

# La era de los actores no estatales

Jessica T. Mathews<sup>1</sup>

*E*l Estado, esa moderna forma jurídico-política de organización de las naciones, que apenas ha cumplido unos 400 años, ha entrado definitiva, y sorpresivamente, en crisis. Aunque no desaparecerá, se está viendo muy reducido en tamaño y funciones. Tal vez, al final, sea mejor.

Nuevos actores de la política pública están llenando el vacío. Ya no son únicamente los partidos políticos, los movimientos religiosos, las minorías, los gremios, los autonomismos regionales, sino, principalmente, las instituciones internacionales, las empresas privadas nacionales y transnacionales, las organizaciones no gubernamentales y, en especial, la tecnología y las leyes del mercado globalizado. Ese tema es fascinante. Todo lo viejo en formas de gobierno, ideologías políticas, cultura y productos, está cambiando radicalmente. De nuevo, otra vez, estamos entrando en planos superiores de organización pública, mejores que antes, desde luego.

\*\*\*

## *Surgimiento de la sociedad civil global*

LA TERMINACIÓN DE LA GUERRA FRÍA no sólo ha producido un reajuste entre los Estados, sino una nueva redistribución de poder entre Estados, mercados y sociedad civil. Los gobiernos nacionales no están simplemente perdiendo autonomía en una economía cada vez más

internacionalizada. Están compartiendo poderes—incluidos los papeles político, social y de seguridad que apuntalan la soberanía— con empresas, con organizaciones internacionales y con una multitud de grupos de ciudadanos, conocidos como organizaciones no gubernamentales

1 TRIMESTRE 1997

(ONG). La concentración de poder en los Estados, que comenzó en 1648 con la Paz de Westfalia, ya terminó, por lo menos por algún tiempo<sup>1A</sup>.

Los absolutos del sistema de Westfalia —Estados con territorio fijo en donde todo lo que tiene valor se encuentra dentro de las fronteras de algún Estado; una única autoridad laica que gobierna cada territorio y lo representa por fuera de sus fronteras; y la ausencia de autoridades por encima de los Estados— se están disolviendo. Cada vez más, los recursos y amenazas que revisten alguna importancia, incluidos dinero, información, contaminación y cultura popular, circulan y configuran las vidas y las economías sin prestar atención a las fronteras políticas. Las normas de conducta internacionales comienzan a imponerse poco a poco sobre los reclamos de singularidad nacional o regional. Incluso los Estados más poderosos encuentran que el mercado y la opinión pública internacional los obligan, con frecuencia creciente, a seguir un determinado curso.

La función central del Estado, garantizar la seguridad, es la menos afectada, pero aún así no ha quedado exenta de las intromisiones. La guerra no desaparecerá pero, con la reducción de los

arsenales nucleares de Estados Unidos y Rusia, la transformación del Tratado de No Proliferación Nuclear en un pacto permanente en 1995, el acuerdo en torno al largamente negociado Tratado de Prohibición Global de Pruebas Nucleares en 1996 y la posible entrada en vigor de la Convención sobre Armas Químicas en 1997, la amenaza de seguridad que plantean unos Estados a otros está disminuyendo. Sin embargo, las amenazas no tradicionales han aumentado: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, conflicto étnico y la combinación de rápido crecimiento demográfico, deterioro ambiental y una pobreza que genera estancamiento económico, inestabilidad política y, en ocasiones, el colapso del Estado. Los casi cien conflictos armados que han estallado desde la culminación de la guerra fría han sido prácticamente todos problemas intraestatales. Muchos comenzaron cuando los gobiernos actuaron en contra de sus propios ciudadanos, mediante corrupción extrema, violencia, incompetencia o desplome total, como en Somalia.

Estas tendencias han alimentado una sensación creciente de que la seguridad de los individuos podría, de hecho, no derivarse necesariamente de la seguridad de su nación. En el pensamiento

oficial ha ido surgiendo tangencialmente una noción rival de "seguridad humana", según la cual la seguridad debe ser considerada como un producto de las condiciones de la vida cotidiana —alimentos, vivienda, empleo, salud, orden público—, y no como algo que fluye de arriba hacia abajo, a partir de las relaciones exteriores y el poderío militar de un país.

El motor más poderoso de cambio en la declinación relativa de los Estados y el surgimiento de actores no estatales es la revolución de los computadores y las telecomunicaciones, cuyas profundas consecuencias políticas y sociales han sido casi ignoradas por completo. La tecnología ampliamente accesible y a precios costeables ha roto el monopolio de los gobiernos sobre la recolección y el manejo de grandes cantidades de información, y los ha privado de la deferencia que disfrutaban como resultado de este privilegio. En todas las esferas de actividad, el acceso instantáneo a la información y la habilidad de utilizarla multiplican la cantidad de actores importantes y reducen el número de actores que detentan una gran autoridad. El efecto más notorio es el ejercido sobre la voz más ruidosa de todas, que tradicionalmente ha sido la del gobierno.

Al reducir drásticamente la importancia de la proximidad, las nuevas tecnologías cambian las percepciones que tienen las personas sobre la comunidad. Las

máquinas de fax, las conexiones vía satélite y el Internet conectan a la gente a través de fronteras con una facilidad de crecimiento exponencial, al tiempo que las alejan de las asociaciones naturales e históricas dentro de las naciones. Siendo en este sentido una poderosa fuerza globalizante, también tienen el efecto contrario, pues amplifican la fragmentación política y social al permitir que se fusionen y prosperen identidades e intereses dispersos por el mundo.

