulte teóricamente imposible considerar al desarrollo económico nacional y a las actividades del aparato del estado nación como ampliamente determinadas de una manera interna. Y esto plantea la pregunta acerca de la relación entre la economía nacional y el mercado mundial o, en otras palabras, entre el estado nacional burgués y el sistema imperialista. (von BRAUNMÜHL, 2017, p. 699)

Consideramos que en este pasaje la autora planteaba un problema fundamental, a saber: ¿Cuáles son los determinantes internacionales del intervencionismo estatal? von Braunmühl hacía referencia aquí a las determinaciones del mercado mundial sobre las economías nacionales y las funciones del estado nacional. Y, por supuesto, se trata de una dimensión crucial de aquellas determinaciones. Ahora bien, no se trata de la única dimensión global que medía a los estados. El sistema de estados (el conjunto de los estados y sus instituciones interestatales) también media el desarrollo de los estados en singular.² Por ello, además de preguntarnos por las determinaciones internacionales de los estados que emanan del mercado mundial, determinaciones específicamente económicas, debemos preguntarnos por las determinaciones de ese sistema de estados y sus determinaciones específicamente políticas. Y no solo debemos preguntarnos por esas determinaciones internacionales sobre los estados surgidas del mercado mundial y del sistema de estados en relación con el capital, sino que debemos conducir la pregunta también al amplio espectro del intervencionismo estatal. Nos referimos al restante y vasto campo de la intervención estatal: por ejemplo, el atinente a los problemas sociales, educativos, sanitarios, laborales,

² Es cierto que el concepto de mercado mundial que por momentos parece asumir la autora incluye a los estados nacionales -por ejemplo: "El mercado mundial debe entenderse como un contexto internacional efectivo y abarcativo de competencia, organizado en estados y específicamente estructurado, dentro del cual surge y se consolida a sí misma la estatalidad y los estados forman sus estructuras económicas, políticas y sociales características." (von BRAUNMÜHL, 2017: 708) -. Y de ello entonces habría que presuponer que cuando refiere a mercado mundial también alude a estados y al sistema de estados en general. No obstante, y más allá de que esta identificación entre mercado mundial y sistema de estados que tiende a olvidar en la escala global la separación entre economía y política es problemática en sí misma, y quizás por esta misma identificación, lo cierto es que la autora no se pregunta por esas determinaciones específicamente políticas de las determinaciones internacionales.



previsionales, ambientales, demográficos, represivos, de defensa, diplomáticos, jurídicos, entre muchos otros.

Así, si resituamos la misma pregunta en una constelación conceptual más amplia, i.e., por determinaciones internacionales entendemos determinaciones del mercado mundial y del sistema de estados, y no solo observamos el terreno económico de intervención estatal, sino el terreno más amplio de su intervención, aquella pregunta cobra un nuevo relieve. Formulado en términos de interrogante: ¿Cuáles son las *determinaciones internacionales de la intervención estatal en dichos campos de la educación, la salud, la asistencia social, la población, la defensa, el ambiente, el derecho, etc.*?

Desde nuestro punto de vista, abordar con mayor precisión este último problema requiere reponer el concepto de internacionalización de los estados. Así como el concepto de internacionalización del capital posibilita el análisis más específico de la relación entre economías nacionales (y sus capitales) en el mercado mundial, el concepto de internacionalización de los estados posibilita el análisis más específico de la relación entre los estados, y entre estos y las instituciones interestatales en el sistema de estados (o sistema político internacional). En términos históricos, existe una mutua mediación entre internacionalización del capital e internacionalización de los estados; y ambos procesos son, a su vez, condición de posibilidad y resultado del mercado mundial y del sistema de estados.

La expansión mundial del capital, como relación económica y política de subordinación del trabajo, trajo aparejada la conexión múltiple de los estados. La constitución vis a vis entre el mercado mundial y el sistema de estados acarrea como consecuencia la necesidad de analizar la intervención del estado, en cualquiera de sus campos, en relación con este proceso.

En el próximo apartado proponemos ideas para desarrollar el concepto de internacionalización de los estados. Ahora cerremos esta sección con la clave teórico-metodológica que brindó la misma Claudia von Braunmühl para desplegar este concepto, aun sin ella habiéndoselo propuesto. Como decíamos, si bien von BRAUNMÜHL (2017) no formuló el problema en toda su potencia, si estableció un punto de partida riguroso para desplegarlo. En su crítica a los supuestos de los planteos marxistas clásicos del imperialismo señalaba:

Un sistema internacional no es la suma de muchos estados; al contrario, el sistema internacional está integrado por muchos estados nacionales. El mercado mundial no está constituido por muchas economías nacionales concentradas juntas, sino que el mercado mundial está organizado en la forma de muchas



economías como sus componentes integrales. *“La primacía metodológica de la totalidad sobre los momentos singulares también debe mantenerse en este nivel de la argumentación.”* Cada economía nacional sólo puede ser adecuadamente comprendida como una instancia particular que gira en mayor o menor medida sobre la configuración interna, pero que, no obstante, es un elemento integral del mercado mundial. En el curso del proceso de acumulación, de la extensión, diferenciación e intensificación de la división social del trabajo, de la creciente movilidad internacional del capital y de su interpenetración supranacional, la unidad de los complejos fraccionados de reproducción (esto es, los capitales nacionales), previamente establecidos de modo selectivo en la esfera de la circulación, forma crecientemente un conjunto sólido hasta convertirse en un complejo de reproducción real, unificado y global. En la medida en que este desarrollo surge del proceso de valorización del capital en sí mismo, esto marca una nueva forma histórica y concreta de aparición de la unidad del capital, la cual, de cara a su unidad previa, se muestra a sí misma como un proceso de particularización que debe ser históricamente determinado. *El análisis de los movimientos del capital debe comenzar desde el nivel de esta nueva unidad dentro de la cual sucede el movimiento del capital.* (von BRAUNMÜHL, 2017, p. 706).

