

LA GOBERNANZA INTERNACIONAL : UNA PROPUESTA PARA GESTIONAR LA GLOBALIZACION

María Celia Toro
Centro de Estudios Internacionales
Colegio de México

LA PROPUESTA

Las relaciones transgubernamentales se han convertido rápidamente en la forma más común y eficaz de gobernanza internacional, afirma Anne-Marie Slaughter; constituyen una nueva forma de enfrentar las consecuencias negativas de la interdependencia o la globalización.

En su opinión, las organizaciones internacionales no son viables y la expansión supranacional de la autoridad gubernamental no es posible, porque los Estados poderosos no están dispuestos a ceder soberanía. Tenderá a surgir entonces un "nuevo orden mundial" en el que el Estado, lejos de desaparecer, buscará crear redes transgubernamentales que le permitan ampliar su capacidad regulatoria. Para ello, el Estado empieza a desagregarse o a dividirse en partes funcionalmente distintas:

"Estas partes --tribunales, agencias regulatorias, ejecutivos e incluso las legislaturas-- forman redes con sus contrapartes en el exterior, constituyendo tejidos cada vez más densos de relaciones que constituyen un nuevo orden transgubernamental".

Organizar redes transgubernamentales es más eficiente que lograr acuerdos internacionales mediante las tradicionales negociaciones diplomáticas. Crear estas redes transgubernamentales de comunicación y negociación nos permite olvidarnos del

fastidioso multilateralismo, nos ahorra el esfuerzo de construir organizaciones o regímenes internacionales. Son los “burócratas que piensan igual” los que facilitan la cooperación entre países, no las instituciones. Los funcionarios del Estado regulador moderno colaboran frecuentemente con sus homólogos en otras naciones. Solucionan así, mediante la colaboración, sus problemas de regulación interna.

Aunque el transgubernamentalismo es más intenso en Estados Unidos y Europa, también se ha extendido a otros países. Este tipo de cooperación entre reguladores nacionales puede encontrarse en todas partes, con frecuencia para resolver sólo un problema preciso, pero tiende de manera creciente a formalizarse mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. “Sin embargo --continúa Slaughter-- el instrumento de colaboración preferido es el memorandum de entendimiento, en el que dos o más agencias regulatorias acuerdan y se comprometen por escrito a mantener una relación continua...” Son convenios de buena fe que consolidan relaciones entre funcionarios que comparten ideas y un compromiso con la obtención de resultados. La creación de redes transgubernamentales no sólo se observa entre agencias reguladoras; es cada vez más evidente entre órganos legislativos y judiciales. Entre estos últimos, las redes de funcionarios encargados de hacer que la ley se cumpla y de administrar la justicia, son un ejemplo de los beneficios que pueden obtenerse de estas relaciones transgubernamentales.

Las alianzas transgubernamentales son, en suma, la nueva forma de gobernar la globalización. No implican ni pérdida de soberanía ni de capacidad regulatoria. De hecho, quienes participan en ellas pueden impedir crisis internacionales, planear el futuro y expandir su alcance regulatorio. La propuesta a favor de la gobernanza también incluye una propuesta sobre la agenda internacional. Mantener estructuras de gobernanza internacional es una manera de evitar la ingobernabilidad y de lidiar con “los problemas internacionales de hoy” -- terrorismo, delincuencia organizada, degradación ambiental, lavado de dinero, quiebras de bancos.

El cambio tecnológico explica, en este enfoque liberal de las relaciones internacionales, el surgimiento de estas nuevas formas de gobernanza y gestión llamadas gobernanza internacional. Es la revolución en la tecnología de la información la que expande de manera extraordinaria las posibilidades de comunicación, al mismo tiempo que limita la capacidad de los gobiernos de implementar su legislación y sus políticas.

