

INTRODUCCIÓN

MARÍA CELIA TORO

SIGO CREYENDO QUE EL ARTÍCULO de Samuel P. Huntington sobre las organizaciones transnacionales en la política mundial, publicado en *World Politics* en 1973, es lo mejor que se ha escrito acerca del tema. Como tantos otros de sus artículos y de sus libros, lo escribió en contra de los argumentos de moda, en ese momento los de la interdependencia, equivalentes hoy a los de la globalización. Con la sutileza que exige la amistad y el debate entre colegas, Huntington intenta separarse, desde el principio, de quienes piensan que el entonces llamado “transnacionalismo” es el principio del fin del sistema internacional de Estados. Las interacciones, cada vez mayores, entre economías y sociedades nacionales —de acuerdo con la corriente entonces en boga— tenderían a minar el poder de los Estados y su atributo principal en el ámbito internacional: la soberanía.

Para Keohane y Nye (1972), las relaciones transnacionales incluían toda relación a través de las fronteras nacionales en la que por lo menos uno de los participantes no era un representante de gobierno. Al hacer de la distinción entre lo público y lo privado una característica principal de las relaciones transnacionales, se resaltaba la importancia, al parecer cada vez mayor, de las organizaciones privadas en la política internacional. Paradójicamente este planteamiento no dio lugar al estudio sistemático del actor transnacional más poderoso —la empresa transnacional— ni condujo a la reflexión sobre las formas de operar del actor transnacional más viejo —la Iglesia. Pero sí nutrió durante más de una década una serie de estudios sobre las posibles formas de regulación de estas relaciones, sobre todo las económicas, fundamentalmente mediante la creación o el mantenimiento de regímenes internacionales. Condujo también a un callejón sin salida en el que resultó imposible establecer la preeminencia de los actores privados en la política mundial.

El estudio de la interdependencia se abandonó rápidamente para dar lugar a la retórica liberal de la globalización y al análisis pormenorizado de los “actores” y “coaliciones transnacionales”, más fáciles de observar que las “redes”, cada vez más tupidas, que enlazaban el mundo de la producción,

de las finanzas, de las imágenes, de las ideas. En la interpretación liberal, tanto la interdependencia como la globalización son procesos inducidos por el cambio tecnológico, que inevitablemente conducirá a un mundo más estrechamente vinculado y más homogéneo. Es la idea del mercado mundial que tenderá por fuerza a igualar precios y, en la política mundial, a generar mayor cooperación entre los Estados y a propiciar el fortalecimiento de las instituciones internacionales como sedes propicias para la negociación de propósitos comunes.

La fuerza y la popularidad de estos argumentos nos obligan a revisarlos de nuevo.¹ Había que escuchar, primero, a claros exponentes de estas ideas. Thomas Risse se asocia, entre los internacionalistas, con la vuelta al estudio de las relaciones transnacionales en los últimos años. En su influyente libro *Bringing Transnational Relations Back In. Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (1995), Risse lamenta el abandono prematuro de los estudios de la interdependencia y lo atribuye al fallido intento por demostrar que las teorías de las relaciones internacionales centradas en el Estado como actor principal debían ser sustituidas por otras que permitieran incorporar al análisis de la política mundial lo que ocurre fuera de las relaciones interestatales.

En el primer artículo de este número, Risse se propone reexaminar el mundo de las relaciones transnacionales a partir de las formas y las circunstancias en las que la sociedad internacional interactúa e influye sobre la política de los Estados. Su propuesta es clara: concentrarse en el estudio de actores transnacionales —entendidos como aquellos que vinculan por lo menos a dos sociedades nacionales— que se proponen influir en las políticas de algún gobierno (este último llamado “*target*” *state*). Su hipótesis de trabajo también lo es: las circunstancias que facilitan la influencia de estos actores transnacionales, fundamentalmente ONG (organizaciones no gubernamentales), dependen de la estructura interna del Estado cuyas políticas se intenta modificar (i.e., de la relación entre Estado y sociedad), de la capacidad de los actores transnacionales para organizar grupos políticos en otros países, y de las relaciones entre los Estados involucrados (evaluadas a partir de su “grado de institucionalización”, es decir, de la existencia de convenios bilaterales o multilaterales).

