

AVANCES EN EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES TRANSNACIONALES Y LA POLÍTICA MUNDIAL

THOMAS RISSE

INTRODUCCIÓN¹

LAS RELACIONES TRANSNACIONALES, ES DECIR, *las interacciones regulares que se dan a través de las fronteras nacionales en las que cuando menos uno de los actores no es un agente estatal o no actúa en nombre de un gobierno nacional u organismo intergubernamental*,² están presentes en casi todos los ámbitos de la política mundial. Cerca de cinco mil organizaciones internacionales no gubernamentales (ONGI) —desde Amnistía Internacional y Greenpeace hasta la Asociación Internacional de Ciencia Política— cabildean ante los regímenes internacionales y organismos interestatales para lograr sus objetivos,³ que pueden ser, entre otros, promover la cooperación internacional o impedir la aplicación de regímenes regulatorios que interfieran con las actividades de los ciudadanos. De las casi siete mil empresas transnacionales con filiales en otros países, algunas tienen ventas brutas cuyo monto es superior incluso al PIB de los países más grandes, lo que hace que la política económica ex-

¹ Este artículo es una revisión y ampliación de mis trabajos anteriores, "Bringing Transnational Relations Back in: Introduction" y "Structures of Governance and Transnational Relations: What Have We Learned?", en Risse (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 3-36 y 280-313.

² Esta definición está basada en la definición original de las relaciones transnacionales (aunque un poco modificada). Véase Karl Kaiser, "Transnationale Politik", en Ernst-Otto Czempiel (comp.), *Die anachronistische Souveränität*, Köln-Opladen, Westdeutscher Verlag, 1969, pp. 80-109; Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Introduction", en Keohane y Nye (comps.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. XII-XVI.

³ Para una discusión sobre este tema véase Jackie Smith *et al.* (comps.), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1998; Young Kim, John Boli y George M. Thomas, "World Culture and International Nongovernmental Organizations", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Sociological Association, Miami Beach, 1993.

terior de muchos Estados frente a problemas de adaptación. Asimismo, en todas partes parecen darse alianzas transnacionales organizadas de manera menos formal, como los movimientos transnacionales disidentes en Europa Oriental que ayudaron a derrocar a los regímenes comunistas en 1989; los movimientos sociales occidentales que definieron la agenda pública sobre la paz y las cuestiones ambientales en muchos países durante el decenio de los ochenta; y los grupos transnacionales de científicos —las “comunidades epistémicas”⁴ que contribuyeron a crear una conciencia mundial cada vez mayor sobre diversos problemas ambientales. Las redes *transgubernamentales* de funcionarios estatales que pertenecen a subunidades de gobiernos nacionales, así como los regímenes y organismos internacionales a menudo tienen sus propios objetivos, independientes de las políticas de sus gobiernos y a veces aun contrarios a ellas. Estas redes transnacionales, creadas a partir de conocimientos o de principios normativos que se comparten, al parecer ejercen una gran influencia en la divulgación mundial de los valores, normas e ideas relativos a temas tan diversos como los derechos humanos, la seguridad internacional o el medio ambiente. Sin embargo, no debe pensarse que las relaciones transnacionales siempre promueven “buenas” causas. Así, el terrorismo transnacional plantea una grave amenaza a la estabilidad interna de muchos países y algunos académicos afirman que, en el futuro, el fundamentalismo islámico —otro movimiento social transnacional— podría ser la causa de muchos conflictos interestatales.

Casi nadie niega la existencia de las relaciones transnacionales; su presencia ha quedado bien establecida. Sin embargo, las relaciones transnacionales no parecen tener siempre la misma influencia. Por ejemplo, ¿cómo explicar que la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos que se ha dado a finales de este siglo, gracias a diversas ONGI y alianzas transnacionales,⁵ haya influido más en unos países que en otros (la ex Unión Soviética en comparación con China, la antigua Checoslovaquia en comparación con Rumania, y Corea del Sur en comparación con Corea del Norte)? ¿Por qué las “comunidades epistémicas” y las ONGI pudieron definir la agenda sobre el calentamiento climático en Japón y en varios países de la Unión Europea (UE), mientras que en los Estados Unidos no han tenido el

⁴ Véase Peter M. Haas (comp.), “Knowledge, Power, and Policy Coordination”, número especial de *International Organization*, vol. 46, núm. 1, invierno de 1992.

⁵ Acerca de esta cuestión véase Kathryn Sikkink, “Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America”, *International Organization*, vol. 47, núm. 3, verano de 1993, pp. 411-441; Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Transnational Advocacy Coalitions in International Politics*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1997 (véase también el artículo de Keck y Sikkink en este número); Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

mismo éxito?⁶ ¿Cómo explicar que los movimientos pacifistas transnacionales de principios de los años ochenta en América del Norte y Europa Occidental hayan tenido un impacto duradero en la política de seguridad alemana y una importancia relativa en los Estados Unidos, pero no hayan ejercido casi ninguna influencia en la política exterior francesa?⁷

El debate de los años setenta sobre las relaciones transnacionales se dio por concluido prematuramente. Las investigaciones recientes indican que los actores no estatales pueden ejercer una influencia decisiva en muchos aspectos de la política mundial. En las tesis anteriores la controversia giraba en torno a la oposición entre una visión de las relaciones internacionales “centrada en el Estado” y una “dominada por la sociedad”. Sin embargo, resulta más provechoso examinar la forma en que el mundo interestatal interactúa con el “mundo de la sociedad” en las relaciones transnacionales. Por tanto, la pregunta central sería: *¿bajo qué circunstancias, internas e internacionales, logran sus objetivos o fracasan las coaliciones y los actores transnacionales que intentan cambiar las políticas relativas a un asunto específico?*

Algunas investigaciones recientes sostienen, en resumen, que la influencia que ejercen las coaliciones y los actores transnacionales sobre las políticas estatales puede variar de acuerdo con:

1. las diferencias en las *estructuras internas*, es decir, en los acuerdos normativos y de organización que conforman el “Estado”, estructuran la sociedad y vinculan a ambos en la política;
2. la capacidad de los actores transnacionales para formar *redes* duraderas con *los actores y coaliciones internas* del “Estado elegido” (*target state*) para sus actividades; y
3. los niveles de *institucionalización internacional*, es decir, el grado en que el asunto en cuestión esté regulado por acuerdos bilaterales, regímenes multilaterales u organismos internacionales.

En las siguientes secciones analizaré y precisaré el concepto de relaciones transnacionales. Asimismo, examinaré las evidencias que ofrecen algunas investigaciones recientes sobre las tres proposiciones anteriores.

⁶ Véase Cornelia Ulbert, “Ideen, Institutionen und Kultur. Die Konstruktion (inter-) nationaler Klimapolitik in der BRD und in den USA”, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, vol. 4, núm. 1, 1997, pp. 9-40; Cornelia Ulbert, *Die Konstruktion von Umwelt. Der Einfluss von Ideen, Institutionen und Kultur auf (inter-) nationale Klimapolitik in den USA und der Bundesrepublik*, Baden-Baden, Nomos, 1997.

⁷ Véase David Meyer, *A Winter of Discontent. The Freeze and American Politics*, Nueva York, Praeger, 1990; Thomas Rochon, *Mobilizing for Peace: The Anti-Nuclear Movement in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

PRECISIÓN DEL CONCEPTO DE RELACIONES TRANSNACIONALES

Para poder renovar el debate sobre las relaciones transnacionales deben superarse los obstáculos conceptuales y empíricos. Los primeros debates de los años setenta sobre este tema no lograron esclarecer el concepto y casi no produjeron investigación empírica, salvo el estudio de las empresas transnacionales.⁸ Esos debates básicamente dieron por resultado el confirmar la visión de la política mundial centrada en el Estado.

El concepto original de "relaciones transnacionales" estaba muy mal definido, ya que abarcaba todo lo relativo a la política mundial, salvo las relaciones de Estado a Estado. Pero los flujos transnacionales de capitales, el comercio internacional, las transmisiones televisivas de los medios extranjeros, la difusión transnacional de valores, las coaliciones de movimientos pacifistas, las alianzas transgubernamentales de burócratas estatales, las ONGI y las empresas transnacionales son fenómenos muy distintos entre sí, por lo que el estudio del impacto de las relaciones transnacionales sobre las políticas resulta prácticamente imposible si el concepto se usa en un sentido tan amplio.

Por tanto, las investigaciones recientes sobre el tema de las relaciones transnacionales se ha enfocado en actores o grupos de actores transnacionales claramente identificables, que vinculen por lo menos a dos sociedades o subunidades de los gobiernos nacionales (en el caso de las relaciones transgubernamentales). Estos actores y coaliciones transnacionales tienen un "propósito", en el sentido de que tratan de lograr metas políticas específicas que atañen al "Estado elegido" para sus actividades. Este subconjunto de relaciones transnacionales todavía deja fuera a un amplio espectro de actores diversos. Por lo que se refiere a los propósitos, la investigación disponible se centra en dos tipos de actores: los que se orientan principalmente a obtener ganancias instrumentales, en especial económicas, y los que promueven principios y conocimientos. Entre los primeros se encuentran las empresas transnacionales,⁹ mientras que los segundos comprenden

⁸ Véase Czempiel, *Die anachronistische Souveränität*, *op. cit.*; Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*, Nueva York, Knopf, 1979; Keohane y Nye, *Transnational Relations and World Politics*, *op. cit.*; Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Co., 1977; Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, *The Web of World Politics. Non-State Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1976; James N. Rosenau (comp.), *Linkage Politics*, Nueva York, Free Press, 1969; Peter Willets (comp.), *Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations*, Nueva York, St. Martin's Press, 1982.