Partir de lo global como un todo que incluye y media, pero es más que la sumatoria de sus partes nacionales (economías nacionales y estados nacionales), es decisivo para sortear el nacionalismo metodológico en el análisis de las economías domésticas y de los estados. Es decisivo, a su vez, comprender al estado en tanto parte inescindible del sistema de estados, lo que conduce a rechazar cualquier intento de análisis suyo que haga abstracción de este hecho (BARKER, 1991). Dichas indicaciones permiten superar el planteo que coloca en una relación de exterioridad lo nacional y lo global que subyace a muchos análisis del estado.

Si ya en aquel tiempo del trabajo la indicación metodológica de no partir de lo nacional para explicar lo global, de no entender a este último como mera sumatoria de espacios nacionales, era importante, en nuestra época, reestructuración capitalista global mediante (con la globalización de la relación de capital, luego del reingreso de China y los países de la ex URSS al capitalismo), se vuelve decisiva. Aquella dimensión global de los estados, constitutiva de los estados modernos, se extendió y profundizó en las últimas cinco décadas (FERNÁNDEZ, 2024b). Expresión clara de ello es la creciente convergencia de políticas públicas a escala global en los más diversos terrenos, que manifiesta modos crecientemente globalizados de atender problemas (también globales) que se presentan en las escalas nacionales, regionales o locales, y la también creciente importancia de organismos, regímenes y normas internacionales en las formas de atender esos problemas



en dichas escalas. Desde nuestro punto de vista, el concepto de internacionalización de los estados posee la capacidad de dar cuenta de estos fenómenos.

2. El concepto de internacionalización de los estados

2.1. Planteo general

Mientras el concepto de internacionalización del capital ha sido largamente discutido en el campo marxista (BINA y YAGHMAIAN, 1991; PALLOIX, 1977), no sucedió lo mismo con la problematización del concepto de internacionalización de los estados.

Sin embargo, aquello no significa la ausencia de importantes trabajos: véase BAKER (1999), GLASSMAN (1999), HIRSCH (2003), PANITH (1994), PICCIOTTO (1991), y más recientemente, y con mayor fundamentación empírica, CIOLLI (2018 y 2020). En paralelo a estas contribuciones, los desarrollos teóricos más sistemáticos sobre el concepto han sido los de Robert Cox en la década del ochenta y parte del noventa (COX, 1987; 1999; 1994; 2014), y el más reciente enfoque neopoulantziano de Brand, Wissen y Görg (BRAND Y GÖRG 2008 Y 2013; BRAND Y WISSEN, 2011; BRAND, WISSEN Y GÖRG, 2011 Y 2021). En términos generales, el primero hizo referencia al proceso de internacionalización como internalización de políticas por parte de los estados, sobre todo los periféricos, impulsadas por la potencia hegemónica para mantener su hegemonía en el orden mundial. Y el segundo enfoque identificó la internacionalización de los estados con un proceso de “condensación de segundo orden de relaciones de fuerza”, centralmente plasmado en las instituciones internacionales. Mientras el primero fue formulado en un proyecto investigativo cuyo objetivo era describir y explicar el orden político mundial de posguerra, el segundo se formuló con el objetivo central de comprender la escala internacional de las políticas públicas y el funcionamiento de regímenes internacionales. Y, con sus límites, cada uno de ellos avanzó en el entendimiento del fenómeno. No nos detendremos aquí en una revisión de estos enfoques, solo resaltamos que cada uno señaló una dimensión importante del proceso.³ El primero captó que la internacionalización de los estados está asociada con la internalización de

³ Agreguemos también que el segundo enfoque se desarrolló, en parte, como crítica al primero. Realizamos una revisión crítica del primero en FERNÁNDEZ (2024a) y del segundo en FERNÁNDEZ (2024b).



políticas y el segundo captó que está vinculada a la externalización de políticas hacia la escala global que condensa en instituciones internacionales (con determinada relación de fuerzas).

Es posible definir la internacionalización de los estados como el proceso de conexión política entre estos, y entre estos y las instituciones interestatales.⁴ El núcleo de dicha conexión es la expansión global de lineamientos político-jurídicos, entendiendo por tales a: políticas públicas en singular, paradigmas de políticas (en tanto set de instrumentos de política, un diagnóstico y objetivos de política, HALL, 1993) y normas jurídicas. La expansión global de lineamientos político-jurídicos se realiza mediante el doble movimiento de su internalización y externalización entre estados, y entre los estados y las instituciones interestatales. A nivel horizontal, entre estados, aquel doble movimiento condensa en sus aparatos y funciones; y, a nivel vertical, entre estados e instituciones interestatales, condensa en los aparatos y funciones de esas instituciones y de esos mismos estados.