Thomas Risse, junto con otros, organiza y alienta el estudio de las organizaciones transnacionales cuyo fin no es el lucro sino la promoción de valores, principios y creencias que deberán reflejarse en políticas públicas concretas. A este tipo de organizaciones dedican Margaret Keck y Kathryn

¹ Lo hicimos antes, en el libro compilado por Blanca Torres, *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

Sikkink su artículo sobre las redes transnacionales de cabildeo e influencia, cuyo rasgo distintivo no es su carácter privado, sino su forma de organización a partir de la creación de vínculos, reales y virtuales, entre individuos pertenecientes a distintas sociedades nacionales. Liberales en la medida en que el individuo y sus preferencias constituyen el centro de su análisis y la fuente principal de influencia sobre los gobiernos, Keck y Sikkink destacan que los individuos y los grupos que ellas estudian no están unidos por intereses sino por convicciones. Su propósito es explicar las tácticas y las estrategias de estos grupos transnacionales en los tres ámbitos de la política en los que estas organizaciones concentran sus esfuerzos y suman logros: derechos humanos, derechos de la mujer (que inexplicablemente separan de los primeros) y medio ambiente.

Estas investigadoras atribuyen la influencia política de las redes transnacionales que estudian a la importancia de las ideas que promueven y a su capacidad de gestión transnacional, que les permiten constituir nuevas identidades que rebasan el ámbito nacional. Quedan fuera de este análisis las relaciones entre los Estados. Éstos y las organizaciones internacionales contribuyen, cuando así lo deciden, a dar cabida a los grupos transnacionales de activistas; son aliados invaluable, pero no explican la creación ni el desempeño de las redes transnacionales de cabildeo e influencia.

Los artículos de Blanca Torres y de Ana Covarrubias se refieren precisamente a la influencia de estos grupos. Covarrubias analiza la influencia externa sobre la política mexicana de derechos humanos, mediante el estudio de los actores transnacionales que buscan modificar dicha política en México. Sostiene que el gobierno mexicano se ha ido a tuestas en sus reacciones frente al novedoso arribo de estas organizaciones, pero no encuentra en estas respuestas evidencia alguna de pérdida de soberanía.

Ana Covarrubias asienta con claridad la importancia de tomar en cuenta el “contexto internacional”, creado por los Estados, en favor de procesos de democratización. La vigencia de las ideas que se promueven —como lo señalan Keck y Sikkink—, y los múltiples recursos de que disponen los Estados más poderosos para hacerlas valer, entre otros el uso creciente de la condicionalidad, explican que el gobierno mexicano haya optado por una política doble: de acercamiento y apertura hacia las organizaciones internacionales promotoras de los derechos humanos, por una parte, y de reglamentación de la presencia de las organizaciones transnacionales, por la otra. Más que la naturaleza de las relaciones entre Estado y sociedad en México —que facilitarían o impedirían el acceso de las ONG a la sociedad y la política mexicanas— o la construcción de “coaliciones ganadoras”, son las relaciones entre los Estados las que explican, al final de cuentas, la política mexicana frente a las actividades de las ONG de derechos humanos y la in-

fluencia de estas organizaciones en México. Una y otra han dependido, en buena medida, del interés de México en firmar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá y, durante el gobierno de Zedillo, en firmar un acuerdo comercial con la Unión Europea.

El estudio de Blanca Torres sobre la influencia de las ONG ambientalistas en México llega a conclusiones similares. Torres decide contestar la pregunta, planteada por Thomas Risse, sobre las condiciones que favorecen los intereses de las ONG. Esta autora niega que la relación entre Estado y sociedad en México —que considera invariable durante el periodo que estudia por lo que se refiere a la autonomía del Estado frente a la sociedad— sea fundamental para entender la influencia creciente de estas organizaciones. Descarta también la posibilidad de que el grado de institucionalización de las relaciones entre México y los Estados Unidos, a su juicio, incipiente en materia ambiental, pueda dar cuenta de las respuestas del gobierno mexicano a las demandas de las ONG ambientalistas.

Torres argumenta con eficacia en favor de la hipótesis de que la capacidad de estas organizaciones transnacionales para influir sobre la política ambiental en México depende, en última instancia, “de su habilidad para hacer que otros actores más poderosos recojan sus demandas, y que esa capacidad en gran medida depende de la coyuntura específica en que actúan”. Aunque estaría de acuerdo con Keck y Sikkink en la importancia de las tácticas y estrategias de estas organizaciones, Blanca Torres concede un peso definitivo a las relaciones entre los Estados y a sus intereses. Se entiende, así, que las oportunidades para influir sobre la política mexicana sean precisamente las que ofrecen las conferencias y organizaciones internacionales y, de nueva cuenta, la firma de acuerdos preferenciales de comercio, como el TLCAN. En suma, la capacidad de las ONG ambientalistas de influir sobre las políticas mexicanas depende del apoyo político que reciban del gobierno que les permite fungir como organizaciones transnacionales.