Estas tecnologías tienen el potencial de dividir a la sociedad a lo largo de nuevas líneas, separando a la gente corriente de las élites que disponen de los recursos y la educación necesarios para utilizar el poder de la tecnología. Estas élites no son sólo los ricos, sino también grupos de ciudadanos con intereses e identidades transnacionales que con frecuencia tienen más en común con colegas en otros países, sean éstos industrializados o en desarrollo, que con sus compatriotas.

Ante todo, las tecnologías de información perturban las jerarquías, pues difunden el poder entre más personas y grupos. Al reducir drásticamente los costos de la comunicación, la consulta y la coordinación, favorecen las redes descentralizadas por encima de otras modalidades de organización. En una red, los individuos o grupos se unen con miras a realizar una acción conjunta sin necesidad de tener una presencia física o institucional formal. Las redes no

<sup>1/</sup> De "Foreign Affairs", January/February 1997.

<sup>1A/</sup> La autora desea agradecer las contribuciones de los autores de diez estudios de casos para el grupo de estudio del Consejo de Relaciones Exteriores, "Soberanía, actores no estatales y una nueva política mundial", en las cuales se basa este artículo.

tienen a nadie en la cima, y carecen de centro. En vez de ello, tienen múltiples nodos en donde varios individuos o grupos interactúan con propósitos diferentes. Las empresas, las organizaciones de ciudadanos, los grupos étnicos y los carteles del crimen organizado han adoptado gustosamente el modelo de red. Los gobiernos, por el contrario, son jerarquías por excelencia, adscritas a una forma organizacional incompatible con todas las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

### *Marcación local, actuación internacional*

NADIE SABE CUÁNTAS ONG existen ni qué tan rápido se están reproduciendo. Las cifras publicadas son muy engañosas. Un estimativo muy citado asegura que existen 35.000 ONG en los países en desarrollo; otro señala 12.000 cooperativas de irrigación sólo en el sur de Asia. De hecho, es imposible medir un universo en rápido crecimiento que incluye agrupaciones de vecinos, de profesionales, de servicios y de defensa de intereses, tanto laicos como eclesiásticos, que promueven todo tipo de causas y son financiadas mediante donaciones, cuotas, fundaciones, gobiernos, organizaciones internacionales o la venta de productos y servicios. La cifra real asciende, sin duda, a varios millones, desde la más pequeña asociación en un pueblo y grupos internacionales influyentes

Los poderosos actores no estatales de la actualidad tienen precedentes históricos. La *British East India Company* manejó un subcontinente, y varias ONG influyentes tienen más de un siglo de antigüedad. Sin embargo, son las excepciones. Tanto en cantidad como en impacto, los actores no estatales nunca antes habían tenido la fuerza de que disfrutaban en la actualidad. Además, lo más probable es que su rol se refuerce todavía más en el futuro.

aunque de financiación modesta como Amnistía Internacional, hasta organizaciones activistas mundiales más grandes como Greenpeace y proveedores gigantescos de servicios como CARE, que tiene un presupuesto anual de casi US\$400 millones.

Salvo en China, Japón, el Medio Oriente y unos pocos sitios más en donde la cultura o gobiernos autoritarios limitan severamente a la sociedad civil, el papel y la influencia de las ONG han aumentado vertiginosamente en los últimos cinco años. Sus recursos financieros y —a veces más importante— su pericia se aproximan y en ocasiones superan los de gobiernos pequeños y organizaciones internacionales. “Tenemos menos dinero y menos recursos que Amnistía Internacional, y somos el brazo de las

Naciones Unidas para la defensa de los derechos humanos”, observó Ibrahim Fall, jefe del Centro de Derechos Humanos de la ONU en 1993. “Esto es evidentemente ridículo”. En la actualidad, las ONG brindan más asistencia oficial para el desarrollo que todo el sistema de la ONU (excluyendo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional). En muchos países, están prestando los servicios —en desarrollo comunitario urbano y rural, educación y salud— que gobiernos vacilantes ya no pueden proporcionar.

El espectro del trabajo de estos grupos es casi tan amplio como sus intereses. Generan nuevas ideas; defienden, protestan y movilizan apoyo de la opinión pública; realizan análisis legales, científicos, técnicos y políticos; prestan servicios; configuran, implementan, supervisan y hacen cumplir compromisos nacionales e internacionales, y cambian instituciones y normas.

Cada vez más, las ONG son capaces de presionar hasta a los gobiernos más grandes. Cuando Estados Unidos y México se dieron a la tarea de suscribir un tratado de comercio, los dos gobiernos hicieron sus planes negociando a puerta cerrada, como era lo usual. Sin embargo, las ONG tenían ideas muy diferentes sobre el asunto. Grupos de Canadá, Estados Unidos y México querían que en el Tratado de Libre Comercio norteamericano se incluyeran disposiciones sobre salud y seguridad, contaminación

transnacional, protección al consumidor, inmigración, movilidad laboral, trabajo infantil, agricultura sostenible, convenios sociales y alivio de la deuda. En cada país y de lado y lado de las dos fronteras se configuraron coaliciones de ONG. La oposición que generaron a comienzos de 1991 puso en entredicho la aceptación legislativa de la crucial autoridad negociadora de “vía rápida” del gobierno de Estados Unidos. Tras meses de resistencia, el gobierno de Bush capituló, e incluyó en el acuerdo intereses ambientales y laborales. Aunque el progreso en otras jurisdicciones comerciales será lento, el mundo cerrado de las negociaciones comerciales ha sido transformado para siempre.