⁹ Véase, por ejemplo, Robert O. Keohane y Helen Milner (comps.), *Internationalization and*

las ONGI y coaliciones transnacionales de cabildeo e influencia, como son los grupos de derechos humanos, los movimientos por la paz, los expertos en el control de armamentos, los gobernadores de bancos centrales y hasta las redes transgubernamentales de funcionarios estatales.¹⁰

El concepto de *coaliciones transgubernamentales*¹¹ plantea otros problemas conceptuales. Las relaciones transgubernamentales pueden verse como el equivalente transnacional de la política burocrática. Están presentes en toda la política mundial, pues las interacciones entre jefes de Estado y de gobierno sólo representan una pequeña parte de las relaciones interestatales. Sin embargo, conceptualizadas de esta manera, las relaciones transgubernamentales serían prácticamente indiferenciables de las relaciones interestatales, por lo que el concepto perdería fuerza analítica. Dicho de otra manera, el ámbito internacional no debe abandonar tan rápidamente el sencillo modelo del “gobierno como actor unitario”. Aquí se considerarán sólo aquellas redes de actores gubernamentales que no puedan incluirse en el marco de las relaciones interestatales. Las subunidades de los gobiernos nacionales tienen que actuar por cuenta propia en ausencia de decisiones nacionales y no sólo a nombre de sus jefes de Estado (por ejemplo, cuando instrumentan políticas previamente acordadas). Por tanto, las coaliciones transgubernamentales se definen como redes de funcionarios gubernamentales en las que existe cuando menos un actor que tiene su propia agenda, la cual es independiente de las decisiones nacionales. Por ejemplo, la Comisión Europea de Gobernadores de Bancos Centrales, que vigila el Sistema Monetario Europeo, es una institución transgubernamental dado el carácter independiente de algunos de sus poderosos miembros (por ejemplo, el *Bundesbank* alemán).¹² Asimismo, se ha observado que ciertas coali-

Domestic Politics, Cambridge, G.B., Cambridge University Press, 1996; Helen Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1988; Robert Gilpin, *US Power and the Multinational Corporation. The Political Economy of Foreign Direct Investment*, Nueva York, Basic Books, 1975; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1987.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Keck y Sikkink, *op. cit.*; Ernst Haas, *When Knowledge Is Power*, Berkeley, Calif., University of California Press, 1990; David R. Cameron, “Transnational Relations and the Development of European Economic and Monetary Union”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, Risse et al., *The Power of Human Rights*, *op. cit.*; Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996; Thomas Risse, *Cooperation among Democracies. The European Influence on US Foreign Policy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1995; Matthew Evangelista, *Unarmed Forces. The Transnational Movement to End the Cold War*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1999.

¹¹ Véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, “Transgovernmental Relations and International Organizations”, *World Politics*, vol. 27, 1974, pp. 39-62.

¹² Véase Cameron, *op. cit.*; John B. Goodman, *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1992.

ciones transgubernamentales de funcionarios importantes de varios gobiernos miembros de la OTAN han influido significativamente en la conformación de la relación transatlántica.¹³ Por el contrario, las interacciones que se dieron cuando el presidente de los Estados Unidos, William Clinton, llegó a un acuerdo con el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, en relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) pueden conceptualizarse como relaciones interestatales o intergubernamentales, pero no *transgubernamentales*.

Por otra parte, los actores y coaliciones transnacionales pueden diferenciarse por su grado de institucionalización. Para que se considere que una *coalición* es transnacional la interacción tiene que ocurrir con regularidad durante un tiempo determinado. Una simple "alianza tácita" a través de las fronteras nacionales no constituye, entonces, una coalición transnacional. Las alianzas transnacionales operan conforme a reglas implícitas y explícitas basadas tanto en tratos informales como en acuerdos formales. Ejemplos de redes informales son casi todas las "comunidades epistémicas" transnacionales, las coaliciones de cabildeo e influencia y las coaliciones transgubernamentales, mientras que las ONGI y las empresas transnacionales representan la expresión más institucionalizada de las relaciones transnacionales. Estas últimas tienen estructuras burocráticas con reglas explícitas y papeles específicamente asignados a los individuos o grupos que trabajan dentro de la organización.

Respecto a la institucionalización de las relaciones transnacionales a lo largo del tiempo, pueden observarse dos tendencias. En primer lugar, el número de ONGI se ha multiplicado durante este siglo, en particular a partir de los años setenta y ochenta, habiendo aumentado de 176 en 1909, a 832 en 1951, mil 255 en 1960, dos mil 173 en 1972, y cuatro mil 518 en 1988.¹⁴ Esto es particularmente cierto en el caso de las ONGI que representan a movimientos sociales transnacionales; su número se ha incrementado 73% entre 1983 y 1993, de 319 a 533.¹⁵ Esta tendencia ayuda a esclarecer el debate sobre si las relaciones transnacionales han aumentado o no al paso del tiempo.

¹³ Véase Risse, *Cooperation among Democracies*, op. cit.; Helga Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz*, Baden-Baden, Nomos, 1994.

¹⁴ Datos de Jaap de Wilde, *Saved from Oblivion: Interdependence Theory in the First Half of the 20th Century*, Aldershot, Dartmouth, 1991, p. 36; Rosenau, *Turbulence in World Politics*, op. cit., p. 409. Para un análisis de las ONGI y los movimientos sociales transnacionales antes de 1945 véase Charles Chatfield, "Networks and Junctures: International Nongovernmental Organizations and Transnational Social Movements to 1945", ponencia presentada en el Workshop on International Institutions and Transnational Social Movement Organizations, University of Notre Dame, 21 a 23 de abril de 1994.

¹⁵ Para más detalles véase Jackie Smith et al. (comps.), *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1998.

Con la posible excepción de la movilidad de los capitales y las inversiones extranjeras directas, resulta difícil afirmar que las relaciones transnacionales como tales se hayan multiplicado. Sin embargo, los datos muestran que la institucionalización de las relaciones transnacionales definitivamente sí se ha elevado.

En segundo lugar, si bien la institucionalización ocurrió en forma paralela a la creación de instituciones interestatales, en fecha reciente la sobrepasó. En 1909 había en promedio menos de cinco ONGI por cada organismo internacional gubernamental (OIG). Desde los años cincuenta hasta los inicios de los setenta esta relación aumentó de siete a nueve ONGI por cada OIG y, desde finales de los años setenta hasta los ochenta, la tasa de crecimiento de las ONGI superó el incremento de los organismos interestatales. En 1988, la ONU registró cuatro mil 518 ONGI y 309 OIG, es decir, una relación de más de 14 a uno.¹⁶

Sin embargo, aun cuando pueda observarse una tendencia hacia la institucionalización de las relaciones transnacionales, no es claro que ello incida en las prácticas estatales. Varios ejemplos revelan que ni la institucionalización ni el poder económico por sí solos son un factor determinante en cuanto a la influencia que puedan tener los actores transnacionales sobre las políticas:

- En *asuntos ambientales*, las “comunidades epistémicas” y las ONGI suelen enfrentarse a empresas transnacionales, económicamente poderosas. En el caso de la prohibición de la caza de ballenas, la comunidad epistémica fue al principio incapaz de influir sobre la industria ballenera, pero, cuando las ONGI ambientalistas adoptaron la causa, los Estados impusieron dicha prohibición. De igual forma, en el caso del daño a la capa de ozono, una comunidad epistémica definió la agenda internacional y formó una alianza con varias ONGI contra las poderosas multinacionales y cuando una corporación estadounidense —DuPont— abandonó el frente unido de productores de clorofluorocarbonos (CFC), fue posible instrumentar el protocolo de Montreal para proteger la capa de ozono.¹⁷

¹⁶ Calculado con base en los datos de De Wilde, *op. cit.*, p. 36, y de Rosenau, *Turbulence in World Politics*, *op. cit.*, p. 409.

¹⁷ Para el caso de las ballenas véase M.J. Peterson, “Whalers, Cetologists, Environmentalists, and the International Management of Whaling”, en Haas, “Knowledge, Power, and International Policy Coordination”, *op. cit.*, pp. 147-186. Para el caso del deterioro de la capa de ozono véase Peter M. Haas, “Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone”, *ibid.*, pp. 187-224. Para un análisis de las redes transnacionales en favor del medio ambiente y de los derechos humanos, véase el artículo de Keck y Sikkink en este mismo número y el libro de Thomas Princen y Matthias Finger, *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, Londres, Routledge, 1994.

- En el *ámbito de los derechos humanos*, las redes transnacionales de cabildeo e influencia a menudo han logrado imponerse sobre Estados poderosos y represivos, y han tenido una influencia determinante en la transformación de las condiciones de los derechos humanos. En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, las coaliciones de activistas anti-*apartheid* de diversos países y las ONGI de derechos humanos lograron imponerse sobre las empresas transnacionales para convencer a los Estados occidentales poderosos de que aplicaran las sanciones económicas que contribuyeron en gran medida a derrocar al régimen de segregación racial. De igual forma, en Europa Oriental, las muy frágiles alianzas entre los activistas por la paz y los de derechos humanos de Europa Occidental, por un lado, y los grupos disidentes de Europa Oriental, por el otro, influyeron en la evolución de la sociedad civil de esos países y, de esta forma, en las revoluciones pacíficas de 1989.¹⁸

- Entre algunos de los ejemplos relativos a la *seguridad internacional* se encuentra la formulación de una política europea conjunta para adoptar un régimen de no proliferación nuclear. Una comunidad epistémica se alió con una coalición transgubernamental de funcionarios de relaciones exteriores en contra de la industria nuclear europea y de los ministerios económicos de varios países. Al final, la primera coalición se impuso sobre la segunda para convencer a varios Estados de que se unieran al Tratado de No Proliferación Nuclear (Francia) o de que hicieran más estrictos sus métodos de control de las exportaciones (Alemania).¹⁹ Asimismo, en fecha más reciente, una red transnacional de cabildeo e influencia fue determinante para que se formulara un tratado internacional que prohibiera la colocación de minas.