Ahora bien, no toda conexión entre estados y entre estos y las instituciones interestatales trae consigo internalización y externalización de lineamientos político-jurídicos. Ni tampoco dicha internalización y externalización posee siempre el mismo grado de profundidad. En otros términos, el proceso de internacionalización de los estados presupone diferentes grados de incidencia sobre los aparatos estatales nacionales y sus intervenciones (es decir, sobre sus derechos y sus políticas públicas), y sobre los aparatos y la intervención de las instituciones interestatales. Por ello, para un análisis preciso del proceso es necesario distinguir entre sus diferentes grados posibles.

Un primer grado refiere a un tipo de conexión entre estados, o entre estos y las instituciones interestatales, que no acarrea, necesariamente, la adopción de lineamientos políticos por parte de un estado, conjunto de estados o institución internacional. Se trata de un primer nivel de internacionalización que refleja la interconexión global de estados nacionales en el sistema internacional, sin que ello tenga mayor caladura en los aparatos y funciones estatales o interestatales; o, en términos más específicos, en las políticas públicas y el derecho a nivel nacional o internacional. Un ejemplo de este grado de

⁴ Con el término genérico de instituciones interestatales (o internacionales) hacemos referencia a: (i) organizaciones internacionales formalizadas (con marco normativo interno, sede física, cuerpo ejecutivo, staff, etc.), que van desde organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.) hasta organizaciones de integración (MERCOSUR, Unión Europea, etc.); (ii) instancias internacionales semiformalizadas (foros, reuniones semipermanentes, encuentros, ej. G7, G20); (iii) y regímenes internacionales: principios implícitos y explícitos, normas, leyes y tipos de procedimientos en las tomas de decisiones en el ámbito internacional (WEISS Y WILKINSON, 2014).



internacionalización son los acuerdos no vinculantes entre estados, los cuales no se inscriben en el derecho internacional y por tanto no crean derechos u obligaciones para las partes. A diferencia de un acuerdo jurídicamente vinculante, que, con independencia de que se implemente o no, por sí mismo genera cambios en el ordenamiento jurídico de los estados, los acuerdos no vinculantes equivalen a un compromiso político entre estados, que en principio no conduce a modificación alguna de sus derechos y sus políticas públicas.

Un grado más avanzado de internacionalización es posible identificarlo en procesos de conexión política entre estados, o entre estos e instituciones interestatales, que, si bien no suponen la adopción específica de lineamientos globales, si traen aparejadas consecuencias para el aparato estatal y su intervención; o más precisamente, para la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación de políticas públicas o del derecho. Este es el caso, por ejemplo, de proyectos de apoyo financiero de organismos internacionales a políticas públicas, que inciden en ellas, aunque no necesariamente esa incidencia vehiculice internalización de lineamientos globales. Citemos un ejemplo más específico todavía. Entre 2016 y 2023 el Banco Mundial apoyó el programa asistencial más importante de la Argentina: la Asignación Universal por Hijo. El apoyo financiero y el dispositivo desplegado para este (un proyecto con determinados componentes y objetivos, reuniones de monitoreo y evaluación, etc.) aportó al fortalecimiento de esta política: a la ampliación de su alcance geográfico y de su cobertura poblacional; y a la mejora de sus tecnologías de gestión y de su articulación con otras experiencias de programas asistenciales del mundo. No necesariamente esta conexión global entre el estado argentino y el Banco Mundial implicó internalización de lineamientos políticos globales, pero sí incidió en el modo de gestión de la Asignación Universal por Hijo en el sentido señalado.

Por último, un mayor grado de internacionalización se evidencia cuando dicha conexión política se convierte en adopción de lineamientos políticos por parte de los estados (en la escala nacional o subnacional) o de las instituciones interestatales (en la escala internacional). Se trata de un grado de internacionalización más profundo, en el que los lineamientos políticos calan con mayor hondura en los aparatos estatales o interestatales y su intervención. Es decir, modulan en mayor medida la agenda política, la formulación, la adopción, la implementación y la evaluación de políticas públicas o el derecho en las distintas escalas. Ilustremos el punto con dos ejemplos. El mismo Banco Mundial apoyó el diseño y la implementación del Plan Bolsa Familia desde el año 2004, la principal política asistencial de



Brasil. En el marco de este apoyo financiero y su dispositivo político (un proyecto con sus respectivos objetivos), el Plan Bolsa Familia internalizó lineamientos que provenían de experiencias de gestión del programa Chile Solidario en lo referido al tratamiento de las familias beneficiarias, y del programa Oportunidades de México en lo que respectaba al escalamiento geográfico del programa. Además, el propio Plan Bolsa Familia se externalizó como lineamiento hacia otros países, de América Latina, del Sudeste Asiático y del África Subsahariana lusófona (FERNÁNDEZ, 2021). Otro ejemplo es la internalización en los estados de reglas de protección de inversiones contenidas en los tratados bilaterales de inversión (cláusulas de trato justo y equitativo, trato no discriminatorio, entre otras) y en las más nuevas reglas de facilitación de inversiones (que tienen el objetivo de simplificar administrativamente la circulación, instalación y salida de capitales a nivel nacional); también los acuerdos multilaterales de la OMC (Organización Mundial del Comercio) exigen normas de cumplimiento obligatorio para los estados firmantes que presuponen internalización de lineamientos globales (GHOTTO Y GUAMÁN, 2018).