De manera más general, la gobernanza es un proceso de interacción continua entre instituciones gubernamentales “que no está fundado en la dominación sino en la

acomodación” y en el que participan tanto actores públicos como privados. El enfoque de la gobernanza propone “puntos de referencia para describir un proceso”, un mecanismo de regulación conjunta que resulta en intercambios permanentes, negociaciones y ajustes recíprocos.

Las redes transgubernamentales pueden promulgar sus propias reglas, que no son obligatorias sino basadas en el consenso, siempre en un esfuerzo por aumentar la eficacia en el cumplimiento de las leyes nacionales. A partir de la coordinación de esfuerzos para hacer que la ley se cumpla, los gobiernos pueden terminar adoptando enfoques y prácticas similares logrando así, en efecto, “nacionalizar el derecho internacional”. Éstos son, grosso modo, la propuesta y el análisis que avanza la literatura sobre la gobernanza internacional, en una de sus vertientes más populares y conocidas que es la que se refiere al surgimiento de redes transgubernamentales.

Me propongo identificar a continuación la existencia de estas redes en las relaciones internacionales de dos países con muy distinto poderío como son México y Estados Unidos. Busco identificarlas en un ámbito de estas relaciones, el de la lucha contra la delincuencia transnacional, en el que se ha sostenido, tanto en la teoría como en el discurso, que la coordinación entre gobiernos es requisito indispensable para la eficacia. A partir del análisis de esta evidencia, ofrezco al final una interpretación alternativa sobre la creación de estas redes.

LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL Y LAS RELACIONES TRANSGUBERNAMENTALES

El tráfico de drogas se ha definido, desde mediados de la década de los ochenta, como un delito transnacional que sólo puede combatirse si los países afectados por esta forma peculiar de delincuencia cooperan para impedir que los narcotraficantes aprovechen las fronteras nacionales para eludir a la justicia. Esta creencia, en la que está basada la política norteamericana, ha dado lugar al desarrollo de una intensa actividad internacional orientada a lograr que la soberanía no constituya un obstáculo para el ejercicio eficaz de la acción penal.

El surgimiento de una red de relaciones transgubernamentales supone la existencia previa de acuerdos fundamentales sobre la naturaleza de un problema y la mejor forma de resolverlo. En el mejor de los casos, supone también una política y una

legislación similares. Quienes participan en estas redes transgubernamentales son funcionarios públicos –la burocracia-- que, dadas las circunstancias previas, sólo se dedican a “tramitar” su política y la regulación que la acompaña. Como buenos servidores públicos buscan avanzar su agenda, la de sus oficinas, y si lograrlo implica la colaboración de sus iguales en otros países, construir o participar en redes transgubernamentales les conviene. Estaríamos pues, en el mundo de la gestión pública – de la gestión pública transnacional, si se quiere-- no en el de la política, que no parece tener cabida en la literatura que avanza la idea de las bondades de la gobernanza internacional.

Pero es en el ámbito de la política, nacional e internacional, donde se definen los derroteros de la gestión. Es decir, es la acción política previa, en la que se definen políticas comunes, la que permite después el establecimiento de redes transgubernamentales.

En el caso que nos ocupa, el gobierno mexicano inicia su lento pero seguro tránsito hacia la adopción de las políticas norteamericanas contra las drogas al final del gobierno de Miguel de la Madrid. A partir de 1987, el gobierno mexicano define el narcotráfico como un problema de seguridad nacional y establece que la amenaza que representa es doble: interna, porque la corrupción y la violencia que genera pone en riesgo a las instituciones, sobre todo a las policiales y de procuración de justicia; y externa, porque la política norteamericana incluye, desde mediados de la década de los ochenta, la decisión de aplicar extraterritorialmente la ley estadounidense, afectando así la soberanía mexicana.