Estos ejemplos no implican que las comunidades epistémicas, las coaliciones transnacionales o las ONGI prevalezcan siempre sobre el poderío económico de las empresas transnacionales, pero sí ponen en duda la afirmación de que el grado de institucionalización de las relaciones transnacionales o el peso económico de los actores transnacionales determinan por sí solos su influencia política en las prácticas estatales. Los ejemplos sugie-

¹⁸ Para más detalles véase Audie Klotz, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1995; Daniel C. Thomas, "Norms and Change in World Politics: The Helsinki Accords, Human Rights, and the Demise of Communism, 1975-1990", tesis doctoral, Cornell University, 1997; y Thomas, "The Helsinki Effect: Norms, Networking and Change in Eastern Europe", en Risse *et al.*, *The Power of Human Rights*, *op. cit.*

¹⁹ Véase Harald Müller (comp.), *A European Non-Proliferation Policy*, Oxford, Clarendon Press, 1987; Müller (comp.), *How Western European Nuclear Policy is Made. Deciding on the Atom*, Londres, Macmillan, 1991. Para un estudio de la influencia de los movimientos pacifistas transnacionales en el periodo de entreguerras, véase Cecelia Lynch, *Beyond Appeasement: Reinterpreting British and U.S. Peace Movements*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1998.

ren que un enfoque más fructífero consistiría en analizar la forma en que los actores transnacionales interactúan con la política interna o burocrática de los “países elegidos”. El éxito o fracaso de las coaliciones transnacionales, las ONGI o las empresas transnacionales depende entonces de su capacidad para persuadir o aliarse con los actores nacionales o gubernamentales. Asimismo, los ejemplos anteriores indican que vale la pena examinar la forma en que las normas y las instituciones internacionales median en la influencia política de los actores transnacionales.

ACTORES TRANSNACIONALES Y ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES INTERNAS

Algunos estudios recientes destacan la importancia de las estructuras institucionales internas como mediadoras de la influencia política de los actores y coaliciones transnacionales sobre la actuación de los Estados. Los *enfoques centrados en la estructura interna*, que originalmente se usaron en el área de la política económica exterior comparada, han dado lugar a una investigación empírica que cubre diversas áreas de la política y busca explicar las diferentes formas en que los Estados responden a las presiones, restricciones y oportunidades internacionales. El enfoque de las estructuras políticas internas en el campo de las relaciones internacionales y el *institucionalismo histórico* en el área de la política comparada tienen mucho en común.²⁰

El concepto de estructuras internas se refiere a las instituciones políticas del Estado, a las estructuras sociales y a las redes políticas que las vinculan entre sí. Las estructuras internas comprenden la organización de las instituciones políticas y sociales, sus rutinas, las reglas para la toma de decisiones y los procedimientos basados en la ley y la costumbre, así como los valores y las normas inscritas en la cultura política. Tomar en cuenta la cultura política constituye una diferencia importante respecto a las conceptualiza-

²⁰ Sobre los diversos enfoques relativos a la estructura interna, véase, por ejemplo, Peter Katzenstein (comp.), *Between Power and Plenty*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press, 1978; Katzenstein, *Small States in World Markets*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1984; Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1986; Matthew Evangelista, “Domestic Structure and International Change”, en Michael Doyle y G. John Ikenberry (comps.), *New Thinking in International Relations*, Boulder, Col., Westview, 1996; Thomas Risse, “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies”, *World Politics*, vol. 43, núm. 4, julio de 1991, pp. 479-512. Sobre el institucionalismo histórico, véase Kathleen Thelen y Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, en Sven Steinmo et al. (comps.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32; Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 1996, pp. 952-973.

ciones previas de la estructura política interna. Se han retomado ciertas ideas del “institucionalismo sociológico”, en particular el énfasis en la acción comunicativa, los deberes, las obligaciones sociales y las normas del comportamiento apropiado.²¹ El hecho de incorporar normas y valores y, por tanto, entendimientos y reglas informales en un concepto que hace hincapié en la “estructura” sólo puede parecer extraño a quien tenga una visión demasiado mecánica de la estructura política interna. Pero la cultura política incorpora la imagen que los actores de una sociedad tienen de sí mismos, la cual se mantiene estable a lo largo del tiempo. Ello define su identidad colectiva como nación y, de esta manera, les brinda un repertorio de interpretaciones de la realidad así como de comportamientos apropiados.

Es posible distinguir tres niveles en las estructuras internas. El primero, la estructura de las *instituciones políticas* —el Estado—, puede analizarse desde el punto de vista de su centralización o fragmentación. ¿Hasta qué punto está concentrado el poder ejecutivo en manos de pequeños grupos responsables de la toma de decisiones? ¿En qué medida se considera que la lucha burocrática interna es un comportamiento normal y esperado (Estados Unidos) o inadecuado (Japón)? ¿Cómo limitan los aspectos institucionales que regulan la relación entre el ejecutivo y el legislativo la capacidad del gobierno para controlar el proceso parlamentario (democracias parlamentarias frente a sistemas presidenciales)? ¿Qué alcance tiene la autoridad del gobierno nacional en cuanto a la administración de las regiones y comunidades locales (estructuras centrales o federales)? ¿La cultura política presenta al Estado como una institución “benévola” que cuida de sus ciudadanos (Francia) o bien como una amenaza contra las libertades individuales (Estados Unidos)? A partir de esto, “los Estados centralizados” se caracterizarían entonces por tener instituciones y culturas políticas que concentran el poder ejecutivo en la cima del sistema político; los gobiernos gozan de una considerable independencia de las legislaturas (si acaso existen), y el Estado se presenta como aquel que atiende las necesidades de los ciudadanos.

El segundo nivel, la *estructura de formación de demandas en la sociedad civil*, puede examinarse en relación con la polarización interna en términos de las divisiones ideológicas o de clase. ¿Existe una correlación entre las actitudes y creencias políticas sobre la vida social y política y las divisiones religiosas, ideológicas o de clase, y cuál es la distancia que separa a esas creencias? ¿En qué

²¹ Véase, por ejemplo, Steinmo *et al.*, *Structuring Politics*, *op. cit.*; Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, 1991; James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press, 1989.

medida pueden mobilizarse las demandas sociales en favor de causas políticas y qué tan centralizada está la estructura de los grupos de interés, las coaliciones sociales y las organizaciones sociales? Las “sociedades fuertes” se caracterizan, entonces, por la ausencia relativa de divisiones ideológicas y de clase, por tener una sociedad civil más bien “politizada” que puede fácilmente mobilizarse para promover causas políticas, y por contar con organizaciones sociales centralizadas, como empresas, sindicatos o iglesias.

El tercer nivel, las instituciones que vinculan el Estado con la sociedad, así como las normas que regulan los procesos de formación de coaliciones, debe ser investigado. ¿Hasta qué punto pueden las organizaciones sociales intermedias, como los partidos políticos, agregar las demandas sociales y canalizarlas hacia los procesos políticos? ¿Atribuye la cultura política más importancia a la toma consensual de decisiones o a la negociación distributiva y a la protesta? Así, los sistemas políticos que operan a partir del consenso en la toma de decisiones se caracterizarían por tener organizaciones intermedias fuertes que operan en una cultura del compromiso, mientras que en los sistemas polarizados se daría primacía a la negociación distributiva, que a menudo lleva a que las decisiones sean bloqueadas.

Estos tres componentes de las estructuras internas forman un espacio tridimensional cuyos ejes son:

- 1) la *estructura estatal* (centralización contra fragmentación),
- 2) la *estructura social* (débil contra fuerte) y
- 3) las *redes* que vinculan el Estado con la sociedad (consensuales contra polarizadas).

En condiciones internacionales similares, las diferencias en las estructuras internas determinan el distinto impacto político que tienen los actores transnacionales. Las estructuras internas median, filtran y refractan las acciones de los actores y las alianzas transnacionales que se proponen influir en determinadas políticas. Para poder influir en las políticas, los actores transnacionales tienen que salvar dos obstáculos. Primero, deben tener acceso al sistema político del “Estado elegido”. Segundo, deben crear o contribuir a formar coaliciones políticas “ganadoras”, a fin de poder modificar las decisiones en la dirección deseada. Por tanto, su capacidad para lograr un cambio en las políticas depende del proceso de formación de coaliciones internas y de que se formen coaliciones estables que compartan las causas de los actores transnacionales. Las estructuras internas pueden determinar tanto la posibilidad de tener acceso a los sistemas políticos, como los requisitos y la fuerza necesarios para formar “coaliciones ganadoras”.