Entonces el proceso de internacionalización de los estados adopta la forma de una conexión entre estos, y entre estos y las instituciones interestatales. Se trata de un mismo proceso de conexión política, a nivel horizontal, entre estados, y, a nivel vertical, entre estos y las instituciones interestatales, que posee diferentes grados de profundidad sobre el proceso decisorio de esos estados y de esas instituciones interestatales.⁵ Indicado esto pasemos a puntualizar otro conjunto de aspectos que también configuran la forma que adopta el proceso de internacionalización de los estados.

En primer lugar, es importante advertir que el doble movimiento de internalización y externalización de lineamientos políticos no constituye un proceso automático y lineal, no discurre sobre una superficie lisa y plana. Es más bien un proceso sujeto a ensayo y error por parte del personal de los estados y de las instituciones interestatales, opera por tanteo (ÁLVAREZ HUWILER Y BONNET, 2022). No necesariamente ese personal sabe qué lineamientos internalizar o externalizar, o cómo hacerlo, y no necesariamente puede hacerlo de la forma planeada.

⁵ Quizás vale la analogía con la distinción entre subsunción formal y subsunción real del trabajo al capital que establece MARX (2009) para diferenciar entre un proceso de trabajo subordinado al capital (basado en la plusvalía absoluta) pero no modificado interiormente, y un proceso de trabajo también subordinado al capital y modificado interiormente por este. La subsunción formal es condición de la subsunción real.



En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, es igualmente relevante señalar que ese doble movimiento de internalización y externalización conlleva un proceso de asimilación-acomodación de esos lineamientos globales en los aparatos estatales o interestatales. Estos aparatos no incorporan esos lineamientos tal como se le presentan, sino a través de un proceso de asimilación dentro del aparato preexistente (el lineamiento se transforma para adaptarse a dicho aparato y su intervención) y un proceso de acomodación en el que el aparato preexistente se transforma para adaptarse al nuevo lineamiento. Desde el punto de vista del estado nacional, el lineamiento político internalizado se asimila a una trayectoria de política preexistente, se transforma para adaptarse a esta y, al mismo tiempo, esa política se acomoda para adaptarse al lineamiento global.

En tercer lugar, se trata de un proceso inherentemente multiescalar. Es decir, la conexión política entre estados, y entre estos y las instituciones interestatales, y su núcleo en tanto expansión global de lineamientos políticos, se desplaza entre las distintas escalas espaciales: local, regional, nacional y global. Y, por lo tanto, adopta diferentes grados de cristalización en dichas escalas, es decir, se materializa en los aparatos estatales e interestatales de dichas escalas (BRENNER, 2001 y 1998).

Pues bien, hasta aquí hemos descripto la forma general que adopta el proceso de internacionalización de los estados. Apuntemos, ahora, cuál es su contenido. La internacionalización de los estados es el *resultado* de las respuestas de esos estados y de las instituciones interestatales a los múltiples problemas (sociales, ambientales, económicos, etc.) desarrollados e instalados en las distintas escalas espaciales. Se trata de un proceso mutuamente mediado por: (a) la competencia capitalista, el antagonismo entre el capital y el trabajo, y los conflictos derivados de otras relaciones sociales no específicamente capitalistas (religiosos, étnicos, etc.); (b) la dinámica interestatal de competencia y cooperación económica (por captar o retener flujos de capital) y geopolítica-territorial (TESCHKE, 2002; TESCHKE Y LACHER, 2007). Ilustremos este punto con otro ejemplo. Volvamos al caso del Plan Bolsa Familia de Brasil. Este programa asistencial es parte de la intervención estatal, la cual está mediada por el antagonismo entre el capital y el trabajo expresado en el territorio brasileño: busca integrar el interés de supervivencia de una población, que es sobrante a las condiciones medias de reproducción del capital, como forma de ampliar sus bases de legitimidad. Pero no solo está determinada por el antagonismo entre el capital y el trabajo, sino también por la competencia y la cooperación económica y



geopolítica-territorial entre estados. Por un lado, la competencia económica, es decir, la carrera del estado brasileño por captar y/o retener capital en el mercado mundial, por territorializarlo, dispara y acicatea otra carrera: la de generar condiciones de dominación para esa territorialización, a las que aporta ese programa social. Por otro lado, la cooperación económica y geopolítica en la escala internacional media aquella competencia. La asistencia del Banco Mundial precisamente expresó esa cooperación, inscrita en esa dinámica de antagonismo social y competencia/cooperación interestatal (FERNÁNDEZ, 2023). Ambas dinámicas, la del antagonismo social y la de la competencia/cooperación interestatal, tuvieron como condición (y fueron resultado de) un proceso multiescalar, en las que las contradicciones sociales se desplazaron entre las escalas local, regional, nacional y global.