Es así que con el propósito de impedir que las agencias policiales norteamericanas (sobre todo la DEA) ejerzan su autoridad en territorio mexicano, el gobierno de Miguel de la Madrid propone la firma de un Acuerdo de Asistencia Legal Mutua en 1987 y la renegociación del Tratado de Extradición México-Estados Unidos vigente desde 1978. Al inicio de su gestión como presidente de la República, Salinas decide buscar un nuevo entendimiento con los norteamericanos en materia de narcotráfico mediante la firma, en 1989, del “Acuerdo Bilateral sobre Cooperación para el Combate al Narcotráfico y la Farmacodependencia”. Este acuerdo, igual que los anteriores, hace explícito el interés del gobierno mexicano en que las partes contratantes se conduzcan con apego a “los principios de autodeterminación, no intervención en los asuntos internos, igualdad jurídica y respeto por la integridad territorial de los Estados”.

Estos esfuerzos diplomáticos por llegar a acuerdos políticos, reglamentar y dar sustento jurídico a la asistencia legal internacional no logran impedir, sin embargo, que el gobierno norteamericano vuelva a ejercer su autoridad policial y judicial más allá de su ámbito de competencia. El famoso secuestro, en 1990, de Álvarez Machaín en territorio mexicano para ser presentado ante un tribunal norteamericano mostró al gobierno salinista el cambio en la política norteamericana contra las drogas, que incluía la decisión de actuar con o sin la colaboración del gobierno mexicano. (Cabe recordar, sin embargo, que el Tratado de Asistencia Legal Mutua entra en vigor hasta 1991). La respuesta del gobierno mexicano a la, también famosa, resolución de la Suprema Corte norteamericana en 1992, en la que se avala el secuestro en territorios extranjeros, es la de proponer un acuerdo bilateral en el que se prohíba explícitamente el “secuestro transfronterizo”, acuerdo que los norteamericanos firman pero no ratifican, y la de emitir un decreto presidencial en el que se establecen las reglas para “la estancia temporal de representantes de agencias extranjeras”. Es difícil saber si los agentes policiales norteamericanos que residen en México cumplen en realidad con las reglas establecidas; lo cierto es que no ha habido desde entonces secuestros transfronterizos.

El gobierno de Salinas decide también que los programas más eficaces para combatir el narcotráfico son, como los norteamericanos sugieren, el de interceptación de drogas en tránsito (los programas de “interdicción”) y el de desmantelamiento de las organizaciones delincuenciales más poderosas (la estrategia de “inmovilización”). Ambas estrategias requerían de un sistema policial, de inteligencia y judicial con el que México no contaba. Se decide entonces solicitar (o aceptar) la ayuda norteamericana para emprender ambos programas y se inicia la redacción de lo que sería después la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, aprobada por el legislativo mexicano en 1996.

El gobierno mexicano inicia así, durante el gobierno de Salinas, un giro importante en su política contra las drogas que tiende hacia el acercamiento con los norteamericanos, tanto en el plano conceptual como en el operativo. Este tránsito hacia la adopción de políticas similares y prácticas conjuntas se acelera con la decisión del gobierno salinista, en 1990, de iniciar un realineamiento internacional de México y buscar una asociación privilegiada con Estados Unidos. El centro de esta política de realineamiento sería, desde luego, el TLC.

Es en el marco de esta nueva política exterior, fundamentalmente resultado del fin de la Guerra Fría, que la interacción y la negociación entre funcionarios de ambos gobiernos se intensifica como nunca antes. Los estudiosos de la nueva política de

colaboración con los norteamericanos señalan que el presidente mexicano conminó a todos los miembros de su gabinete a trabajar directamente con sus homólogos norteamericanos para establecer así una “nueva era” en las relaciones entre México y Estados Unidos.

Con todo, por lo que se refiere a la política contra el narcotráfico, es el presidente Zedillo el que introduce un cambio más radical en las relaciones entre México y Estados Unidos. Manteniendo el mismo discurso de la seguridad nacional y la doble amenaza, aunque enfatizando ya la retórica de la cooperación internacional, el gobierno de Zedillo intenta un acercamiento distinto mediante la creación de foros bilaterales que permitirían un diálogo más serio sobre los problemas que enfrentaba la política contra el narcotráfico y su mejor solución, y que contribuirían, como afirmaba la Secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green, a “evitar sorpresas”.