La posibilidad de que los actores transnacionales *tengan acceso* a los sistemas políticos al parecer depende básicamente de la estructura estatal. Los gobiernos nacionales son los que deciden, en última instancia, si se autoriza que actores sociales extranjeros entren en el país y persigan sus metas junto con los actores nacionales. Los gobiernos tienen una considerable libertad de acción para permitir o impedir las actividades transnacionales; son ellos los que otorgan las visas, emiten las licencias de exportación y garantizan los derechos de propiedad. Pero, a la vez, la capacidad de los gobiernos para prohibir las actividades transnacionales depende de la estructura estatal. Mientras más centralizado sea el sistema político, menos puntos de acceso tendrán los actores transnacionales para penetrar en las instituciones del “Estado elegido”. En otras palabras, el acceso tendería a ser más difícil en donde el Estado controla las estructuras internas y más sencillo en naciones con instituciones políticas “débiles”. En países con estructuras internas controladas por el Estado, los gobiernos tienen mayor libertad de acción para restringir el ingreso de los actores transnacionales, en tanto que, mientras más fragmentada es la estructura estatal, menos capacidad tienen los gobiernos para impedir las actividades transnacionales. En el caso de las estructuras internas en las que la sociedad tiene mayor peso, los actores y las coaliciones transnacionales deberían tener menos problemas para penetrar en los sistemas sociales y políticos, ya que ofrecen muchas vías para influir en la política.

Pero el acceso fácil no garantiza que se pueda ejercer influencia política, sino todo lo contrario. Como se mencionó antes, el éxito final de los actores transnacionales para inducir cambios en las políticas depende de su capacidad para formar “coaliciones ganadoras” en el “Estado elegido”, cuyo tamaño depende, nuevamente, de las estructuras internas. Mientras que evitar el primer obstáculo —el del acceso— depende sólo en parte de la adopción de estrategias transnacionales cuidadosamente planeadas, salvar el segundo obstáculo —la construcción de “coaliciones ganadoras”— depende en gran medida de la capacidad de los actores transnacionales para ajustarse a la estructura interna del país al que llegan. Los actores transnacionales “inteligentes” se adaptan a las estructuras internas para alcanzar sus metas. Sin embargo, algunas coaliciones transnacionales adoptan estrategias que, si bien pueden ser adecuadas para la estructura interna de sus países de origen, no toman en cuenta las diferencias que existen en el “Estado elegido”.

Si suponemos que los actores transnacionales normalmente modifican sus estrategias políticas de acuerdo con las circunstancias, cabría pensar que algunas estructuras internas facilitan esta adaptación. Las mismas estructuras internas controladas por el Estado que pueden impedir el acceso a los actores transnacionales, pueden también ser la causa de que tengan un pro-

fundo impacto político, una vez superada aquella barrera. Los actores estatales poderosos que son favorables a sus objetivos pueden influir directamente en las políticas, o bien los vínculos transnacionales pueden servir para dar poder y legitimidad a las demandas de grupos sociales que, de otra manera, serían débiles.

Esto es muy distinto de lo que puede ocurrir en países con estructuras corporativistas orientadas hacia el consenso. Si los actores transnacionales logran penetrar en las poderosas organizaciones sociales y políticas de tales países, su influencia en las políticas puede ser tan fuerte como en el caso de los países con estructuras internas dominadas por el Estado. Dada la lentitud y las negociaciones que implica el proceso de toma de decisiones en ese tipo de sistemas, sería de esperarse que los actores transnacionales alcanzaran sus metas de manera más gradual que en los sistemas dominados por el Estado, pero, como las estructuras corporativistas tienden a institucionalizar la negociación social y política, el impacto político de los actores transnacionales puede ser más duradero.

En lo que concierne a los sistemas en los que la sociedad tiene mayor peso, los gobiernos suelen tener menos control sobre el acceso de los actores transnacionales a las instituciones políticas y sociales. Sin embargo, no es evidente que la facilidad de acceso garantice influencia en las políticas. Dada la naturaleza fragmentada de las instituciones políticas, el requisito de formar "coaliciones ganadoras" suele exigir mayores esfuerzos por parte de los actores transnacionales. En particular, en los países con un alto grado de movilización política y fuertes organizaciones sociales, siempre existe la posibilidad de que las actividades de los actores transnacionales provoquen la creación de coaliciones contrarias, con las que tendrán que enfrentarse. A fin de ejercer influencia los actores transnacionales deben seguir estrategias bastante elaboradas para formar coaliciones y trabajar con los distintos actores del sistema político. Además, el efecto sobre las políticas puede no ser muy duradero dada la estructura fragmentada del Estado, lo que impide la institucionalización del consenso interno.

Algunos resultados empíricos parecen confirmar la tesis de que la influencia de los actores y coaliciones transnacionales sobre las políticas gubernamentales varía de acuerdo con los diferentes escenarios institucionales internos. Por ejemplo, Peter Katzenstein y Yutaka Tsujinaka hicieron una comparación entre empresas transnacionales japonesas en los Estados Unidos y empresas transnacionales estadounidenses en Japón, y demostraron que el acceso les fue más sencillo mientras más "débiles" eran las instituciones políticas y más "fuerte" la sociedad. Así, mientras que las compañías japonesas no tuvieron problema alguno para penetrar en el sistema político abierto de los Estados Unidos, las empresas estadounidenses nece-

sitaron el apoyo de su gobierno para tener acceso al mercado japonés.²² En lo que se refiere a Asia, Steve Chan y Cal Clark confirman que la fuerza del Estado está muy correlacionada con el acceso limitado que enfrentan las empresas transnacionales. Corea del Sur y Filipinas representan los extremos del espectro, mientras que Singapur se distingue por ser una estructura dominada por el Estado, que sigue una estrategia de crecimiento económico basada en las inversiones extranjeras, pero en donde el ingreso de las empresas transnacionales está muy reglamentado; el “débil” Estado filipino, en cambio, no tiene esa capacidad de regulación.²³

Matthew Evangelista confirma este último punto en el caso de otros actores transnacionales, en un área diferente. En el caso de la ex Unión Soviética, el acceso de los actores transnacionales al sistema político dependía de la disposición de los líderes a escuchar consejos externos. Antes de que Gorbachov llegara al poder, los intercambios transnacionales entre los estadounidenses que promovían el control de armas y los *institutchiks* y científicos soviéticos tenían un efecto mínimo en la política exterior soviética, ya que el grupo no lograba influir en los altos niveles de la toma de decisiones. La situación cambió con Gorbachov, aunque el acceso de los actores transnacionales siguió estando restringido por el Estado. Sólo cuando la *perestroika* y la *glasnost* transformaron la estructura interna soviética el acceso dejó de ser un problema.²⁴

Pero, como dijimos antes, el acceso al sistema político no siempre se traduce en influencia. Podría incluso afirmarse que el acceso y la influencia de los actores transnacionales están inversamente relacionados. Mientras más dificultades tienen los actores transnacionales para acercarse a las instituciones del Estado, más fuerte parece ser su impacto en las políticas, una vez que han logrado introducirse. Varios estudios de caso apoyan esta conclusión aparentemente paradójica.

²² Peter J. Katzenstein y Yutaka Tsujinaka, “‘Bullying’, ‘Buying’, and ‘Binding’: US-Japanese Transnational Relations and Domestic Structures”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 79-111; Katzenstein y Takashi Shiraiishi (comps.), *Network Power. Japan and Asia*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1997.

²³ Cal Clark y Steve Chan, “MNCs and Developmentalism: Domestic Structure as an Explanation for East Asian Dynamism”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 112-145.

²⁴ Matthew Evangelista, “The Paradox of State Strength: Transnational Relations, Domestic Structures, and Security Policy in Russia and the Soviet Union”, *International Organization*, vol. 49, 1995, pp. 1-38; Evangelista, *Unarmed Forces*, *op. cit.* Véase también Jeffrey T. Checkel, *Ideas and International Political Change. Soviet/Russian Behavior and the End of the Cold War*, New Haven, Yale University Press, 1997; Thomas Risse, “Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War”, *International Organization*, vol. 48, núm. 2, 1994, pp. 185-214.

Como Matthew Evangelista lo demuestra, en un sistema controlado por el Estado, como fue el de la ex Unión Soviética bajo Gorbachov, la capacidad de acceso de los actores transnacionales era casi equivalente a su influencia en las políticas. Una vez que los dirigentes políticos decidieron escuchar a las coaliciones transnacionales, su influencia sobre las políticas soviéticas de control de armas fue importante.²⁵ Lo anterior se confirma en el análisis de Thomas Princen sobre la influencia de las ONGI en la administración del marfil en Zimbabue.²⁶

No obstante, la influencia de los actores transnacionales a menudo depende de la compatibilidad de sus metas con las políticas estatales. Si bien Gorbachov estaba cuando menos abierto a la idea de que hubiera un cambio en la política exterior, en materia de derechos humanos los regímenes autocráticos rara vez están dispuestos a dar mayor importancia a estos derechos, como las redes transnacionales lo demandan. Los estudios demuestran, sin embargo, que la condescendencia de los dirigentes hacia las metas de los actores transnacionales no siempre es una condición necesaria para que éstos tengan influencia en las estructuras internas controladas por el Estado. En el caso de los regímenes autoritarios, muchas evidencias indican que el establecimiento de vínculos fuertes y duraderos entre los grupos de oposición internos y las coaliciones internacionales de cabildeo e influencia puede tener un efecto definitivo en los procesos de apertura e, incluso, de democratización. A dicha influencia se le ha llamado “efecto *boomerang*” y fue originalmente estudiado en relación con el impacto que ejercieron en América Latina las ideas sobre los derechos humanos.²⁷

El patrón de influencia *boomerang* ocurre cuando, en un Estado represivo, los grupos internos buscan directamente aliados internacionales, en lugar de dirigirse al Estado, para que lo presionen desde el exterior. Los grupos internos de oposición, las ONG y los movimientos sociales se ponen en contacto con las redes transnacionales y ONGI, las cuales a su vez convencen a las organizaciones internacionales de derechos humanos, a instituciones patrocinadoras o a las grandes potencias para que presionen a aquellos Estados que violan las normas. Las redes brindan medios de acce-