La tecnología es fundamental en la nueva influencia que ejercen ahora las ONG. La Asociación para Comunicaciones Progresivas, una organización sin ánimo de lucro, les suministra a 50.000 ONG en 133 países acceso a las decenas de millones de usuarios de Internet por el precio de una llamada local. La reducción drástica de los costos de la comunicación internacional ha alterado las metas de las ONG y cambiado los acontecimientos internacionales. Por ejemplo, a las pocas horas de los primeros disparos de la rebelión de Chiapas, al sur de México, en enero de 1994, el Internet se vio inundado de mensajes de activistas de derechos humanos. La atención de los medios internacionales que ellos y sus grupos dirigieron hacia

Chiapas, junto con la llegada de activistas de derechos humanos al área, restringieron notoriamente la respuesta del gobierno mexicano. Lo que en otro momento hubiera sido una insurgencia sangrienta, resultó ser más que todo un conflicto no violento. “Los disparos duraron diez días”, observó después José Ángel Gurría, ministro de Relaciones Exteriores de México. “Y desde entonces, la guerra ha sido... una guerra en el Internet”.

La fácil trascendencia de fronteras estatales de las ONG obliga a los gobiernos a tener en cuenta a la opinión pública interna de otros países, incluso en asuntos que los gobiernos tradicionalmente

han manejado sólo entre ellos. Al propio tiempo, las redes de ONG transnacionales ofrecen a las agrupaciones de ciudadanos canales de influencia sin precedentes. Los grupos de mujeres y de derechos humanos de muchos países en desarrollo han establecido contactos con grupos con más experiencia, mayor financiación y mayor poder en Europa y Estados Unidos. Estos últimos presionan a los medios de comunicación internacionales y hacen cabildeo ante sus propios gobiernos para que éstos presionen a su vez a los líderes de países en desarrollo, creando un círculo de influencia que está acelerando el cambio en muchas partes del mundo.

#### *De los pasillos a la mesa de negociaciones*

EN EL ENTORNO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, así como en el de los gobiernos, las ONG solían ser relegadas a los pasillos. Incluso cuando lograban configurar la agenda de los gobiernos, como hicieron los grupos de derechos humanos Helsinki Watch en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa en los años ochenta, su influencia era en gran parte determinada por la receptividad de la delegación de su propio gobierno. Su única opción era trabajar a través de los gobiernos.

Todo eso cambió con la negociación del tratado mundial sobre el clima, que culminó en la

Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Con la gran base independiente de apoyo de la opinión pública con que cuentan los grupos ambientalistas, las ONG se fijaron la meta original de negociar un acuerdo para controlar los gases de invernadero antes de que los gobiernos estuvieran preparados para hacerlo, propusieron la mayor parte de su estructura y contenido, e hicieron cabildeo y movilizaron a la opinión pública para que se suscribiera un pacto que prácticamente nadie consideró posible cuando comenzaron las conversaciones.

Una cantidad sin precedentes de miembros de diversas ONG formaron parte de delegaciones

gubernamentales, y penetraron profundamente en la toma de decisiones oficiales. Se les permitió asistir a las reuniones pequeñas de grupos de trabajo en las que se toman las verdaderas decisiones en las negociaciones internacionales. La diminuta nación de Vanuatu cedió su delegación a una ONG experta en derecho internacional (un grupo con sede en Londres, financiado por una fundación norteamericana), convirtiéndose de esa manera, así como otros Estados islas, en actor importante en la lucha por controlar el calentamiento global. ECO, un diario publicado por una ONG, fue, para los negociadores, la mejor fuente de información sobre el progreso de las conversaciones oficiales y se convirtió en el foro en donde los gobiernos ponían a prueba ideas para romper los *impasses*.

Ya fuera que pertenecieran a países en desarrollo o desarrollados, las ONG estaban muy bien organizadas en una red global y en media docena de Redes de Acción Climática regionales, y pudieron mitigar las diferencias entre los gobiernos del Norte y del Sur que, en opinión de muchos, no iban a permitir ningún acuerdo. Unidas en su búsqueda apasionada de un tratado, las ONG discutían los asuntos contenciosos entre ellas, y luego llevaban una posición concertada a sus respectivas delegaciones. Cuando no podían ponerse de acuerdo, las ONG servían como valiosos canales de

retroalimentación, que permitían a ambos lados saber qué problemas tenían los otros o en qué puntos se podía llegar a un compromiso.

Como resultado, los delegados diseñaron el marco de un acuerdo mundial sobre el clima en un tiempo bastante corto —16 meses—, en contra de la oposición de las tres superpotencias energéticas: Estados Unidos, Rusia y Arabia Saudita. El tratado entró en vigor en tiempo récord, apenas dos años después. Aunque sólo es un acuerdo marco cuyos requerimientos obligatorios todavía tienen que negociarse, el tratado podría forzar cambios significativos en uso de energía, con implicaciones potencialmente enormes para todas las economías.

La influencia de las ONG en las conversaciones sobre el clima todavía no ha sido equiparada en ningún otro escenario, y de hecho ha provocado una contrarreacción en algunos gobiernos. Un puñado de regímenes autoritarios, en especial China, encabezó la arremetida, pero muchos otros comparten su intranquilidad en cuanto al papel que están desempeñando las ONG. Sin embargo, las ONG se han abierto paso hasta el corazón mismo de las negociaciones internacionales y hasta las operaciones cotidianas de las organizaciones internacionales, imponiendo nuevas prioridades y demandas de procedimientos que dan voz a grupos por fuera de los gobiernos y establecen nuevos estándares de responsabilidad política.