En esta lógica, se crea el Grupo Plenario sobre Aplicación de la Ley en febrero de 1995 para ampliar el intercambio de información y la cooperación jurídica. Este grupo se ha reunido, desde entonces, entre cuatro y cinco veces al año. (Confirmar) Se crea también, en marzo de 1996, por iniciativa mexicana, el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de las Drogas (mejor conocido como el GCAN), que se reuniría dos veces al año. El gobierno mexicano también creaba estos foros bilaterales con la intención de influir sobre la evaluación (casi siempre negativa y a la que los medios daban amplia difusión en ambos países) de las políticas mexicanas en el congreso norteamericano, durante el proceso de certificación anual.

El GCAN redactó el documento *United States-Mexico Bilateral Drug Threat Assessment*, en el que se identificaban las amenazas más importantes, a saber: la producción, distribución, tráfico y consumo de drogas, así como el lavado de dinero, la desviación ilícita del comercio de precursores químicos y el contrabando de armas. Este documento, redactado en forma conjunta, sería la base para la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, alianza que anunciarían los presidentes Zedillo y Clinton en mayo de 1997 en la ciudad de México. Los términos de la nueva colaboración insistían, como en el pasado, en “el respeto absoluto a la soberanía”. La lista de pendientes y los compromisos, sin embargo, aumentaban considerablemente, sobre todo para el gobierno mexicano. La publicación, en febrero de 1998, de la Estrategia Binacional México-Estados Unidos contra las Drogas, redactada también por el Grupo de Contacto de Alto Nivel, ya indicaba con claridad la decisión del gobierno mexicano de negociar, en acuerdo estrecho con los norteamericanos, la política contra las drogas.

La estrategia mexicana de “institucionalizar las relaciones bilaterales” parecía tener en mente la construcción de la Unión Europea, en la que se enfatizaban primero los intereses en común para negociar después una serie de acuerdos que reflejaran ese entendimiento. Es posible también que los negociadores mexicanos se hayan propuesto reproducir la experiencia del TLC, en la que el gobierno mexicano había logrado avanzar sus intereses y acomodar los de los norteamericanos y los canadienses en un acuerdo que definiría las reglas del comercio internacional en América del Norte.

Sea como fuere, lo cierto es que la Estrategia Binacional, si bien fue publicada, se estableció en foros cerrados de alto nivel sin que se hablara de la adopción de una nueva política contra las drogas en México y sin que se firmara ningún acuerdo bilateral. Se trató, en efecto, de un entendimiento entre funcionarios de los dos países.

La estrategia conjunta adoptó, fundamentalmente, la agenda norteamericana, aunque se hiciera referencia en el texto a las preferencias mexicanas de enfrentar el narcotráfico de manera integral e incluir el contrabando de armas como parte del problema. El texto del GCAN resaltaba también el interés mexicano de siempre: que los programas bilaterales se condujeran con apego a los principios de soberanía e integridad territorial.

La idea de que un entendimiento sobre reglas y principios de conducta, negociado al interior de redes transgubernamentales, y de que el establecimiento de una estrategia común impedirían que los norteamericanos aplicaran extraterritorialmente sus leyes, resultó infundada, como lo demostró el “operativo Casablanca”.

Como se recordará, la Operación Casablanca fue una investigación policial contra lavado de dinero que emprendió la oficina de aduanas norteamericana (U.S. Customs Service) en 1995 y de la que el gobierno mexicano recibe noticias por primera vez en mayo de 1998. La diligencia policial se orientó a investigar algunos bancos mexicanos en la frontera mexicano-norteamericana, en los que, se sospechaba, se llevaban a cabo operaciones de lavado de dinero producto del narcotráfico. Participaron en este largo y sigiloso operativo más de 200 agentes encubiertos. Al final, alrededor de 150 personas fueron arrestadas, se decomisaron cerca de 100 millones de dólares y 22 empleados de 12 bancos mexicanos resultaron indiciados.