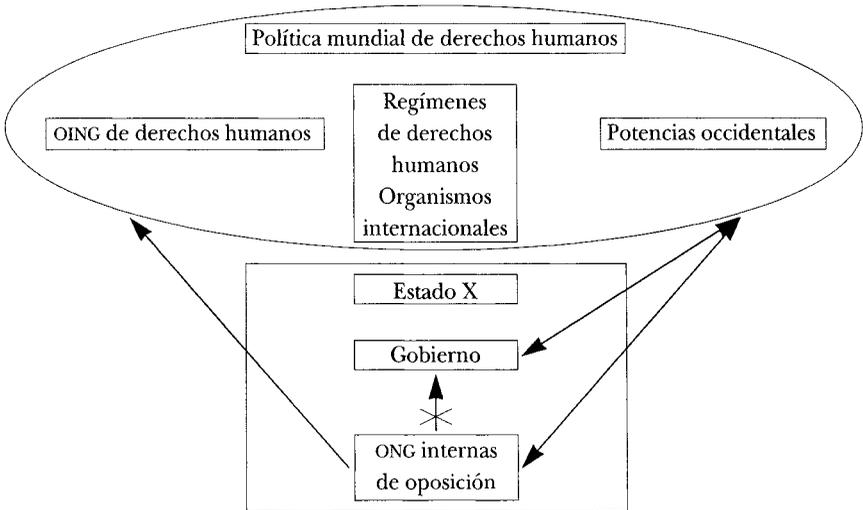
²⁵ Evangelista, “The Paradox of State Strength”, *op. cit.*; Evangelista, *Unarmed Forces*, *op. cit.*

²⁶ Princen y Finger, *Environmental NGOs in World Politics*, *op. cit.*; Thomas Princen, “Ivory, Conversion, and Environmental Transnational Coalitions”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 227-253.

²⁷ Véase Alison Brysk, “From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 3, 1993, pp. 259-285; Mark Osiel, “The Making of Human Rights Policy in Argentina: The Impact of Ideas and Interests on a Legal Conflict”, *Journal of Latin American Studies*, núm. 18, 1986, pp. 135-178; Sikkink, “Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America”, *op. cit.*

so, poder de negociación, información y a menudo dinero a los grupos internos que están en lucha. Los contactos internacionales pueden “amplificar” las demandas de los grupos internos, abrir espacios para que se discutan nuevos asuntos y después hacerse eco de esas demandas en el ámbito interno (véase el diagrama).

El “efecto boomerang”²⁸



Los estudios muestran que es más factible que se produzcan cambios internos duraderos en materia de derechos humanos cuando los grupos de oposición y las ONG internas forman redes en torno a principios comunes con las ONGI que operan en el ámbito transnacional, las cuales, por medio de estrategias de comunicación, consiguen movilizar a las instituciones internacionales, la opinión pública o los gobiernos occidentales para impugnar, presionar o persuadir a los regímenes que violan las normas a fin de que acepten la validez de las mismas, al ratificar los acuerdos internacionales más importantes, incorporar en sus leyes reglas relativas a los derechos humanos y reconocer dichas normas en sus prácticas discursivas. En el ámbito de los derechos humanos, el “efecto boomerang” se ha presentado en va-

²⁸ Tomado de Risse y Kathryn Sikkink, “The Socialization of Human Rights Norms in Domestic Practices: Introduction”, en Risse *et al.*, *The Power of Human Rights*, *op. cit.*

rias regiones del mundo, entre ellas África, los Estados árabes, el sudeste asiático, América Latina y Europa Oriental.²⁹

En el otro extremo del espectro se encuentran los sistemas dominados por la sociedad y los “Estados débiles”. De acuerdo con la hipótesis, el acceso de los actores transnacionales debe resultar sencillo en estos casos, mientras que sería de esperarse que su influencia en las políticas sea más difícil dado el requisito de formar “coaliciones ganadoras” con actores internos que compartan sus ideas, los cuales constantemente se enfrentan a fuerzas contrarias. En este caso, los estudios empíricos revelan un cuadro más complejo. Matthew Evangelista confirma la tesis al mostrar que a la comunidad transnacional que promueve el control de armamentos le resultó cada vez más difícil influir en las políticas de la Rusia postsoviética, y que mientras más se abrió y se democratizó el sistema político surgieron más coaliciones opositoras. Yeltsin debía atender a una diversidad de actores internos y no podía imponer a la sociedad los puntos de vista de las coaliciones transnacionales.³⁰ Un estudio de caso de las políticas estadounidenses para el control de armas confirma lo anterior. La misma alianza transnacional que tuvo tanta influencia para transformar la política de seguridad soviética bajo Gorbachov tuvo menos éxito cuando intentó que los gobiernos de Reagan y Bush aplicaran un enérgico control de armas en respuesta a los avances soviéticos, porque no contó con la capacidad para formar “coaliciones ganadoras” entre la opinión pública y en el Congreso.³¹

Pero los actores transnacionales, como hemos dicho, pueden adaptarse a las estructuras internas y salvar los obstáculos que plantea la formación de grandes “coaliciones ganadoras”. Peter Katzenstein y Yutaka Tsujinaka muestran cómo las corporaciones japonesas en los Estados Unidos lograron adaptarse a la estructura interna del país y, por medio de un cabildeo activo ante el Congreso, derrotaron a quienes proponían una legislación proteccionista. Sus resultados también son esclarecedores en lo que se refiere a Japón, en donde la fuerza del Estado está equilibrada por la fuerza de la sociedad, en un sistema de “consentimiento recíproco” que hace difícil para los actores transnacionales tanto el acceso como la influencia en las políticas. En el ámbito económico, las empresas transnacionales estadouni-

²⁹ Para más detalles véase Patricia Chilton, “Mechanics of Change: Social Movements, Transnational Coalitions, and the Transformation Processes in Eastern Europe”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 189-226; Klotz, *Norms in International Relations*, *op. cit.*; Keck y Sikkink, *Transnational Advocacy Coalitions*, *op. cit.*; Daniel C. Thomas, “Norms and Change in World Politics”, *op. cit.*; Risse *et al.*, *The Power of Human Rights*, *op. cit.*

³⁰ Evangelista, “The Paradox of State Strength”, *op. cit.* Véase también Checkel, *Ideas and International Political Change*, *op. cit.*

³¹ Para más detalles véase Risse, “Ideas Do Not Float Freely”, *op. cit.*

denses utilizaron a su gobierno para presionar a los japoneses para que abrieran sus mercados.³²

Estos casos sugieren que la necesidad de construir “coaliciones ganadoras” con los actores internos, como condición para que los actores transnacionales tengan un impacto, es particularmente importante en estructuras internas corporativistas y en las dominadas por la sociedad. Aún más, los objetivos de los actores transnacionales deben ser compatibles con las preferencias de los actores internos importantes, ya sea de la sociedad o —como en el caso de sistemas controlados por el Estado o dominados por él— de la propia cúpula dirigente. En otras palabras, los actores transnacionales necesitan contar con aliados dentro del país, que compartan sus objetivos o puedan ser persuadidos de que lo hagan.

Estos y otros resultados empíricos confirman que las estructuras institucionales internas median, refractan y filtran el impacto sobre las políticas de los actores transnacionales. Más importante aún, la evidencia indica que la relación entre Estados y actores transnacionales debe conceptualizarse de una manera interactiva. Los primeros debates sobre las relaciones transnacionales dedicaron mucha energía a examinar si eran los Estados o los actores transnacionales los que prevalecían en un enfrentamiento directo.³³ Algunos afirmaban que la influencia estatal sobre las consecuencias de las políticas era cada vez menor dada la proliferación de relaciones transnacionales y la interdependencia compleja, mientras que otros sostenían que los gobiernos nacionales podían fácilmente dominar a los actores transnacionales si se lo proponían. Los debates actuales sobre los efectos de la globalización en la autonomía estatal y en la capacidad de los Estados para pugnar por sus propias políticas económicas y monetarias repiten este argumento de “pérdida de control”.³⁴

Sin embargo, los estudios empíricos presentan un cuadro mucho más complejo que el de las simples dicotomías. Más que una disminución del control del Estado sobre los resultados, los actores transnacionales al parecer necesitan que el Estado tenga un mínimo de autoridad sobre el asunto en cuestión para poder ser efectivos. Los actores no estatales —tanto las ON-

³² Katzenstein y Tsujinaka, *op. cit.*; Katzenstein y Shiraishi, *op. cit.*

³³ Véase Gilpin, “The Politics of Transnational Economic Relations”, *op. cit.*, y también, Joseph S. Nye y Robert O. Keohane, “Transnational Relations and World Politics: A Conclusion”, en Keohane y Nye, *Transnational Relations and World Politics*, *op. cit.*, pp. 371-397, 372-374. Véase, asimismo, Keohane y Nye, *Power and Interdependence*, *op. cit.*

³⁴ Véase, por ejemplo, Susan Strange, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; Robert O. Keohane y Helen Milner (comps.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996. Para un argumento contrario, véase Suzanne Berger y Ronald Dore (comps.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1996.