En la medida que el proceso de internacionalización de los estados está mediado por esa dinámica interestatal de cooperación y competencia (económica y geopolítica) está atravesado por sus asimetrías y jerarquías. O sea, está sometido a las relaciones de fuerza político-militares entre estados en esa dinámica. Por lo cual, no todos los estados nacionales poseen la misma capacidad para incidir en el proceso de internacionalización. Los estados con mayor poder económico y/o político-militar cuentan, lógicamente, con mayor capacidad para incidir en este proceso; sea, horizontalmente, a través de sus vínculos bilaterales o multilaterales con otros estados, o sea, verticalmente, mediante su mayor incidencia en las instituciones interestatales.

Otro elemento que incide en la explicación de los procesos de internacionalización es el papel del personal de estado y de las instituciones internacionales (administrativo y, sobre todo, político). Es importante considerar la actividad de este personal ligada a su interés de autoconservación en el estado o en la institución interestatal de la que se trate (BLOCK, 1987; CODATO Y PERISSINOTTO, 2011). El personal de estado o de las instituciones internacionales se ve compelido a responder a los problemas que se le presentan; es su interés de autoconservación en la institución estatal o interestatal el que lo lleva a responder a estos, a condición de no permanecer en estas. El proceso de internacionalización de los estados, que también induce procesos de internacionalización de ese personal (GLASSMAN, 1999), se constituye como un terreno para las estrategias de acumulación política de ese personal; un terreno que lo presiona y es límite, pero al mismo tiempo le otorga insumos y es condición de posibilidad.



Antes de pasar al siguiente apartado, señalemos un último aspecto de la cuestión, la relación entre internacionalización del capital e internacionalización de los estados. El punto de partida para comprender ambas es el mismo: la contradicción entre una acumulación capitalista de carácter global y una dominación igualmente capitalista de carácter nacional. La necesidad de expansión global del capital por fuera de las fronteras nacionales enlaza, asimismo, la conexión entre los estados y la creación de las instituciones interestatales. Se trata de un proceso de mutua mediación, en el que la internacionalización del capital empuja a la internacionalización de los estados, presiona por adaptaciones entre los estados nacionales a dicha internacionalización, y, a su vez, la internacionalización de los estados la media (PIVA, 2020). No se trata de un proceso planificado, sino anárquico, y no se trata de un proceso lineal, sino de un proceso que sigue marchas de estabilidad y de crisis; las crisis económicas y políticas, más o menos globales, son las que generan grandes cambios en el proceso de internacionalización del capital y de los estados, por lo general atados a nuevas resoluciones espacio-temporales de las contradicciones (JESSOP, 2008 y 2016).

En términos históricos, los lineamientos político-jurídicos que se internacionalizaron no solo se asociaron a las necesidades de la acumulación capitalista, también respondieron al propio proceso de dominación política, buscaron apuntalar tanto la capacidad represiva interna de los estados como la articulación de consenso. De este modo, muchos lineamientos políticos expandidos *fueron (y son) fruto de la propia dinámica incrementada de competencia interestatal por captar/retener flujos de capital en los espacios nacionales* (esto estuvo en la base tanto de la expansión de lineamientos de apertura comercial y financiera y programas de flexibilización laboral para suturar procesos de crisis económicas y políticas internas, como en los procesos de articulación de uniones aduaneras o de mercado común) y de la *competencia geopolítica/territorial* entre estados (esto estuvo y está en la base de la expansión de los acuerdos de cooperación militares y de defensa). Pero también *fueron (y son) producto de la propia necesidad de los estados por sostener niveles de dominación política internos* (esto estuvo y está en la base del incremento en los lineamientos transnacionales de políticas sociales o ambientales, pero también de seguridad interna, es decir, de represión).

2.2. Los modos de internacionalización de los estados



En el apartado anterior señalamos como determinaciones generales del proceso de internacionalización de los estados, a la competencia capitalista, al antagonismo entre el capital y el trabajo, así como a los conflictos derivados de otras relaciones sociales (religiosos, territoriales, etc.), mutuamente mediados con la dinámica interestatal de competencia y cooperación económica (por captar y retener flujos de capital) y geopolítica-territorial. Ahora es preciso identificar las determinaciones más específicas mediante las cuales aquellas se realizan. Para formularlo como interrogante: ¿En qué sentido específico aquellas determinaciones a escalas nacionales (y subnacionales) y a escala internacional median la intervención de los estados y de las instituciones interestatales conduciendo a procesos de internacionalización?

Desde el punto de vista del proceso decisorio del personal de los estados y de las instituciones interestatales identificamos los siguientes modos de internacionalización de los estados: por emulación, aprendizaje, competencia, coerción y cooperación.⁶ En todos los casos presuponemos un proceso decisorio guiado por una racionalidad cognitiva limitada, basado en el ensayo y error, compelido a responder en condiciones económicas y políticas que no controla; por tanto, un contexto de incertidumbre objetiva, que es resultado de la reproducción anárquica de las relaciones sociales capitalistas (ÁLVAREZ HUWILER Y BONNET, 2022; LINDBLOM, 1958).