El gobierno de México se sintió traicionado por el incumplimiento de la promesa norteamericana de mantenerlo continuamente informado sobre los programas que pudieran afectar a México. Ese había sido el acuerdo al que habían llegado los grupos de trabajo en el GCAN. Sorprendía el hecho de que mientras en México se hacían públicas

las protestas, sobre todo de los legisladores mexicanos, en Estados Unidos el operativo era considerado un éxito rotundo en la lucha contra el narcotráfico. El presidente Zedillo presentó una protesta formal y declaró que la Operación Casablanca había violado la legislación mexicana y los acuerdos de colaboración entre México y Estados Unidos. De acuerdo con Hoffer, el gobierno mexicano se negó además a atender la solicitud norteamericana de extradición de cinco mexicanos sospechosos de participar en el lavado de dinero. El incidente terminó con la declaración de los procuradores generales de los dos países de que ambos gobiernos se mantendrían mutuamente informados sobre cualquier investigación, relacionada con las leyes antidrogas, que afectara directamente a alguno de los dos países.

Sin embargo, para mediados de los noventa, el gobierno mexicano ya había hecho depender buena parte sus programas del apoyo norteamericano. La nueva estrategia binacional supuso un ajuste extraordinario para México en términos de organización, presupuesto y autonomía de sus operativos contra el narcotráfico. Se adoptó el modelo policial de las unidades de élite. La DEA y el FBI adiestraron a las nuevas unidades especializadas en diversas técnicas policiales y de investigación. Por primera vez, el Departamento de Defensa de Estados Unidos participó en forma importante en la capacitación de militares mexicanos para la lucha contra el narcotráfico y ofreció equipo de apoyo.

La influencia y la participación norteamericanas en el diseño y la implementación de los nuevos programas han sido extraordinarias. Se ha ampliado el número de agentes de la DEA domiciliados en México (doce más, a partir de mediados de los noventa); desde hace algunos años, la Armada y la Fuerza Aérea coordinan con los Guardacostas estadounidenses operativos de vigilancia en aguas territoriales y espacio aéreo mexicanos; se emprenden operaciones conjuntas para interceptar aviones y se vigila la frontera, también en coordinación con los vecinos, para impedir el contrabando de drogas (*Bilateral Border Task Forces*). Tanto la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) como la Fiscalía Especial para la Atención a los Delitos contra la Salud (FEADS) están inspiradas en el modelo policial norteamericano contra la delincuencia organizada y emprenden, junto con las agencias u oficinas norteamericanas correspondientes, desde investigaciones hasta enjuiciamientos. La Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (UECLD) es de creación tan reciente y con tan escaso personal adiestrado en la investigación de este delito que, según afirma Sigrid Arzt, depende prácticamente del *Financial Crimes Enforcement Network*.

Entender las razones que llevan al gobierno mexicano a depender en forma creciente del apoyo estadounidense sólo es posible desde la perspectiva parcial de quien tiene la responsabilidad de dismantlar a los llamados carteles de la droga sin los recursos institucionales para hacerlo. Un buen ejemplo de lo anterior es el de la política de extradición mexicana, que cambia en forma importante en la segunda mitad de la década de los noventa. A partir de entonces se empieza a recurrir a la extradición de nacionales como un instrumento eficaz en la lucha contra la delincuencia transnacional. Durante cerca de un siglo el gobierno mexicano había mantenido una política de no extradición de sus nacionales con apego a las disposiciones del código penal, que otorgan a todos los mexicanos el derecho a ser juzgados en México, por jueces mexicanos.