GI como las empresas transnacionales— necesitan del Estado. Las inversiones extranjeras directas dependen de las garantías que ofrezca el Estado a los derechos de propiedad. Los derechos humanos sólo pueden garantizarse si las instituciones estatales incorporan los mandatos legales correspondientes y si el Estado tiene autoridad para hacer cumplir las leyes por medio de su aparato represivo, es decir, la policía y el ejército. La presión que ejercieron las ONGI y las “comunidades epistémicas” transnacionales hizo que aumentaran las facultades estatales para reglamentar el mercado en materia ambiental, tanto en lo interno como mediante la creación de regímenes internacionales.³⁵ Stephen Krasner señala a este respecto que los Estados ricos del Medio Oriente deben su poder en gran medida a las actividades de las empresas transnacionales que participan en la explotación del petróleo. Por último, como Katzenstein y Tsujinaka lo demuestran, las relaciones transgubernamentales en materia de seguridad entre los Estados Unidos y Japón fortalecieron mucho al Estado japonés en materia de defensa nacional, más que debilitarlo.³⁶

No obstante, también existen otros ejemplos en los que las relaciones transnacionales terminaron debilitando considerablemente el control estatal. La mayor movilidad de los capitales y la revolución en las telecomunicaciones han ejercido una influencia enorme sobre la capacidad de los Estados para controlar los flujos de dinero e información. Asimismo, en el ámbito de los derechos humanos, las actividades transnacionales debilitan el control estatal sobre la sociedad. Los vínculos transnacionales que se formaron entre los grupos disidentes, pacifistas y de derechos humanos fueron cruciales para la formación y evolución de la sociedad civil en Europa Oriental, que contribuyó a las revoluciones pacíficas de 1989. Estos resultados se asemejan mucho a lo que ha sucedido en África, los Estados árabes, América Latina y el sureste asiático.³⁷

³⁵ Véase, por ejemplo, Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean*, Nueva York, Columbia University Press, 1990; Ernst Haas, *When Knowledge Is Power*, Berkeley, Calif., University of California Press, 1990. Sobre las iniciativas de las ONGI en esta área, véase Princen y Finger, *Environmental NGOs in World Politics*, *op. cit.*

³⁶ Véase Stephen D. Krasner, “Power Politics, Institutions, and Transnational Relations”, en Risse, *Bringing Transnational Relations Back in*, *op. cit.*, pp. 257-279; Peter Katzenstein y Nobuo Okawara, *Japan's National Security*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1993; Katzenstein y Tsujinaka, “‘Bullying’, ‘Buying’, and ‘Binding’”, *op. cit.*

³⁷ Véase Sikkink, “Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America”, *op. cit.*; Brysk, “From Above and Below”, *op. cit.*; Brysk, *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change, and Democratization*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1994; Brysk, “Turning Weakness Into Strength: The Internationalization of Indian Rights”, *Latin American Perspectives*, vol. 23, núm. 2, 1996, pp. 38-57; Risse *et al.*, *The Power of Human Rights*, *op. cit.*; Thomas, “Norms and Change in World Politics”, *op. cit.*; Thomas, “The Helsinki Effect”, *op. cit.*

Así, la evidencia disponible refuta por igual las tesis del “estatismo” (el Estado siempre gana) y del “predominio de la sociedad” (la sociedad debilita al sistema estatal). Los actores transnacionales no pueden alcanzar sus metas si no existe un mínimo de autonomía estatal con respecto a la sociedad. Por su parte, los actores estatales frecuentemente dependen de las ONGI y otros actores no estatales para recabar información, vigilar el comportamiento de otros Estados, definir sus preferencias y modificar sus políticas, e incluso los Estados “más fuertes” son vulnerables a las influencias transnacionales en ciertos casos.

Pero la *capacidad* estatal —definida como la habilidad para extraer recursos de la sociedad y para reglamentar las interacciones sociales— debe distinguirse de la *autonomía* estatal frente a la sociedad, entendida como la ausencia de control social sobre las acciones del Estado. En otras palabras, la capacidad estatal se refiere a lo que resulta de las actividades estatales, mientras que la autonomía estatal se refiere a lo que recibe el Estado de la sociedad. Una mayor capacidad estatal con respecto a las políticas ambientales, por ejemplo, no implica un menor control social sobre las políticas estatales. La evidencia parece indicar que, si acaso, las relaciones transnacionales reducen la autonomía estatal frente a la sociedad. Sea como sea, las relaciones transnacionales parecen fortalecer a la sociedad en sus relaciones con el Estado. No obstante, en lo que se refiere a la capacidad estatal, la evidencia varía de un ámbito de la política a otro, dependiendo de las metas de los actores transnacionales y de las respuestas del Estado.

Estas consideraciones conducen, entonces, a una nueva respuesta a la pregunta sobre quién gana en un enfrentamiento entre gobierno y actores transnacionales. Stephen Krasner sostiene que mientras más importante sea para los actores transnacionales —como las empresas transnacionales— el operar legalmente dentro de las fronteras de un país, más fuerza de negociación tendrán los gobiernos.³⁸

Sin embargo, las coaliciones transnacionales que se constituyen a partir de convicciones o valores, como las comunidades epistémicas o las redes formadas en torno a principios que se comparten, no necesitan forzosamente del acceso territorial legal para promover sus objetivos, como lo muestran los ejemplos de los grupos de derechos humanos y los ambientalistas. Una vez que impera la lógica de la persuasión y la comunicación, el control estatal sobre el territorio pierde importancia y los actores transnacionales pueden llegar a “ganar” en los enfrentamientos incluso contra Estados poderosos y fuertes. El fin de la Guerra Fría es un ejemplo de ello.³⁹

³⁸ Krasner, “Power Politics, Institutions and Transnational Relations”, *op. cit.*

³⁹ Véase Daniel Deudney y G. John Ikenberry, “The International Sources of Soviet Change”,

INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y ACTORES TRANSNACIONALES

Hasta ahora, el argumento se ha enfocado exclusivamente en las estructuras internas. No obstante, la autonomía y el control del Estado sobre los resultados no sólo dependen de las estructuras internas, sino también de la posición del mismo en la distribución internacional del poder. Es obvio que las coaliciones transnacionales que logran influir sobre las grandes potencias con respecto a un asunto importante de la política internacional consiguen más que las que influyen con éxito en las políticas de un Estado pequeño. Este punto es claro y congruente con el marco teórico antes desarrollado.

Sin embargo, podría argumentarse que un cambio en la política exterior puede explicarse como una respuesta del Estado a las condiciones y restricciones del entorno internacional. En tal caso, los actores transnacionales se vuelven un epifenómeno. Pero no sólo la estructura del sistema internacional determina las políticas estatales. Ni siquiera los realistas estructurales más inveterados sostienen que la política exterior de los Estados dependa únicamente de la distribución internacional del poder. Si los gobiernos en verdad tienen opciones para responder a las presiones y oportunidades provenientes del ámbito internacional, no existe una razón *a priori* para que se descarte a los actores transnacionales como agentes capaces de influir en dichas decisiones.

Pero las estructuras internacionales no sólo consisten de jerarquías de poder. Las relaciones internacionales están reglamentadas por instituciones, definidas como “conjuntos de reglas (formales e informales) vinculadas y continuas, que prescriben comportamientos, limitan algunas actividades y crean expectativas”.⁴⁰ Luego de más de diez años de investigación empírica, el análisis de los regímenes internacionales ha establecido que las instituciones internacionales tienen efectos profundos en las prácticas gubernamentales, tanto en las políticas mismas como en la definición de intereses y preferencias. El grado de incorporación del Estado en las estructuras internacionales que hacen gobernable el sistema internacional influye en la autonomía estatal y el control gubernamental sobre las políticas. Mientras que las diferencias en las estructuras internas afectan la autonomía estatal “desde abajo”, las diferencias entre las instituciones internacionales

International Security, vol. 16, invierno de 1991-1992, pp. 74-118; Evangelista, *Unarmed Forces*, *op. cit.*

⁴⁰ Keohane, *International Institutions and State Power*, *op. cit.*, p. 3. Véase también Stephen D. Krasner (comp.), *International Regimes*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1983; Harald Müller, *Die Chance der Kooperation*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993; Volker Rittberger (comp.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993; Andreas Hasenclever *et al.*, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

influyen en las facultades del Estado “desde arriba”, ya que ambas representan estructuras que contribuyen al orden y a la gobernabilidad.

Podría sostenerse, entonces, que las instituciones internacionales deben tamizar la influencia política de los actores transnacionales de manera similar que las estructuras institucionales internas. El hecho de que las coaliciones transnacionales actúen en entornos altamente institucionalizados, como el de la Comunidad Europea, o en ámbitos no regulados por acuerdos internacionales, marca una diferencia. En el segundo caso, la diferencia entre las estructuras internas tendría que explicar casi por sí misma los distintos grados de eficacia política. En el primer caso, la situación tendería a ser más complicada.

Mientras más reglamentada esté la relación interestatal por instituciones internacionales serán más intensas las actividades transnacionales y menor la capacidad de los gobiernos para restringirlas. Ejemplos de esto son la Comunidad Europea, la relación transatlántica y la relación de los Estados Unidos y Japón en materia de seguridad. Pero los vínculos no tienen que estar regidos por instituciones formales, sean regímenes u otro tipo de organizaciones. En el caso de la “relación especial” anglo-estadounidense, por ejemplo, las normas informales y las reglas tácitas hacen posible que las actividades transnacionales alcancen un nivel casi insuperable por cualquier otra relación bilateral. Sin embargo, cuando las relaciones interestatales son hostiles y no están reguladas por regímenes e instituciones que promuevan la cooperación, sería previsible que los gobiernos aplicaran fuertes medidas de control sobre las actividades transnacionales (desde el otorgamiento de visas hasta el control de las exportaciones).

El surgimiento de coaliciones *transgubernamentales* parece obedecer casi exclusivamente a la existencia de relaciones interestatales muy cooperativas e institucionalizadas. La creación de redes *transgubernamentales* implica conductas por parte de algunos actores burocráticos que los gobiernos pueden considerar desleales. Sin embargo, en el contexto de los regímenes e instituciones internacionales, estas prácticas adquieren mayor legitimidad, pues en el marco de estas instituciones se realizan con frecuencia reuniones y foros intergubernamentales que hacen posibles las actividades *transgubernamentales*. Estas redes informales pueden así producir información de alta calidad, que las instituciones internacionales ofrecen a los participantes.