En primer lugar, la emulación refiere al proceso mediante el cual el personal de estado imita una experiencia de gestión, difundida como exitosa en otro contexto nacional. Dicha experiencia de gestión, el cúmulo de aprendizajes y sus resultados, se convierte para aquel personal de estado en un insumo técnico-operativo para la agenda política, formulación, adopción, implementación o evaluación de una política, y, al mismo tiempo, en un elemento de legitimación de esa formulación y adopción. En segundo lugar, el aprendizaje opera como modo de internacionalización de los estados en tanto el personal de estado toma en cuenta los errores y aciertos de una política desplegada en otro contexto, es decir, de una experiencia de gestión concretada en otro lugar. Si bien toda emulación conlleva aprendizaje, no todo aprendizaje comporta emulación o imitación, en la medida que lo identificado en

⁶ Tomamos el planteo de la emulación, el aprendizaje, la coerción y la competencia de la literatura de la difusión de las políticas públicas. En dicho campo de debate convergen diferentes marcos teóricos. Aquí los retomamos situándolos en otra constelación teórica. Para un análisis exhaustivo de esta literatura véase: MESEGUER Y GILARDI (2008).



otros contextos precisamente puede evidenciar resultados negativos -desde impactos no esperados, contrarios o parciales frente a lo previsto, hasta rechazos sociales- que no deben replicarse. En tercer lugar, la competencia se presenta como modo específico de internacionalización cuando el personal de estado está compelido, para atraer o retener capital, a adoptar e implementar políticas similares a otros países. Este modo de internacionalización remite, así, a la presión emanada directamente del mercado mundial, que fuerza a los estados a adoptar una u otra política en determinado momento. En cuarto lugar, la coerción como modo específico de internacionalización de los estados se identifica con la presión externa de un organismo internacional (por ejemplo, FMI) o espacio supranacional (Unión Europea, por ejemplo) para aplicar determinada política o norma como forma de sostener condiciones de financiamiento y/o la membresía. Por último, la modalidad de la cooperación se plasma mediante acuerdos o tratados entre estados, multilaterales o bilaterales, a través de los cuales se armonizan, estandarizan y homologan normas y políticas en distintos terrenos (comercial, inversiones, militar, etc.).

Se trata de modos específicos de internacionalización de los estados que pueden actuar articuladamente, y mediante los cuales la conexión política entre los estados, o entre estos y las instituciones interestatales, se realiza en sus diferentes grados hasta alcanzar la internalización y externalización de lineamientos políticos. Estos modos de internacionalización se despliegan en la dinámica interestatal de cooperación y competencia, económica y geopolítica-territorial, y median las intervenciones de los estados, es decir, las respuestas que despliegan sobre los múltiples problemas que enfrentan en sus territorios o fuera de ellos (FERNÁNDEZ, 2020). Más específicamente, dichos modos de internacionalización median las resoluciones espacio-temporales estatales a los problemas que enfrentan.

Las instituciones internacionales son, al mismo tiempo, un resultado, en la medida que constituyen la cristalización de lineamientos político-jurídicos externalizados por los estados, y una condición de ese proceso de internacionalización de los estados. Una vez construidas, los organismos internacionales (FMI, BM, ONU, OMC, etc.), las instancias supranacionales (Unión Europea, MERCOSUR, etc.), los regímenes internacionales, son crecientemente importantes en el impulso de aquellos modos de internacionalización. Este impulso de la internacionalización de los estados alcanzó su máximo nivel de coordinación global con el auge del neoliberalismo a nivel mundial, desde fines de los años sesenta hasta



la crisis de 2008. Es en este sentido que la relación entre internacionalización de los estados y la internacionalización del capital es la de una tendencia al empalme relativo, sujeta al ensayo y error, en tanto que forma parte de la relación entre dominación y acumulación, i.e., que está mediada por la separación en la unidad de la economía y la política (HOLLOWAY Y PICCIOTTO, 2017).

Conclusiones

Comenzamos retomando dos aportes del seminal trabajo de Claudia von Braunmühl, a saber, el problema que formuló en torno a las determinaciones internacionales del intervencionismo estatal, y la clave teórico-metodológica que brindó para el análisis de la relación entre lo nacional y lo global. Asimismo, abrimos aquel problema más allá de la intención de la autora: señalamos que además de las determinaciones específicamente económicas del mercado mundial hay que considerar las determinaciones específicamente políticas del sistema de estados, ambas mutuamente mediadas como partes de una misma unidad global articulada en torno al capital y la ley del valor. Señalamos también que además del terreno económico, de la relación entre el estado y los capitales individuales, hay que considerar el amplio campo de intervención de ese estado. Una vez resituado el problema lo desplegamos sobre la base del criterio metodológico aportado por la autora y trayendo a colación otro concepto: el de la internacionalización de los estados. Definimos la forma de este fenómeno como aquella que está dada por la conexión global entre los estados, y entre estos y las instituciones internacionales, cuyo núcleo es la expansión global de lineamientos político-jurídicos a través del doble movimiento de su internalización y externalización a nivel horizontal y vertical. Y señalamos que su contenido debe buscarse en el antagonismo entre el capital y el trabajo, en la competencia capitalista y en otras contradicciones sociales no específicamente capitalistas, mutuamente mediadas por la dinámica interestatal de cooperación y competencia (económica y geopolítica-territorial). Planteamos que la internacionalización de los estados es el momento específicamente político de la



globalización inherente (y creciente) de las relaciones sociales capitalistas. Por último, indicamos los modos concretos en que se realiza.