## Una sola empresa mundial

LAS CORPORACIONES MULTINACIONALES de los años sesenta eran en su gran mayoría estadounidenses, y se preciaban de su insularidad. Los extranjeros podían dirigir subsidiarias, pero nunca eran socios. Un cargo en el exterior representaba un revés para un ejecutivo que quisiera progresar en su carrera.

En la actualidad se está desarrollando un mercado internacional para ventas minoristas, así como para manufactura. El derecho, la publicidad, la consultoría empresarial y los servicios financieros y otros también se comercializan internacionalmente. Firmas de todas las nacionalidades intentan verse y actuar como empresas locales en los países en los que operan. El conocimiento de lenguas extranjeras y una larga experiencia en el exterior son un activo y un requerimiento cada vez más importantes para la alta gerencia. A veces, la sede de la corporación ni siquiera está en el país de origen de una compañía.

En medio de alianzas cambiantes y la constitución de empresas mixtas, posibles gracias a los computadores y a las comunicaciones avanzadas, las nacionalidades se desdibujan. La banca extracontinental fomenta una evasión generalizada de impuestos nacionales. Mientras el temor de los años setenta era que las multinacionales llegaran a

convertirse en un brazo del gobierno, la preocupación actual es que se están desconectando de los intereses nacionales de sus países de origen, trasladando empleos, evadiendo impuestos y erosionando con ello la soberanía económica.

La internacionalización incluso más rápida de los mercados financieros ha dejado a los gobiernos muy rezagados. En donde antes los gobiernos fijaban las tasas de cambio, ahora los comerciantes monetarios privados, que sólo responden a sus propios intereses, hacen transacciones diarias de US\$1.3 billones, lo que equivale a cien veces el volumen del comercio mundial. Esta suma es superior al total de reservas de divisas extranjeras de todos los gobiernos, y es más de lo que incluso una alianza de Estados fuertes puede resistir.

Pese a la enorme atención que se ha otorgado a los conflictos entre gobiernos en torno a reglamentaciones comerciales, los flujos de capital privado han estado creciendo al doble del ritmo del comercio desde hace años. Las transacciones de cartera internacionales por parte de inversionistas de Estados Unidos, que correspondían al 9 por ciento del PIB en 1980, habían aumentado a un 135 por ciento del PIB en 1993. El crecimiento en Alemania, Gran Bretaña y otros países ha sido

incluso más rápido. La inversión directa también ha aumentado significativamente. Según los cálculos de un estudio realizado en 1994 por McKinsey & Co., todo incluido, el mercado financiero internacional crecerá hasta la impresionante cifra de US\$83 billones para el año 2000, es decir, el triple del PIB agregado de las naciones ricas de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

Una vez más la tecnología ha sido una importante fuerza motriz, al desplazar el poder financiero de los Estados hacia el mercado, con su oferta de una velocidad sin precedentes en las transacciones —los Estados no pueden equiparar tiempos de reacción del mercado medidos en segundos— y su difusión de información financiera a una amplia gama de actores. Los Estados podían escoger pertenecer a sistemas económicos con base en reglamentaciones como el patrón oro, pero, como señaló Walter Wriston, ex presidente de Citicorp, no pueden evadir el mercado basado en la tecnología, a menos que busquen autarquía y pobreza.

Con frecuencia creciente, los gobiernos sólo cuentan con la apariencia de una libre elección cuando fijan reglas económicas. Los mercados están imponiendo reglas *de facto* que entran en vigor por virtud de su propio poder. Los Estados pueden hacer caso omiso de ellas, pero las sanciones son severas: pérdida de capital extranjero vital, de tecnología

foránea y de empleos internos. Incluso la economía más poderosa tiene que acatar estas reglas. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos pudo escoger rescatar el peso mexicano en 1994, pero tuvo que hacerlo en términos diseñados para satisfacer los mercados de bonos, no a los países que participaron en el rescate.

Las fuerzas que configuran la economía internacional legítima también están alimentando el crimen mundialmente integrado, que funcionarios de las Naciones Unidas estiman en la impresionante cifra de US\$750.000 millones al año, de los cuales entre US\$400.000 y US\$500.000 en narcóticos, según cálculos de la Oficina Antinarcóticos (DEA) de Estados Unidos. Los enormes incrementos en el volumen de bienes y personas que cruzan las fronteras y las presiones competitivas para acelerar el flujo de comercio aligerando las inspecciones y reduciendo los trámites son factores que facilitan ocultar el contrabando. La desreglamentación y la privatización de empresas de propiedad estatal, las comunicaciones modernas, las alianzas comerciales rápidamente cambiantes y el surgimiento de sistemas financieros globales han ayudado a transformar las operaciones locales de narcotráfico en empresas internacionales. La reserva multibillonaria de dinero, en gran parte no regulado, que existe en el ciberespacio supranacional, accesible mediante

computador 24 horas diarias, soluciona el principal problema de los narcotraficantes: la transformación de enormes sumas de dinero caliente en inversiones en negocios legítimos.

El crimen internacionalizado plantea una amenaza de seguridad que ni la policía ni los militares —las respuestas tradicionales del Estado— pueden afrontar. Para controlarlo se requerirá que los Estados unan sus esfuerzos y

establezcan una cooperación sin precedentes con el sector privado, comprometiendo así dos roles soberanos muy apreciados. Si los Estados fracasan, si los grupos criminales pueden seguir aprovechando las fronteras porosas y los espacios financieros transnacionales mientras que los gobiernos se ven restringidos a actuar dentro de su propio territorio, el crimen contará con todas las ventajas.