Ana Covarrubias y Blanca Torres advierten que la reacción del Estado mexicano frente a demandas que entiende vinculadas a políticas estatales es de apertura y de creación de mecanismos propios para atender los asuntos relacionados con los derechos humanos y el medio ambiente.

En cuatro artículos, con los que se busca analizar el poder y las estrategias de las organizaciones transnacionales, se plantea la enorme dificultad de separar la influencia de las organizaciones de la de los gobiernos, porque las políticas que promueven son las mismas. Habría que explicar el éxito de un actor transnacional que logra su cometido a pesar de la oposición de su gobierno.

Aún más difícil resulta demostrar la influencia de las ideas y los valores sobre las políticas de gobierno, como si pudieran separarse. El argumento en favor de la influencia de ideas y principios sobre la política interna o ex-

terior se vería fortalecido si se mostrara que mantener esos principios es contrario, o por lo menos lejano, a las políticas e intereses gubernamentales. El mejor ejemplo, evidentemente, es el de las ideas equivocadas, que siempre resultan serlo después de los hechos. En estos casos, que desde luego abundan, el argumento es impecable.

Si el discurso y los valores que se promueven no surgen de manera espontánea del seno de las sociedades, ni son necesariamente universales, entonces hay que explicar cómo se constituyen y cómo cambian, y cómo adquieren o pierden legitimidad. Es el tema de Bernardo Mabire, quien analiza la incongruencia creciente del discurso nacionalista mexicano, que no puede seguir ignorando las causas y las consecuencias de la desigualdad interna, ni seguir recurriendo a verdaderos "actos de alquimia verbal" en su intento por armonizar nociones incompatibles como las de soberanía e interdependencia. Obligado a adecuarse al viraje decisivo de la política exterior mexicana que constituyó el estrechamiento de vínculos con los Estados Unidos, el discurso nacionalista dejó de señalar enemigos externos para volverse sinónimo de unidad política y eficiencia económica. Con ello, no logró más que sustituir una mitología por otra, y ampliar, aún más, la distancia entre la retórica y la realidad, porque las fracturas políticas y la desigualdad permanecen y se agravan. Mabire no ve en la influencia externa, que vendría con el acercamiento a la economía y a la sociedad estadounidenses, una fuente eficaz de modernización interna, ni cree en la posibilidad —en la que quizá han confiado siempre las élites mexicanas— de un contagio de valores y actitudes que hacen falta. La transnacionalización de valores democráticos se enfrenta con magníficos obstáculos internos, que Mabire expone, a la modernización, entendida hoy como el triunfo de la democracia. El cambio debe buscarse en la sociedad mexicana entera, y no sólo en el Estado, puesto que no se entiende éste sin aquélla, aunque siga siendo responsabilidad del Estado mejorar las condiciones de vida de sus electores y contribuir a la formación de ciudadanos mediante políticas educativas. El nacionalismo oficial, cuyo propósito ha sido lograr la integración nacional, debe reinvertirse, en opinión de Mabire, con miras hacia el futuro desechando algunos de sus símbolos más caducos.

No se explica, pues, la sociedad sin referirse al Estado, ni las relaciones transnacionales —como señalaba Huntington— fuera de las relaciones interestatales. La revolución en la organización transnacional de la política mundial, afirmaba este autor, es uno de los legados más importantes de varias décadas de dominio estadounidense. La fuente principal del transnacionalismo y condición necesaria para su desarrollo no es el cambio tecnológico —que sin duda facilita la transnacionalización—, sino la sociedad estadounidense y la expansión mundial de los Estados Unidos después de la

Segunda Guerra Mundial. Un Estado como el estadounidense, decía Huntington, con una tradición política e institucional pluralista y abierta ha conducido a la creación de organizaciones transnacionales como una forma privilegiada de expansión, que se distingue de otras por su interés en penetrar territorios, más que en adquirirlos.

El surgimiento y la proliferación de organizaciones transnacionales no pueden entenderse más que asociados a la preeminencia, en vastas regiones del planeta, de un Estado-nación que las auspicia. Aunque se definan como transnacionales a partir de la existencia misma de un sistema de Estados nacionales, sus principios organizacionales pueden ser ajenos a dicho sistema, porque estas organizaciones, gubernamentales o no, comparten un rasgo singular: realizan sus actividades a través de una o más fronteras nacionales y, hasta donde les es posible, haciendo caso omiso de dichas fronteras.