Consideramos que la importancia de este concepto es teórica y, a la vez, política. Es teórica porque el creciente protagonismo de la escala global en los procesos de intervención estatal obliga a explicar de mejor modo el fenómeno. No es posible explicar la intervención estatal dentro o fuera de las fronteras nacionales, es decir, explicar sus políticas públicas y el derecho, sin considerar la escala global, los procesos de internacionalización basados en la emulación, el aprendizaje, la competencia y la cooperación. Asistimos, en las últimas décadas, a un proceso de reestructuración escalar de la dominación política anudada en los estados, en la que la escala global adquiere mayor importancia. El personal de estado decide mediado por esa escala global; la escala global se le presenta como un terreno y como un principio de activación para la toma de decisión, para procesar las contradicciones sociales a las que debe responder.

Es política porque la creciente globalización económica -internacionalización del capital- y política -internacionalización de los estados- abre como tendencia una cada vez más creciente articulación global de la dominación, que vuelve, a su vez, cada vez más impotentes las estrategias políticas nacionalistas para su contestación. No solo se trata de que el capital se internacionaliza y por lo tanto limita la capacidad de regulación de la acumulación e de integración social que poseen los estados en sus territorios, sino que se globalizan las formas de dominación contenidas en las políticas que se expanden; los aparatos estatales nacionales, subnacionales e internacionales se refuerzan mutuamente para procesar las contradicciones sociales que emanan del antagonismo social. La subordinación del trabajo al capital que articula el estado requiere de esa multiescalaridad para sostenerse, por lo que la escala global se torna un terreno central de la disputa política. Las estrategias nacionalistas no solo chocan contra la movilidad global del capital, sino también contra esa articulación política global (institucionalizada en acuerdos, regímenes, organismos, etc.) que es su correlato. En contrapartida, se acrecienta la importancia del internacionalismo de la clase trabajadora y de la izquierda como vector político de cualquier estrategia que se proponga impugnar y superar el actual modo de organización social.

Bibliografía



ÁLVAREZ HUWILER, Laura; BONNET, Alberto. Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas. En: ÁLVAREZ HUWILER, L. y BONNET, A. (Comp.) **Crítica de las Políticas Públicas. Propuesta teórica y análisis de casos**. Buenos Aires: Prometeo, 2022.

BAKER, Andrew. Nébuleuse and the 'Internationalization of the State' in the UK? The Case of HM Treasury and the Bank of England. **Review of International Political Economy**, Vol. 6, No. 1, pp. 79-100, 1999.

BARKER, Colin. A Note on the Theory of Capitalist States. In: CLARKE, Simon (Ed.) **The State Debate**, UK., Palgrave Mcmillan. Cap. 7., 1991.

BINA, Cyrus; YAGHMAIAN, Behzad. Post-war Global Accumulation and the Transnationalisation of Capital". **Capital & Class** 15 (1), 107-130, 1991.

BLOCK, Fred. **Revising State Theory. Essays in Politics and Postindustrialism**. Philadelphia: Temple University Press. 1987.

BONNET, Alberto; PIVA, Adrián. Prólogo. En BONNET, A. y PIVA, A. (Comp.) **Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado**. Editorial Herramienta. 2017.

BONNET, Alberto. **Estado y capital. Debates sobre la derivación y la reformulación del estado**. En THWAITES REY, M. (Comp.) *Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates*. Bs. As. Prometeo, 2007.

BRAND, Ulrich; GÖRG, Christoph. Post-Fordist Governance of Nature: The Internationalization of the State and the Case of Genetic Resources: A Neo-Poulantzian Perspective. **Review of International Political Economy** Vol. 15 nro.4, 567-589, 2008.

BRAND, Ulrich; GÖRG, Christoph. Regimes in Global Environmental Governance and the Internationalization of the State: The Case of Biodiversity Politics. **International Journal of Social Science Studies**, Vol. 1 nro.1., 110-122, 2013.

BRAND, Ulrich; WISSEN, Markus. Approaching the Internationalization of the State: An Introduction. In: **Antipode** Vol. 43 nro.1, 1-11, 2011.

BRAND, Ulrich; WISSEN, Markus; GÖRG, Christoph. Second-Order Condensations of Societal Power Relations: Environmental Politics and the Internationalization of the State from Neo-Poulantzian. **Antipode** Vol. 43, nro. 1, 149-175, 2011.

BRAND, Ulrich; WISSEN, Markus; GÖRG, Christoph. Condensaciones de segundo orden. La internacionalización del Estado desde una perspectiva neopoulantziana. En: KAN, J., JAQUENOD, A. y PASCUAL, R. (Comp.) **Entre lo global y lo internacional: perspectivas críticas**



sobre el Estado, el mercado mundial y las relaciones internacionales, Bernal: IESAC, Ushuaia. 175-207, 2021.

BRENNER, Neil. Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. **Environment and Planning D: Society and Space**, Vol. 16, 459- 481, 1998.

BRENNER, Neil. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. **Progress in Human Geography** 25,4, 591–614, 2001.

CIOLLI, Vanesa. Burocracia estatal: entre la internacionalización y la territorialidad. **Revista Relaciones Internacionales** N°38, 79-98, 2018.

CIOLLI, Vanesa. Notas para pensar la internacionalización del Estado a partir de su vínculo con los organismos financieros internacionales. En CIOLLI, V.; NASPLEDA, F.; BERNADO, R. (Comp.) **La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina**. Bernal, UNQ. 63-93, 2020.