### *Instituciones renacidas*

HASTA HACE POCO, LAS ORGANIZACIONES internacionales eran instituciones de, por y para Estados-nación. Ahora están configurando circunscripciones propias y, a través de las ONG, están estableciendo conexiones directas con los pueblos del mundo. El cambio les está infundiendo nueva vida e influencia, pero también está creando tensiones.

Los Estados sienten que necesitan organizaciones internacionales más capaces para poder abordar una lista cada vez más larga de desafíos transnacionales, pero al propio tiempo temen a los competidores. Por tanto, votan por nuevas formas de intervención internacional al tiempo que reafirman el primer principio de la soberanía: la no interferencia en los asuntos internos de los Estados. Les delegan a las organizaciones internacionales enormes responsabilidades nuevas, para enseña

frenarlas con mandatos circunscritos o financiación insuficiente. Con la ambivalencia estatal en cuanto a la intervención, una serie de problemas nuevos que exigen atención y unas ONG desbordantes de energía, ideas y llamados para un rol más grande, las organizaciones internacionales están abocadas a un futuro impredecible, pero sin duda diferente.

Las organizaciones internacionales todavía están adaptándose a un crecimiento sin precedentes en el volumen de solución internacional de problemas. Entre 1972 y 1992, la cantidad de tratados ambientales ascendió de unas pocas docenas a más de 900. Si bien la colaboración en otros campos no está creciendo a semejante velocidad, los tratados, los regímenes y las instituciones gubernamentales que tienen que ver con derechos humanos, comercio, narcóticos, corrupción,

crimen, refugiados, medidas antiterroristas, control de armas y democracia se están multiplicando. Así mismo, se están expandiendo rápidamente las llamadas “leyes blandas”, bajo la forma de pautas, prácticas recomendadas, resoluciones no mandatorias, etcétera. Detrás de cada acuerdo hay científicos y abogados que los diseñaron, diplomáticos que los negociaron y ONG que los respaldan, casi todos comprometidos en el largo plazo. La nueva circunscripción también incluye a una clase incipiente e influyente de funcionarios internacionales responsables de implementar, monitorear y hacer cumplir este enorme cuerpo nuevo de derecho.

Al propio tiempo, los gobiernos, si bien ambivalentes con respecto a la intervención de la comunidad internacional en los asuntos internos de los Estados, han abierto grandes agujeros en la pared que tradicionalmente los ha separado. En los meses triunfales después del desplome del Muro de Berlín, los acuerdos internacionales, sobre todo los pactados por lo que hoy es la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), estipularon nexos explícitos entre democracia, derechos humanos y seguridad internacional, estableciendo nuevas bases legales para intervenciones internacionales. En 1991, la Asamblea General de la ONU se declaró a favor de una intervención humanitaria sin la

petición o el consentimiento del Estado involucrado. Un año después, el Consejo de Seguridad dio el paso sin precedentes de autorizar el uso de la fuerza “en nombre de las poblaciones civiles” en Somalia. De repente, un interés por los ciudadanos comenzó a competir con, y en ocasiones a superar, la antes incuestionable primacía de los intereses de Estado.

Desde 1990, el Consejo de Seguridad ha declarado una amenaza formal contra la paz y la seguridad internacionales en 61 ocasiones, luego de haberlo hecho sólo seis veces en los 45 años previos. No se trata de que la seguridad se haya visto abrupta y terriblemente amenazada; más bien, el cambio refleja el alcance extendido de lo que la comunidad internacional ahora considera como su deber al involucrarse. Como sucedió en Haití en 1992, muchas de las denominadas resoluciones del Capítulo VII que autorizan la intervención por la fuerza se referían a situaciones internas que entrañaban terribles sufrimientos humanos u ofendían normas internacionales, pero que planteaban muy poco o ningún peligro para la paz mundial.

La supervisión electoral, casi tan entrometida como una intervención de acuerdo con el Capítulo VII aunque siempre solicitada por los gobiernos, también se ha convertido en una actividad cada vez más corriente. Las Naciones Unidas no supervisaron ninguna elección en un Estado miembro

duante la guerra fría, salvo en las colonias. Sin embargo, a partir de 1990, la ONU respondió a un diluvio de peticiones de gobiernos que se sentían forzados a comprobar su legitimidad de acuerdo con los nuevos estándares. En América Latina, en donde los países cuidan celosamente su soberanía, la OEA supervisó 11 elecciones nacionales en cuatro años.

Por otra parte, la vigilancia electoral ya no es la observación pasiva que solía ser antes. Realizada por una combinación estrecha de organizaciones internacionales y ONG, entraña una amplia presencia extranjera que asesora y recomienda estándares para registro de votantes, leyes electorales, prácticas de campaña y entrenamiento de funcionarios y de jurados. Los observadores incluso realizan conteos de votos paralelos que pueden bloquear el fraude, y al mismo tiempo adivinar la integridad de los conteos nacionales.

Así mismo, las instituciones financieras internacionales se han insertado cada vez más en los asuntos internos de los Estados. Durante los años ochenta, el Banco Mundial añadió condiciones a los préstamos, referentes a las políticas de los gobiernos recipientes en materia de pobreza, el medio

ambiente e incluso, ocasionalmente, el gasto militar, que una vez fue dominio sacrosanto de la prerrogativa nacional. En 1991, una declaración de política bancaria que estipuló que “un manejo eficiente y políticamente responsable del sector público” es crucial para el crecimiento económico, suministró los fundamentos para someter a escrutinio internacional todo tipo de actividades, desde corrupción oficial hasta competencia gubernamental.