De esta manera, podría pensarse que las instituciones internacionales facilitan el *acceso* de los actores transnacionales a los procesos de formulación de las políticas internas. Los regímenes y organismos internacionales aumentan el número de canales a los que pueden recurrir los actores transnacionales para influir en las políticas de los gobiernos. Las instituciones

internacionales facilitan el cabildeo que realizan las redes transgubernamentales y las ONGI. Incluso a los países con estructuras internas dominadas por el Estado, como Francia, les resulta difícil ignorar las demandas de los actores transnacionales cuando se enfrentan a instituciones internacionales. Así, los regímenes y organismos internacionales ofrecen canales adicionales de acceso a los diversos sistemas políticos.

Pero si el acceso no es garantía de eficacia, ¿cómo influyen las instituciones internacionales sobre el impacto político de los actores transnacionales? En su análisis sobre los regímenes de seguridad, Harald Müller mostró la forma en que las normas de los regímenes internacionales modifican los parámetros de los discursos políticos internos. En relación con la no proliferación nuclear, por ejemplo, el debate ya no gira en torno a si dicha proliferación debe o no permitirse, sino que el discurso se ha desplazado hacia la cuestión de si ciertas prácticas acatan el régimen, lo que obliga a los opositores a defender su política dentro del marco de las reglas institucionales. Las normas de los regímenes tienden a fortalecer las coaliciones internas que abogan por la observancia de las mismas.⁴¹

Siguiendo esta línea de razonamiento, puede entonces afirmarse que las instituciones internacionales tienen dos efectos sobre la fuerza política de los actores transnacionales. En primer lugar, las normas de los regímenes pueden legitimar y dar mayor fuerza a las demandas de las coaliciones transnacionales, en cuyo caso tales alianzas funcionarían a manera de “empresarios morales transnacionales”.⁴² Cuando el discurso interno sigue las pautas normativas del régimen internacional, a los actores transnacionales que pugnan por su observancia les resulta más sencillo encontrar socios internos. Por el contrario, los actores transnacionales hostiles a las normas y reglas respectivas están en desventaja para formar coaliciones internas “ganadoras”.

En segundo lugar, como se mencionó antes, las relaciones interestatales con un alto grado de cooperación e institucionalización tienden a debilitar las fronteras estatales, permitiendo así el florecimiento de las relaciones transnacionales. Al mismo tiempo, este tipo de relaciones legitiman las actividades transnacionales en el “Estado elegido”, pues los actores transnacionales son considerados cada vez menos como “extranjeros” y se vuelven casi indistinguibles de actores internos. La identidad colectiva de una

⁴¹ Véase Harald Müller, “The Internalization of Principles, Norms, and Rules by Governments: The Case of Security Regimes”, en Volker Rittberger (comp.), *Regime Theory and International Relations*, *op. cit.*, pp. 361-388.

⁴² Véase Ethan Nadelmann, “Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society”, *International Organization*, vol. 44, núm. 4, 1990, pp. 479-526.

comunidad plural en materia de seguridad, como la alianza transatlántica, permite que los actores transnacionales influyan directamente sobre las decisiones políticas.⁴³ Tales efectos también tenderían a restar importancia al requisito de formar “coaliciones ganadoras” internas.

De esta forma, el grado en que las instituciones internacionales de cooperación reglamentan las relaciones interestatales en un ámbito específico de la política tiene dos efectos sobre la capacidad de los actores transnacionales para influir en las políticas. Primero, las instituciones internacionales pueden facilitar el acceso a los procesos políticos nacionales y, en particular, permitir la creación de redes transgubernamentales. Segundo, las instituciones internacionales pueden restar importancia al requisito de formar coaliciones transnacionales, particularmente aquellas que abogan por la observancia de las normas.

La evidencia empírica ofrece bases sólidas a la tesis sobre el papel que desempeñan las instituciones internacionales como mediadoras del impacto de las coaliciones y los actores transnacionales. Los resultados de varios estudios confirman, en primer lugar, que las instituciones internacionales facilitan el surgimiento de coaliciones transgubernamentales y, en segundo, que las redes transnacionales que trabajan en el marco de instituciones internacionales tienen un acceso comparativamente más fácil a los procesos de toma de decisiones de los Estados participantes. Esto es particularmente importante cuando las estructuras internas no suelen brindar a los actores transnacionales muchos canales de acceso a los sistemas políticos. En el caso de los Estados Unidos y Japón, por ejemplo, resulta muy ilustrativa la comparación entre el área económica, menos institucionalizada, y la densa red de alianzas en materia de seguridad:⁴⁴ si bien en el área económica, el acceso de las empresas transnacionales estadounidenses fue comparativamente difícil, dada la estructura interna de Japón, en el marco de la alianza de seguridad estadounidense-japonesa, altamente institucionalizada, se crearon fuertes lazos transgubernamentales. Estos hechos se asemejan mucho a la formación de coaliciones transgubernamentales en la “relación especial” anglo-estadounidense, así como en la alianza entre Alemania y los Estados Unidos.⁴⁵

Estas alianzas transgubernamentales fueron la causa de cambios importantes. En el caso de las relaciones de seguridad entre los Estados Uni-

⁴³ Para más detalles véase Risse, *Cooperation among Democracies*, *op. cit.*; Karl W. Deutsch *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

⁴⁴ Véase Katzenstein y Tsujinaka, *op. cit.*; Katzenstein y Okawara, *op. cit.*

⁴⁵ Para más detalles véase Risse, *Cooperation among Democracies*, *op. cit.*; Thomas Schwarz, *America's Germany. John J. McCloy and the Federal Republic of Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

dos y Japón, la red transgubernamental amplió gradualmente el papel de Japón en la defensa nacional. Con respecto a la alianza transatlántica, la formación de coaliciones transnacionales y transgubernamentales permitió que los europeos influyeran sobre la política exterior estadounidense, tanto en la definición de sus intereses como en decisiones específicas. Como David Cameron lo muestra detalladamente con respecto a la UE, el proceso que condujo al hecho más importante de la integración europea en años recientes —la decisión de crear una Unión Económica y Monetaria (UEM), con una moneda única— no puede entenderse si no se hace referencia a los actores transnacionales y transgubernamentales organizados, que no representaban ni a sus gobiernos ni a la Comisión Europea.⁴⁶ Estas redes tuvieron una influencia definitiva sobre la evolución de la UEM, desde la Comisión Delors hasta la Comisión de Gobernadores de Bancos Centrales y la Comisión Monetaria. Además, algunos actores no gubernamentales, como Karl Otto Pöhl, el entonces presidente del *Bundesbank* alemán, brindaron un liderazgo empresarial transnacional, muy similar al que describe Oran Young respecto a la formación de los regímenes ambientalistas.⁴⁷

Los resultados de Cameron también se confirman en otro asunto relativo a la UE. Harald Müller mostró cómo las políticas de no proliferación nuclear de varios miembros de la UE fueron fuertemente influidas por el surgimiento de una coalición transgubernamental de funcionarios de relaciones exteriores que trabajan en el marco de la Política Europea de Cooperación.⁴⁸ Este grupo y sus asesores, una “comunidad epistémica” transnacional, lograron un consenso político interno que utilizaron para promover cambios en las políticas de no proliferación de varios países. Los resultados más destacados de las actividades de la red fueron la decisión de Francia de unirse al régimen de no proliferación y la aplicación de medios más estrictos de control de las exportaciones por parte de Alemania.

En el ámbito de los derechos humanos y del medio ambiente también se confirman las tesis. En primer lugar, las coaliciones transnacionales de cabildeo e influencia han sido decisivas en los procesos de formación de regímenes internacionales en estas áreas. Ejemplo en materia ambiental es el Protocolo de Montreal de 1987, que instauró un régimen para frenar el deterioro de la capa de ozono. En este caso, las comunidades epistémicas y las

⁴⁶ Cameron, *op. cit.*

⁴⁷ Véase Oran Young, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society”, *International Organization*, vol. 45, núm. 3, verano de 1991, pp. 281-308; Young, *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1994.

⁴⁸ Véase Müller, *A European Non-Proliferation Policy*, *op. cit.*; del mismo autor, *How Western European Nuclear Policy Is Made*, *op. cit.*

ONGI ambientalistas trabajaron de la mano, con el apoyo de un organismo internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).⁴⁹ Otro ejemplo es el del régimen internacional para la prevención del sobrecalentamiento del planeta. Las ONGI y los actores transnacionales tuvieron un peso decisivo en la elaboración de una agenda internacional, al presionar a cada Estado para que modificara sus preferencias y al presentar información y propuestas de compromiso durante las negociaciones.⁵⁰ En materia de derechos humanos, las redes internacionales de cabildeo han ejercido una influencia similar. Un ejemplo destacado de ello es la Convención Internacional para la Prohibición de la Tortura, en la cual Amnistía Internacional tuvo un gran peso e incluso elaboró los borradores de varias cláusulas del tratado.⁵¹

Segundo, los regímenes internacionales de derechos humanos y medio ambiente también han contribuido a que las coaliciones transnacionales constituidas a partir de convicciones o valores adquieran mayor influencia. Las ONGI ambientalistas y de derechos humanos vigilan de manera constante la observancia de los regímenes, hacen públicas las violaciones que cometen los gobiernos, con lo que las hacen del conocimiento de la comunidad internacional, y dan fuerza a las opiniones de los actores internos. Amnistía Internacional y Human Rights Watch brindan información documentada a los gobiernos sobre violaciones a los derechos humanos que se cometen en todo el mundo. Los datos tomados de sus informes se incorporan regularmente a los documentos oficiales, como el informe anual sobre derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos o el informe correspondiente del ministerio alemán de Relaciones Exteriores. Más aún, como se mencionó antes, las redes internacionales de cabildeo e influencia han sido esenciales como instrumento de socialización para que los países del Tercer Mundo se interesen por cumplir con las regulaciones. El "efecto boomerang" antes citado ofrece un ejemplo de cómo las normas internacionales en materia de derechos humanos fortalecen las coaliciones

⁴⁹ Véase Haas, "Banning Chlorofluorocarbons", *op. cit.*; Richard Benedick, *Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.