La decisión política de modificar esta práctica tradicional también encontró fundamento legal en la Ley de Extradición Internacional y en el Tratado de Extradición México-Estados Unidos, en los que se establece que un ciudadano mexicano podrá ser extraditado si el poder ejecutivo considera que “circunstancias excepcionales” lo ameritan. Así, la decisión de extraditar a ciudadanos mexicanos es, en última instancia, una prerrogativa presidencial, aunque el sujeto extraditable tiene la posibilidad de solicitar un amparo alegando que es ciudadano mexicano y como tal, con derecho a ser juzgado en su país. La legislación es, pues, contradictoria.

La extradición de mexicanos a partir de 1996, cuando se extraditan los dos primeros, es una decisión que obedece, al parecer, a la necesidad de hacer frente a las dificultades del sistema de justicia penal mexicano para enjuiciar y encarcelar a narcotraficantes, sobre todo a los más poderosos. La deportación del conocido narcotraficante Juan García Abrego a Estados Unidos en 1996 parece haberse basado en la idea de que apoyarse en la procuración de justicia de los vecinos ofrecía una salida, por lo menos en el corto plazo, al problema. El gobierno norteamericano ya había solicitado su extradición. El presidente mexicano decide ordenar su deportación alegando que se trataba de un ciudadano norteamericano. En efecto, García Abrego tenía doble nacionalidad y el gobierno mexicano lo expulsa del país declarándolo *persona non grata* y entregándolo a la justicia estadounidense.

La decisión del presidente reflejaba el temor, bien fundado, a que el enjuiciamiento del narcotraficante se convirtiera en un escándalo político, desencadenara una ola de violencia contra policías, testigos, ministerio público y jueces o resultara en la intimidación y corrupción de las autoridades encargadas de emitir una sentencia.

A partir de entonces se han extraditado a Estados Unidos decenas de mexicanos. Un número similar de norteamericanos ha sido extraditado a México, aunque la política estadounidense siempre ha contemplado la extradición de sus nacionales. La nueva política de extradición mexicana, que se inicia como una práctica sin mayores consecuencias, se estableció en acuerdo con los vecinos, justamente al interior de redes transgubernamentales. La política es finalmente validada por la “resolución histórica” de la Suprema Corte de Justicia mexicana, emitida en enero de 2001, en la que el máximo tribunal resuelve que el poder ejecutivo está facultado legalmente para extraditar a nacionales. Muestra del cambio definitivo en la política mexicana es la afirmación, en entrevista, del Subprocurador para Asuntos Internacionales mexicano, en abril de 2001: “La extradición fue el mejor instrumento para combatir la impunidad”.

También producto de estas nuevas relaciones transgubernamentales es la práctica reciente de deportar a prófugos de la justicia de cualquiera de los dos países e independientemente de su nacionalidad, al amparo del *Fugitive Identification and Alert Program*. Este programa facilita la deportación de delincuentes en fuga sobre la base de que han violado las leyes migratorias de cualquiera de los dos países. Se evitan así largos procesos de extradición, los amparos que con frecuencia solicitan los afectados, e incluso se puede obviar la legislación mexicana que prohíbe la extradición de mexicanos si éstos enfrentan la posibilidad de una sentencia que ordene la pena de muerte o la prisión vitalicia.

UNA EXPLICACIÓN ALTERNATIVA

Sin ser exhaustiva, esta somera descripción de las relaciones internacionales entre México y Estados Unidos en los últimos quince años, en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada, en particular el narcotráfico, nos permite interpretar el surgimiento de redes transgubernamentales de manera distinta a la propuesta por los teóricos de la gobernanza internacional y señalar algunas de las debilidades de este enfoque.

Coincido con muchos otros en que el enfoque propuesto es fundamentalmente apolítico; estudia las formas y no el fondo. Ignora el hecho de que las relaciones

transgubernamentales no son “ámbitos neutrales en los que se solucionan problemas comunes”, sino ámbitos políticos, “enclaves de poder, e incluso de dominio”. La relación entre el poder y la gobernanza internacional nunca se explora.