Además de involucrarlos en una serie de decisiones económicas y sociales internas, las nuevas políticas obligan al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a otras instituciones financieras internacionales a forjar alianzas con empresas, con diversas ONG y con la sociedad civil para poder efectuar cambios significativos en países objetivo. Como consecuencia de esto, se han abierto a las mismas demandas que están haciéndoles a sus clientes: una participación más amplia de la opinión pública y una mayor apertura en la toma de decisiones. Como resultado, aun otra serie de puertas, detrás de las cuales sólo solían estar funcionarios del gobierno, se ha abierto al sector privado y a la sociedad civil.

### *Salto de imaginación*

DESPUÉS DE TRES SIGLOS Y MEDIO, SE REQUIERE un salto

mental para pensar en la política mundial en términos distintos de

Estados ocasionalmente cooperadores pero por lo general competitivos, cada uno definido por su territorio y representando a toda la gente que habita dentro de sus fronteras. Tampoco es fácil imaginar entidades políticas que puedan competir con el apego emocional que representan un territorio compartido, una historia nacional, un idioma, una bandera y una moneda.

Sin embargo, la historia demuestra que existen alternativas diferentes a la anarquía tribal. Los imperios, tanto los de gobiernos fuertes como los de regímenes suaves, tuvieron éxito y obtuvieron lealtad. En la Edad Media, emperadores, reyes, duques, caballeros, papas, arzobispos, gremios y ciudades ejercieron un poder seglar sobrepuesto sobre el mismo territorio, en un sistema que se parece mucho más a una red moderna, tridimensional, que el orden de Estado jerárquico puro que lo reemplazó. La pregunta que se debe formular ahora es si existen nuevas entidades geográficas o funcionales que pudieran crecer al lado del Estado, asumiendo algunos de sus poderes y de su resonancia emocional.

Las semillas de varias entidades de este tipo ya existen. El ejemplo más evidente es la Unión Europea. La UE, que no es ni una unión de Estados ni una organización internacional, pone a los expertos a buscar descripciones inadecuadas como “sistema postsoberano” o “híbrido sin

precedentes”. Respetar las fronteras de sus miembros para determinados fines, sobre todo en política exterior y de defensa, pero las ignora para otros. El sistema judicial de la UE puede estar por encima del derecho nacional, y su Consejo de Ministros puede prevalecer sobre ciertas decisiones ejecutivas nacionales. En sus miles de consejos, comités y grupos de trabajo, los ministros nacionales se encuentran trabajando cada vez más con sus contrapartes de otros países para oponerse a colegas dentro de su propio gobierno; los ministros de agricultura, por ejemplo, se unen contra los ministros de finanzas. En este sentido, la UE penetra y hasta cierto punto debilita los vínculos internos de sus Estados miembros. Queda por ver si los franceses, los daneses y los griegos lleguen en algún momento a considerarse europeos antes que nacionales de sus propios países, pero lo cierto es que la UE ya ha avanzado mucho más de lo que la mayor parte de los estadounidenses cree.

Entre tanto, algunas unidades inferiores al nivel nacional están asumiendo roles internacionales formales. Casi todos los 50 Estados de Estados Unidos tienen oficinas comerciales en el exterior, en comparación con cuatro en 1970, y todos tienen una posición oficial en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los *Länder* alemanes y los gobiernos locales británicos tienen oficinas en la sede de la UE en Bruselas. La región

Rhône-Alpes de Francia, con su centro en Lyon, mantiene lo que denomina “embajadas” en el exterior, en favor de una economía regional que abarca a Ginebra, Suiza, y a Turín, Italia.

Las identidades políticas emergentes que no están ligadas a un territorio plantean un desafío más directo para el sistema estatal geográficamente fijo. La OMC se está esforzando por diseñar un método para abordar las disputas ambientales en los patrimonios mundiales comunes, considerados por fuera de las fronteras de cualquier Estado, que el Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas, redactado hace 50 años, simplemente nunca contempló. Se han hecho propuestas para la constitución de una Asamblea Parlamentaria en las Naciones Unidas, paralela a la Asamblea General, que represente a los pueblos del mundo, en lugar de a los Estados. Así mismo, se están discutiendo ideas que les darían a las naciones étnicas un estatus político y legal, de modo que los kurdos, por ejemplo, pudieran estar legalmente representados como pueblo, además de ser ciudadanos turcos, iraníes o iraquíes.

Más con vistas al futuro, también se ha propuesto la constitución de una Autoridad Ambiental Global con poderes regulatorios independientes. Esto no es tan absurdo como suena. La carga de participar en varios cientos de organismos ambientales internacionales resulta bastante

onerosa para los gobiernos más ricos, y se está convirtiendo en algo prohibitivo para otros. A medida que el número de acuerdos internacionales aumenta, la presión para aligerar el sistema —tanto en protección ambiental como en otras áreas— se incrementará.