CODATO, Adriano Y PERISSINOTTO, Renato. Marxism and elitism: two opposite social analysis models? **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.5, São Paulo, 2011.

COX, Robert. Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. **Relaciones Internacionales**, nro. 24, 129-162, 2014.

COX, Robert. **Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History**, New York Columbia University Press. Theme, Cap. 7, 8, 1987.

COX, Robert. Multilateralism and world order. En: COX, R. Y SINCLAIR, T. (Comp.) **Approaches to World Order**. Cambridge Studies in international relation. Cambridge University Press. 1999 [1992].

COX, Robert. Structural issues of global governance: implications for Europe. In: GILL, S. (Ed.) **Gramsci, Historical materialism and International Relations**. Cambridge University Press, 1994.

FERNÁNDEZ, Emiliano. Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas, **Revista SAAP**, Vol. 14, N°2, noviembre, 429-451, 2020.

FERNÁNDEZ, Emiliano. La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático, **e-I@tina**, Vol. 19, núm. 75, 23-47, 2021.



FERNÁNDEZ, Emiliano. El Plan Bolsa Familia en la política asistencial brasileña: entre el pauperismo, la internacionalización, el ajuste incremental y el cambio de su modo de gestión, **Postdata** 28, nro. 2, 309-342. 2023.

FERNÁNDEZ, Emiliano. Una crítica al concepto de internacionalización del estado de Robert Cox, **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, en prensa. 2024a.

FERNÁNDEZ, Emiliano. La internacionalización del estado: aproximación crítica a su concepto, **Trabajo y Sociedad** N°42, Vol. XXV, verano 2024b.

GHIOTTO, Luciana; GUAMÁN, Adoración. ¿Facilitación o protección para las inversiones extranjeras? Nuevos elementos del debate global. **Ciclos**, XXV (51), 1-18. 2018.

GLASSMAN, Jim. State power beyond the 'territorial trap': the internationalization of the state. **Political Geography** 18, 669-696, 1999.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy making in Britain. **Comparative Politics**, Vol. 25, nro.3, 275-296, 1993.

HIRSCH, Joaquim. The States New Clothes: NGOS and the Internationalization of States. **Política y Cultura**, nro.20, 7-25, 2003.

HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol. **State and Capital. A Marxist Debate**. Edward Arnold (Publishers) Ltd., 1978.

HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol. Hacia una teoría materialista del estado. En BONNET, A. y PIVA, A. (Comp. y Ed.) **Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del estado**. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. Libro Digital. 2017.

JESSOP, Bob. **El futuro del Estado capitalista**. Catarata. 2008

JESSOP, Bob. **The state: past, present, future**, Cambridge. 2016.

LINDBLOM, Charles. Policy Analysis. **The American Economic Review**, 48 (3), 298-312, 1958.

MARX, Karl. **El Capital**. Tomo I. Vol. 1. Siglo XXI, 2009.

MESEGUER, Covadonga; GILARDI, Fabrizio. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. **Política y gobierno**, XV (2), 314-351, 2008.

PALLOIX, Christian. Conceptualizing the Internationalization of Capital: from Christian Palloix, L'internationalisation du capital. **Review of Radical Political Economics**, 17-28, 1977.

PANITH, Leo. Globalisation and the state. **Socialist Register** Vol. 30, 60-93, 1994.



PASCUAL, Rodrigo. Mercado mundial, imperialismo y derivación del Estado en Claudia Von Braunmühl. **Revista Izquierdas** 52, agosto, 2023.

PIVA, Adrián. Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el Estado nacional de competencia. CIOLLI, V., NASPLEDA, F. Y BERNADO, R. (Comp.) **La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina**. Bernal: UNQ. Pp. 13-41, 2020.

PICCIOTTO, Sol. The Internationalisation of the State. **Capital & Class** nro.43, Vol. 15, Issue 1, 43-63, 1991.

TESCHKE, Benno. Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism. **European Journal of International Relations** Vol. 8 (1), 5-58, 2002.

TESCHKE, Benno; LACHER, Hannes. The changing 'logics' of capitalist competition. **Cambridge Review of International Affairs** Vol.20 (4), 565-580, 2007.

von BRAUNMÜHL, Claudia. El análisis del Estado nacional burgués en el contexto del mercado mundial. Un intento por desarrollar una aproximación metodológica y teórica. En: BONNET, A. Y PIVA, A. (Comps. y Eds.) **Estado y Capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado**. Buenos Aires: Ediciones Herramienta. 2017 [1978].

von BRAUNMÜHL, Claudia. Mercado mundial y Estado nación. **Cuadernos Políticos**, nro. 35, 1983 [1974]): s/n.

WEISS, Thomas; WILKINSON, Rorden. **International Organizations and Global Governance**. London: Routledge. Introduction. 2014.

Sobre el autor

Emiliano Fernández

Acadêmico associado à Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) e seu trabalho concentra-se nas áreas de ciências sociais e humanas, com destaque para pesquisa em política social. Fernández tem contribuído com publicações em periódicos especializados, explorando temas interdisciplinares relevantes para o contexto latino-americano..

El autor es é único responsable de la redacción del artículo.