El proceso por medio del cual los funcionarios públicos de los distintos países terminan coincidiendo en la definición de sus intereses y sus políticas -- lo que proporciona la base sustantiva a partir de la cual es posible la cooperación internacional-- constituye el primer paso en el análisis de la política de las redes transgubernamentales. La literatura sobre la gobernanza internacional no se pregunta por la política de la convergencia de intereses ni por los resultados de las negociaciones al interior de las redes transgubernamentales. Su punto de partida es la coincidencia de intereses, y el resultado de los vínculos entre burocracias nacionales se presume siempre benéfico para todos. El énfasis en la gestión impide ver que el poder de quienes participan en dichas redes no puede dissociarse del país al que pertenecen.

Es difícil distinguir las relaciones transgubernamentales de las relaciones diplomáticas tradicionales, porque quienes participan en ellas forman parte del gobierno, deben cumplir con las disposiciones internas e instrumentar políticas nacionales. Pero si atendemos a la descripción del transgubernamentalismo que se nos ofrece, las relaciones transgubernamentales se distinguen por su informalidad, porque no conducen ni a la firma de tratados internacionales ni a la creación de instituciones internacionales, porque se establecen entre órganos o partes del gobierno que no tienen la responsabilidad de conducir las relaciones exteriores de un país. Entendidas así, podríamos afirmar que buena parte de las relaciones entre México y Estados Unidos para combatir el narcotráfico ha asumido, en la década de los noventa, la forma del transgubernamentalismo.

Esta forma de hacer política, sin duda creciente en estas relaciones bilaterales, surge en un contexto de extraordinaria disparidad de poder como el que caracteriza las relaciones entre México y Estados Unidos; se construyen también en el marco político más amplio de un realineamiento internacional de México que busca una asociación más estrecha con Estados Unidos.

Estas redes de comunicaciones, transacciones y negociaciones pueden operar, como afirma Andrew Hurrell, de manera desproporcionada en beneficio del país que las promueve y las mantiene: “las redes permiten a los países poderosos moldear las políticas de otros países”. Los países débiles en el sistema internacional son crecientemente “consumidores de las nuevas reglas”. Las relaciones mexicano-norteamericanas de los últimos tiempos parecen explicarse mejor desde esta perspectiva,

que nos obliga a tomar en cuenta las preferencias y las políticas de los dos países, y el poder, tan distinto, para avanzarlas.

Como atinadamente advierte Slaughter, se trata de una nueva forma de negociación internacional que tendrá importantes consecuencias para la política interna e internacional. Las redes transgubernamentales, en efecto, no ignoran al Estado ni lo eliminan; sólo reorientan algunas “partes” del gobierno hacia el exterior ampliando o reduciendo el poder de negociación de los Estados.

El enfoque del transgubernamentalismo nos recuerda también algo que la teoría sobre las relaciones internacionales de las últimas dos décadas había olvidado, a saber, que los gobiernos también se transnacionalizan o, si se prefiere, que son la punta de lanza de la globalización. Desde esta perspectiva, las redes transgubernamentales pueden ser vistas como una forma eficaz de obtener acceso operativo en diferentes jurisdicciones nacionales, uno de los objetivos más importantes de la política norteamericana contra el narcotráfico. De hecho, muchos de los nuevos vínculos entre los funcionarios públicos de ambos gobiernos tienen lugar en México.

Los beneficios para los países débiles no son claros. En la medida en que las redes transgubernamentales influyen sobre las decisiones de política interna y exterior, la verdadera negociación política se desplaza hacia un ámbito transnacional que deja fuera a la política interna, afectándose así la legitimidad de las nuevas políticas.

La estrategia de globalización norteamericana, basada en el lema de que “el que no se acomoda, sufre”, sólo puede ser resistida con una política exterior coherente y un apoyo interno que un “gobierno en partes”, crecientemente vinculado con el exterior mediante redes transnacionales, no permite.