⁵⁰ Para más detalles véase Ulbert, *Die Konstruktion von Umwelt*, *op. cit.*; Sebastian Obertauer, *Politik im Treibhaus. Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes*, Berlin, Edition Sigma, 1993; Princen y Finger, *Environmental NGOs in World Politics*, *op. cit.*; John McCormick, *The Global Environmental Movement*, Chichester, John Wiley and Sons, 1995.

⁵¹ Hans Peter Schmitz, "Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik", *Comparativ. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung*, vol. 7, núm. 4, 1997; Keck y Sikkink, *Transnational Advocacy Coalitions in International Politics*, *op. cit.*

transnacionales y los grupos internos de oposición en los Estados que violan dichas normas.⁵²

En resumen, las coaliciones transnacionales y transgubernamentales son, al parecer, agentes muy importantes para promover, interpretar e imponer las normas, reglas y procedimientos de los regímenes. Su peso parece ser mayor cuando las negociaciones son de tipo institucional e integrativo, y no distributivo.⁵³ A la vez, las normas de los regímenes dan poder y legitiman sus actividades, con lo que aumentan su influencia sobre las políticas estatales. La política transnacional y transgubernamental aparece en regímenes y organismos internacionales altamente institucionalizados, cuyos actores desarrollan una identidad colectiva al internalizar las normas del régimen. Al mismo tiempo, estas redes también participan en la política interna y en este caso pueden utilizar las normas del régimen para fomentar una conducta de observancia de las mismas. Si bien es posible que en los discursos internos se discutan las normas, las coaliciones transnacionales que promueven la formación de regímenes se encuentran por lo general en una posición ventajosa, ya que pueden presentarse como intérpretes autorizadas de lo que constituye una conducta apegada a las normas del régimen. Esto no significa necesariamente que éstas siempre ganen en los debates internos, pero la congruencia de sus demandas con las normas de las instituciones internacionales contribuye a que sean atendidas.

CONCLUSIONES

La tesis que se presenta en este artículo puede resumirse de la siguiente manera: primero, las relaciones transnacionales sí importan en la política mundial y el debate de los años setenta dio por concluido este tema en forma prematura. Segundo, las estructuras de gobierno institucionalizadas —nacionales e internacionales— median la influencia política de los actores transnacionales. El “mundo de los Estados” y el “mundo de la sociedad” se necesitan el uno al otro.⁵⁴ Mientras más “débil” es el Estado en lo interno e internacional y más débiles son las instituciones internacionales, menos importantes son los actores transnacionales. Pero los Estados también necesi-

⁵² Véase Brysk, “Turning Weakness Into Strength”, *op. cit.*; Brysk, “From Above and Below”, *op. cit.*; Keck y Sikkink, *Transnational Advocacy Coalitions in International Politics*, *op. cit.*; Risse *et al.*, *The Power of Human Rights*, *op. cit.*; Sikkink, “Human Rights, Principled Issue Networks and Sovereignty in Latin America”, *op. cit.*

⁵³ Para una discusión sobre este tema véase Young, *International Governance*, *op. cit.*

⁵⁴ Sobre estos conceptos véase Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, Munich, Beck, 1991.

tan de éstos (para fomentar el crecimiento económico, generar ideas innovadoras en materia de políticas públicas, crear instituciones internacionales y vigilar la observancia de los regímenes). Tercero, si consideramos las estructuras internas y las instituciones internacionales como las principales variables que determinan la influencia política de los actores transnacionales obtenemos una mejor comprensión de este fenómeno, que si sólo enfatizamos las estructuras de poder internacional, la negociación interestatal o la política interna.

Estos planteamientos contribuyen a los debates contemporáneos sobre la teoría de las relaciones internacionales. Primero, existe un interés renovado en el papel que desempeñan en la política exterior las ideas que se construyen a partir de convicciones o de conocimientos.⁵⁵ Los estudiosos han dirigido su atención al papel de los actores sociales no tradicionales —“comunidades epistémicas”, movimientos sociales y ONGI, entre otros— en la promoción de valores y creencias. Así, los actores transnacionales son importantes transmisores de ideas nuevas para las políticas de gobierno. Las teorías cognitivas pueden decirnos mucho sobre cómo y en qué casos un dirigente está dispuesto a aceptar nuevos valores y conocimientos,⁵⁶ pero estos enfoques corren el riesgo de sobrevalorar el papel de los individuos en el cambio político, porque la libertad de acción de los líderes depende también de la estructura institucional en la que operan. El argumento de que las estructuras internas y las instituciones internacionales tamizan la influencia política de los actores transnacionales es, por tanto, importante para el debate sobre las ideas y la política exterior en general. Los resultados confirman que cuando los enfoques que atienden a la estructura interna se combinan con las teorías cognitivas es posible avanzar mucho en el establecimiento de las condiciones que permiten que las ideas influyan en la política exterior.

Los últimos estudios sobre las relaciones transnacionales son también importantes para el así llamado “giro constructivista” en el estudio de las re-

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Markus Jachtenfuchs, “Ideen und internationale Beziehungen”, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, vol. 2, núm. 2, 1995, pp. 417-442; Albert S. Yee, “The Causal Effects of Ideas on Policies”, *International Organization*, vol. 50, núm. 1, 1996, pp. 69-108; Judith Goldstein y Robert O. Keohane (comps.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1993.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, George Breslauer y Philip Tetlock (comps.), *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Boulder, Col., Westview, 1991; Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield”, *International Organization*, vol. 48, núm. 2, primavera de 1994, pp. 279-312; Janice G. Stein, “Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner”, *International Organization*, vol. 48, núm. 2, primavera de 1994, pp. 155-184.

laciones internacionales.⁵⁷ Para analizar el papel que desempeñan los actores transnacionales no tradicionales que promueven valores o conocimientos debe tomarse en serio la racionalidad de la comunicación, más que la instrumental, y la lógica de la persuasión más que la del cálculo de costos y beneficios. La comunidad transnacional de estadounidenses y soviéticos que abogó por el control de armas, los movimientos disidentes de Europa del Este, y las ONGI que promueven los derechos humanos y la protección del medio ambiente probablemente lograron tener impacto al persuadir a otros de que vale la pena perseguir ciertas metas y de que las políticas por las que abogan constituyen el medio apropiado para alcanzarlas. Debemos saber más sobre la formación de coaliciones que a partir de la persuasión y la comunicación transforman los intereses y preferencias de los actores, que sobre la formación de coaliciones ganadoras que se mantienen unidas por intereses exógenamente dados y preferencias instrumentalmente definidas.

La investigación de los constructivistas intenta identificar los mecanismos causales mediante los cuales las normas internacionales afectan o conducen a cambios internos. Dicha investigación sostiene, básicamente, que las normas internacionales tienen más posibilidades de ser tomadas en cuenta si hacen eco con las instituciones políticas internas y con la cultura política prevaleciente.⁵⁸ Como se argumentó antes, las redes transnacionales sirven como transmisoras importantes al ámbito interno de normas internacionales y de conocimientos. Pueden incluso verse como “maestras” que enseñan normas.⁵⁹ Sin embargo, las instituciones políticas internas, así como los valores y los conocimientos que forman parte de las culturas políticas determinan en gran medida la posibilidad de éxito de tales “enseñanzas”.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Peter J. Katzenstein (comp.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996; Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Alexander Wendt, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 88, núm. 2, 1992, pp. 384-396; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Thomas Schaber y Cornelia Ulbert, “Reflexivität in den internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte”, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, vol. 1, núm. 1, 1994, pp. 139-169; Harald Müller, “Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien”, *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, vol. 1, núm. 1, 1994, pp. 15-44.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Jeffrey Checkel, “International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide”, *European Journal of International Relations*, núm. 4, 1977.

⁵⁹ Martha Finnemore, “International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy”, *International Organization*, vol. 47, núm. 4, 1993, pp. 565-597; Finnemore, *National Interests in International Society*, *op. cit.*

El segundo debate al que la investigación reciente sobre las relaciones transnacionales ha contribuido concierne al estudio de la política exterior comparada, es decir, a la interacción entre política interna y relaciones internacionales. Existe un consenso cada vez mayor en cuanto a que las grandes teorías de las relaciones internacionales —realismo, liberalismo o institucionalismo— no pueden explicar las variaciones en la política exterior que se dan como respuesta a las condiciones estructurales internacionales. La mayoría de los analistas convienen en que los enfoques que se centran en la *interacción* de los factores internos e internacionales parecen ser los más prometedores para llegar a una teoría de la política exterior comparada.⁶⁰ La investigación que se presenta en este ensayo complementa el análisis llamado “juego de dos niveles”, al indicar otro camino —el transnacional— para estudiar la interacción entre la política interna y las relaciones internacionales.

Traducción de FRANCISCO J. J. CASTRO Y ORTIZ

⁶⁰ Para una revisión exhaustiva de la literatura, véase Andrew Moravcsik, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”, en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (comps.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 3-42.