No debe sorprendernos, entonces, que uno de los problemas más importantes que enfrentan las organizaciones transnacionales o los grupos de interés que salen de su país para hacer avanzar sus causas en otro sea el de la representación, y por consiguiente, el de la legitimidad de sus demandas. De ahí que intenten obtenerla buscando aliados en los países a los que llegan, cobijados en la “universalidad” de las ideas o principios que promueven y protegidos por las organizaciones internacionales —en las que prevalecen los Estados.

Los liberales de la década de los noventa parecen cometer los mismos errores que los interdependentistas de los años setenta, al plantear la conformación de una sociedad internacional o, en su acepción más reciente, de una sociedad civil transnacional, independiente o, peor aún, contraria al mundo de los Estados nacionales. En la tradición liberal estadounidense el Estado y la sociedad siempre se imaginan contrapuestos. El Estado abusivo, el Estado como amenaza principal suele ser una constante en los planteamientos políticos de estos grupos transnacionales de activistas. Así, los liberales de hoy lo son sólo a medias, porque el surgimiento de una sociedad internacional tenía como propósito —en la mejor tradición liberal— promover la coexistencia pacífica entre los Estados.²

Buscamos revisar también la otra vertiente analítica que se origina en los planteamientos de la interdependencia y la globalización, la que sostiene que los regímenes internacionales —un universo enorme en el que se incluye desde un acuerdo bilateral sobre el uso de aguas hasta la OTAN— son lo mejor que han inventado los Estados para regular las relaciones transnacio-

² Andrew Hurrell y Ngaire Woods, “Globalisation and inequality”, *Millennium*, vol. 24, núm. 3, 1995, pp. 447-470.

nales. El artículo de Volker Rittberger y sus colegas Hasenclever y Mayer es un magnífico resumen de las diversas teorías sobre los regímenes internacionales, y una propuesta de síntesis en una teoría “contextualizada”, es decir, que delimite claramente el ámbito de su validez. La nueva teoría incluiría las aportaciones de realistas, neoliberales y de cognitivistas “blandos”.

Los regímenes internacionales son órdenes parciales que se constituyen a partir del establecimiento de reglas de conducta o de políticas que todos los miembros de un régimen se comprometen a adoptar. La teoría liberal de los regímenes —que atribuye su existencia a la transnacionalización de las economías— se preocupa menos por la sustancia de los acuerdos que por explicar las razones del apego a las reglas. Si las formas multilaterales de regulación de los mercados internacionales, es decir, de quienes participan en forma preponderante en ellos, no son ya eficaces, se impone, en la mente de muchos teóricos liberales, la creación de instituciones supranacionales.

Ante la dificultad de conformarlas, los Estados buscan constituir autoridades regionales o incluso bilaterales. Es el caso del mecanismo de resolución de disputas comerciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al que alude Gustavo Vega en su artículo. En el capítulo XIX de dicho tratado, que en opinión de Vega resulta de la mayor integración de las economías, se establece la creación de “paneles binacionales” que llevarían a cabo una revisión judicial de las resoluciones nacionales relativas a acciones antidumping y medidas compensatorias. Toda persona, nacional o extranjera, tendría derecho a pedir una revisión de tipo judicial ante los paneles, los cuales examinarían el sustento de la resolución administrativa y su conformidad con la legislación interna del país en el que se hubiera iniciado la acción.

Se trata de proteger, por esta vía, a comerciantes y productores de la posible discrecionalidad gubernamental en la aplicación, cada vez más frecuente, de este tipo de medidas de protección comercial. De acuerdo con Vega, este es un sistema de resolución de disputas comerciales “sin precedentes en el derecho internacional” y que muestra “características de órgano supranacional incipiente”, porque “responde a la idea de respetar el derecho de los individuos a un proceso justo y no a la de garantizar la soberanía de los Estados”, y porque en los paneles participan ciudadanos de distintas nacionalidades cuyos fallos tienen carácter obligatorio.

Negociada primero entre Canadá y los Estados Unidos, esta fórmula original —que desde luego no está exenta de problemas— pudo hacerse extensiva a México gracias a la trilateralidad del acuerdo y al cambio en la legislación mexicana, que tuvo que modificarse, igual que la canadiense, para parecerse a la estadounidense. Después de evaluar su eficacia, Vega advierte que el mecanismo funciona bien, y que “es muy probable que ga-

rantías procesales similares [...] se vuelvan más atractivas para los países miembros de la OMC y que el sistema del capítulo XIX se convierta en la nueva fórmula internacional de regulación del antidumping”.