El campo de más rápido crecimiento son las autoridades híbridas que incluyen organismos estatales y no estatales, tales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, y cientos más. En muchos de éstos, las empresas o las ONG asumen papeles que antes eran responsabilidad de los gobiernos. La Organización de Normas Internacionales, con sede en Ginebra, que es básicamente una ONG empresarial, fija normas ampliamente observadas para todo, desde productos hasta procedimientos corporativos internos. La Asociación Internacional de Mercados de Valores, otro regulador privado, supervisa el comercio internacional en mercados de valores privados, el segundo mercado de capitales más grande del mundo después de los mercados de bonos gubernamentales internos. En otro cruce de funciones, los mercados se convierten en ejecutores del gobierno cuando adoptan normas de tratados como base para juicios de mercado. Los Estados y las ONG están colaborando *ad hoc* en operaciones de ayuda humanitaria a gran escala que involucran tanto a

fuerzas militares como civiles. Otras ONG han asumido papeles operacionales permanentes en nombre de organizaciones internacionales que trabajan con

refugiados y prestan asistencia para el desarrollo. Casi inadvertidos, varios híbridos como éstos, en los que los Estados a veces son socios menores, se están convirtiendo en una nueva norma internacional.

### *¿Para bien o para mal?*

Un mundo más adaptable, en el que el poder esté más repartido, podría significar más paz, justicia y capacidad para abordar la lista incipiente de los problemas interconectados de la humanidad. En un momento de cambio acelerado, las ONG responden con más celeridad que los gobiernos a nuevas demandas y oportunidades. Desde el punto de vista internacional, tanto en los países más pobres como en los más ricos, las ONG, cuando cuentan con una financiación adecuada, pueden tener un mejor desempeño que el de los gobiernos en la prestación de muchos servicios públicos. Su crecimiento, junto con el de los otros elementos de la sociedad civil, puede fortalecer el tejido de las numerosas democracias todavía frágiles. Por otra parte, son mejores que los gobiernos en abordar problemas que crecen lentamente y afectan a la sociedad a través de su efecto acumulativo sobre los individuos: la amenaza “blanda” de la degradación ambiental, la negación de los derechos humanos, el crecimiento de la población, la pobreza y la falta de desarrollo, que quizás ya estén causando más

mueres en conflicto que los actos tradicionales de agresión.

A medida que continúe la revolución de la informática y las telecomunicaciones, las ONG serán cada vez más capaces de realizar actividades a gran escala a través de fronteras nacionales. Sus lealtades y orientación, a semejanza de las de funcionarios internacionales y ciudadanos de entidades no nacionales como la UE, están en mejores condiciones que las de los gobiernos para abordar problemas que exigen soluciones transnacionales. Las ONG internacionales y las redes transnacionales de grupos locales han mitigado diferencias entre Norte y Sur que en años anteriores paralizaron la cooperación entre países.

En el frente económico, los mercados privados en expansión pueden evitar políticas económicamente destructivas pero políticamente seductoras, tales como endeudamiento excesivo o gravámenes demasiado onerosos, ante las cuales suelen sucumbir muchos gobiernos. Al no estar entabado por la ideología, el capital privado fluye a donde mejor



lo traten y a donde, por consiguiente, pueda hacer más bien.

Las organizaciones internacionales, dotadas de más poder por los gobiernos y conectadas a las bases mediante lazos cada vez más profundos con las ONG, podrían, con una financiación adecuada, asumir papeles más importantes en el manejo del mundo (transporte, comunicaciones, medio ambiente, salud), la seguridad (control de armas de destrucción masiva, diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz), los derechos humanos y el alivio de emergencias. Como han sugerido diversos paneles internacionales, la financiación podría provenir de tarifas impuestas a las actividades internacionales, tales como transacciones monetarias y viajes aéreos, independientemente de las asignaciones estatales. Finalmente, esa nueva fuerza del escenario mundial, la opinión pública internacional, informada por el cubrimiento global de los medios de comunicación y movilizadora por las ONG, puede ser extraordinariamente poderosa en la realización rápida de los proyectos.

Sin embargo, existe por lo menos igual número de razones para creer que la difusión continuada de poder a partir de las naciones-Estado entrañará más conflictos y menos solución de problemas tanto en los Estados como entre ellos.

No obstante sus puntos fuertes, las ONG constituyen intereses

especiales, aunque no estén motivadas por el lucro personal. Las mejores de ellas, las más capaces y las más apasionadas, sufren con frecuencia de una visión de túnel, pues juzgan todos los actos públicos según la manera en que afecten sus intereses particulares. Por lo general, tienen una capacidad limitada para emprender empresas a gran escala y, a medida que crecen, la necesidad de sostener presupuestos cada vez más grandes puede comprometer la independencia de ideas y enfoques que constituye su activo más valioso.

Es improbable que una sociedad en la que la acumulación de intereses especiales reemplace a una única voz fuerte en favor del bien común funcione bien. Los votantes interesados en asuntos únicos, como bien lo saben los norteamericanos, polarizan y congelan el debate público. En el largo plazo, una sociedad civil más fuerte también podría volverse más fragmentada, produciendo una sensación debilitada de identidad y propósito comunes y menguando la voluntad de invertir en bienes públicos, sean éstos salud y educación o carreteras y puertos. Más y más grupos promoviendo causas meritorias pero estrechas podrían, en último término, plantear una amenaza para el gobierno democrático.

Desde el punto de vista internacional, el pluralismo excesivo podría tener consecuencias similares. De suyo, doscientas

naciones-Estado son un número apenas manejable. Si se añaden cientos de fuerzas no estatales influyentes —empresas, ONG, organizaciones internacionales, grupos étnicos y religiosos—, el sistema internacional podría representar más voces, pero no podría satisfacer las necesidades de ninguna de ellas.

Por otra parte, existen roles que sólo el Estado —por lo menos en las sociedades políticas de la actualidad— puede desempeñar. Los Estados son la única unidad política no voluntaria, la única que puede imponer el orden y que está investida con el poder de decretar impuestos. Los Estados muy debilitados fomentarán el conflicto, como lo han hecho en África, en Centroamérica y en otros lugares. Más aún, es posible que sólo la nación-Estado pueda cumplir con necesidades sociales cruciales que los mercados no valoran. Proveer un mínimo de seguridad laboral, impedir un desempleo más alto, preservar un entorno vivible y un clima estable y proteger la salud y la seguridad de los consumidores son apenas algunas de las tareas que podrían quedar en el aire en un mundo de mercados en expansión y Estados en retroceso.

Una toma de decisiones más internacional también exacerbará el denominado déficit democrático, en la medida en que las decisiones que antes tomaban representantes elegidos se trasladen a organismos

internacionales no elegidos; éste ya es un punto delicado para los miembros de la UE. Este problema también se presenta cuando las legislaturas se ven forzadas a hacer un juicio único de "todo o nada" en materia de tratados internacionales de gran trascendencia, como el acuerdo comercial de varios miles de páginas de la Ronda de Uruguay. En momentos en que los ciudadanos sienten que sus gobiernos nacionales no escuchan voces individuales, esta tendencia podría provocar una alienación más profunda y más peligrosa, que a su vez podría impulsar nuevos separatismos étnicos e incluso religiosos. El resultado final podría ser una proliferación de Estados demasiado débiles para triunfar individualmente en el terreno económico o para ejercer una cooperación internacional efectiva.

Finalmente, las temidas perturbaciones seguramente se materializarán con el debilitamiento de la institución central de la sociedad moderna. Los profetas de un mundo conectado en red, en el que las identidades nacionales se desdibujan gradualmente, proclaman su naturaleza revolucionaria y sin embargo creen que los cambios serán totalmente benignos. No lo serán. El cambio de una alianza nacional a algún otro tipo de alianza política, si se produce, constituirá un terremoto emocional, cultural y político.

¿SERÁ TRANSITORIO EL DETERIORO DEL PODER ESTATAL? El desencanto actual con los gobiernos nacionales podría disiparse tan rápidamente como surgió. La internacionalización continuada bien podría fomentar una vigorosa reafirmación de nacionalismo económico o cultural. Al ayudar a resolver los problemas que los gobiernos no pueden manejar, es posible que las empresas, las ONG y las organizaciones internacionales en realidad estén fortaleciendo el sistema de nación-Estado.

Todas éstas son posibilidades, pero el choque entre la geografía fija de los Estados y la naturaleza no territorial de los problemas y soluciones actuales, que probablemente se acentuará, sugiere fuertemente que el poder relativo de los Estados seguirá declinando. Es posible que las naciones-Estado simplemente dejen de ser la unidad natural para la solución de problemas. El gobierno local cumple con el deseo creciente de los ciudadanos de desempeñar un papel en la toma de decisiones, en tanto que las entidades transnacionales, regionales e incluso globales se ajustan mejor a las dimensiones de las tendencias en economía, recursos y seguridad.

La evolución en la tecnología de la informática y las comunicaciones, que apenas comienza, probablemente favorecerá sobre

todo a las entidades no estatales, incluidas aquellas aún no imaginadas, por encima de los Estados. Las nuevas tecnologías fomentan las redes no institucionales y cambiantes por encima de las jerarquías burocráticas fijas, que son la marca de fábrica del Estado soberano dotado de voz única. Disuelven los vínculos que tienen los temas y las instituciones con un lugar fijo. Y al otorgar un poder considerable a los individuos, debilitan el apego relativo a la comunidad, de la cual la que más importancia reviste en la sociedad moderna es la nación-Estado.

Si persisten las tendencias actuales, dentro de 50 años el sistema internacional será radicalmente diferente. Durante la transición, el sistema de Westfalia y otro en desarrollo coexistirán. Los Estados establecerán las reglas según las cuales deben jugar todos los demás actores, pero fuerzas externas tomarán cada vez más decisiones por ellos. Al utilizar empresas, ONG y organizaciones internacionales para abordar problemas que ellos no pueden o no quieren afrontar, los Estados, con mucha frecuencia, se estarán debilitando aún más sin darse cuenta. De ahí que la renuencia de los gobiernos a financiar adecuadamente las organizaciones internacionales haya ayudado a las ONG a pasar de un papel periférico

a uno central en la configuración de acuerdos multilaterales, toda vez que las ONG suministraron pericia de la que carecían las organizaciones internacionales. Por lo menos durante un tiempo, lo más probable es que la transición debilite, en vez de fortalecer, la capacidad del mundo de resolver sus problemas. Si los Estados, con su enorme participación en materia de poder, riqueza y capacidad, pueden hacer menos, menos se hará.

El que el surgimiento de actores no estatales termine siendo, finalmente, una buena o una mala noticia, dependerá de si la humanidad pueda lanzarse en un

curso de innovación social rápida, como hizo después de la segunda guerra mundial. Las adaptaciones necesarias incluyen un sector empresarial que pueda asumir un rol de política más amplio, unas ONG que sean menos parroquiales y puedan operar mejor a gran escala, instituciones internacionales que puedan servir eficientemente los amos dobles de Estado y ciudadanía, y, sobre todo, nuevas instituciones y entidades políticas que equiparen el alcance transnacional de los desafíos actuales, al tiempo que satisfacen las demandas de los ciudadanos de un gobierno democrático políticamente responsable. ☉