José Luis Méndez y Lawrence S. Graham también estudian los cambios institucionales y las nuevas formas de regulación del comercio internacional que deberían apreciarse como resultado de la transnacionalización. Estos autores deciden considerar la hipótesis de que el aumento del comercio entre países conduce a la creación de mecanismos de cooperación internacional, lo que los lleva a buscar evidencia en la frontera mexicano-estadounidense. “En tiempos de creciente integración económica”, advierten citando a Jean Monnet, “las fronteras representan zonas clave que deben transformarse de herramientas defensivas en instrumentos de unidad y solidaridad entre las naciones”.

Además de examinar los regímenes regulatorios de las dos aduanas, Graham y Méndez llevaron a cabo un trabajo de campo que les permitió analizar también el efecto del crecimiento del comercio sobre las relaciones interregionales y la vida en la frontera. Concluyen en su artículo que la cooperación entre México y los Estados Unidos en materia de políticas transfronterizas “no ha sido sencilla”, no solamente porque la administración aduanal estadounidense refleja de manera cotidiana las tensiones de una política que busca, por un lado, impedir el paso ilegal de personas y de drogas —io que explica que algunas ciudades fronterizas estén divididas hoy por muros de concreto y alambrados electricificados— y, por el otro, facilitar el traslado de mercancías de un país a otro —lo que ha conducido a estructuras aduanales más desconcentradas.

Las demandas de autoridades fronterizas y grupos de interés de “mecanismos de cooperación transfronterizos” y de mayor autonomía en la administración aduanal, que en opinión de Méndez y Graham deberían ser atendidas, se enfrentan al hecho de que sólo las autoridades federales pueden llegar a acuerdos internacionales, y a las dificultades de reconciliar diferentes tradiciones y prácticas administrativas y de superar la vieja desconfianza entre las autoridades fronterizas de ambos lados. La cooperación internacional que debería resultar del aumento en los vínculos transnacionales, del surgimiento incluso de “regiones económicas transfronterizas”, está lejos de ser una realidad en este caso.

Friedrich Kratochwil plantea un problema de otra naturaleza y magnitud.³ Su argumento es contra las pretensiones científicas de los estudiosos

³ Agradezco sinceramente al profesor Friedrich Kratochwil haber apoyado la idea que dio origen al seminario “Política internacional y relaciones transnacionales”, en el que se presentaron las ponencias que hoy se publican.

de las relaciones internacionales. A partir de su bien fundada desconfianza de las formas más comunes de construir teorías y evaluarlas, se pronuncia partidario de un quehacer intelectual que asuma como punto de partida la estrecha relación entre conocimiento y acción política, y en favor de un “pluralismo teórico” como única opción frente a la imposibilidad de establecer “verdades”.

Pensar que la validez de una teoría depende de su mayor o menor correspondencia con la realidad conduce a manipular la “evidencia”, es decir a la negación o al abuso de la historia, tan frecuentes entre los positivistas lógicos. Aún más lamentable, sostiene Kratochwil, es el hecho de pensar que existen estructuras únicas e inmutables. La noción misma de lo que constituye un cambio, que comparten los estructuralistas, sobre todo los neorrealistas, les impide reconocerlo, los obliga a negarlo de manera sistemática y, desde luego, a no buscarlo.

Si no hay “realidad objetiva”, arguye este autor, no puede haber criterios empíricos de verdad. La elección de una teoría depende, entonces, de nuestras preferencias normativas y de poco más. Las consecuencias analíticas y políticas que se derivan de ello no pueden soslayarse. Lo que llamamos teorías son en realidad “grandes metáforas que compartimos”, y que deben compararse entre sí como lo que son: “visiones de la política”. Aceptar los nuevos conceptos y teorías como nuevas metáforas y formas de ver el mundo, como vocabularios nuevos que nos permiten reinterpretar el pasado, nos ofrecería la oportunidad de iniciar también nuevas prácticas políticas —preocupación central de Kratochwil—, de asumirnos como actores del cambio y de entender experiencias que el antiguo vocabulario impedía.

Esto nos permitiría, por ejemplo, pensar en la Unión Europea como un régimen naciente cuya legitimidad está en duda, más que como un proceso en el que los Estados pierden soberanía. Una y otra interpretación, que conducirían a muy distintas prácticas políticas, constituyen en el fondo “re-descripciones pragmáticas”. Si las teorías políticas tienen más de razonamiento práctico que de razón teórica, si lo que hay son “juicios” más que “verdades”, tendríamos que comparar sistemáticamente lo real con lo contrafactual, pensar en otros “mundos posibles”, y entender hasta qué punto “el mundo social es un artificio” del que dependen, en buena medida, nuestras decisiones políticas.

Visto así, Kratochwil tendría que admitir que la fascinación por lo que permanece, por lo que parecería inmutable en el quehacer político, es entonces tan legítima como la pasión por la novedad y el cambio.