Buscar la colaboración de contrapartes en el exterior, lo que las redes de funcionarios públicos facilitan, puede ser práctico y expedito en el corto plazo, pero no conduce a la creación de instituciones y reglas claras que permitan ordenar la globalización y poner límites al unilateralismo norteamericano. Las redes transgubernamentales tampoco amplían la capacidad regulatoria de los Estados sin capacidad para extender su influencia en el exterior, ni fortalecen a las instituciones estatales, hoy por hoy, las únicas capaces de minimizar los costos de la globalización. El dilema que enfrentan los países débiles es, como señala Hurrell, el de mantener al poderoso comprometido y al mismo tiempo restringido. Para ello, la creación de instituciones internacionales, los tratados que obligan y la legislación nacional que regula

las actividades transnacionales representan, para estos países, una mejor alternativa para enfrentar la globalización.

El problema teórico fundamental al que alude, en resumidas cuentas, la literatura sobre la gobernanza internacional es el de la soberanía, como atinadamente sostiene Ali Kazancigal. La globalización o, de manera más precisa, la transnacionalización de la empresa, la banca, los grupos de presión, etc. representa una forma de organización que convive mal con la soberanía de los Estados nacionales.

La organización de estas relaciones transnacionales en un mundo de Estados soberanos puede dar lugar, por lo menos, a dos formas de ejercer la autoridad política más allá de las fronteras nacionales: la supranacional y la extraterritorial.

Si partimos de la base de que las relaciones transnacionales no se explican fuera de las relaciones interestatales podemos colegir que los Estados con poderío similar tenderán a preferir, como en Europa, la creación de instituciones supranacionales en las que la cesión de soberanía sea mínima. Entre países con poder muy distinto, la expansión extraterritorial de la autoridad tenderá a ser más común, porque el débil no puede impedirlo y el poderoso prefiere ampliar su soberanía que negociarla. El transgubernamentalismo es una forma más conveniente, políticamente aceptable, de extender el alcance de las políticas y las regulaciones nacionales sin incurrir en los costos que conlleva la aplicación extraterritorial de las leyes. Así, gestionando la cooperación, los norteamericanos logran “externalizar sus leyes”.

BIBLIOGRAFÍA

Sigrid Arzt, "Combatting Organized Crime in Mexico: Mission [Impossible]?", in John Bailey and Jorge Chabat (eds.) *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, 2002.

Kate Doyle, "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, February 1993.

Jorge I. Domínguez and Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, New York, Routledge, 2001.

Executive Office of the President, Office of National Drug Control Policy, *Report to Congress: United States and Mexico Counterdrug Cooperation, Enhanced Multilateral Drug Control Cooperation, Enhanced Truck Inspections*, September 1997, vol. I, section V. (Extradition).

Michael D. Hoffer, "A Fistful of Dollars: 'Operation Casablanca' and the Impact of Extraterritorial Enforcement of United States Money Laundering Law", *The Georgia Journal of International and Comparative Law* (28:293), 2000.

Samuel P. Huntington, "Transnational organizations in world politics", *World Politics*, Vol 25, No. 3, April 1973.

Andrew Hurrell, "Power, institutions and the production of inequality", unpublished manuscript.

Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Introduction", in Joseph S. Nye and John D. Donahue (eds.) *Governance in a Globalizing World*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2000.

Gabriela C. Pérez García, "The Extradition of Mexican Nationals: New Challenges to an Old Practice", unpublished manuscript, 2001.

Miguel Ruiz-Cabañas, "Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadunidenses", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*, México, SRE-ITAM, 1998.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Limits to National Jurisdiction; Documents and Judicial Resolutions on the Alvarez Machain case*, Mexico, SRE, 1992.

Anne-Marie Slaughter, "The real new world order", *Foreign Affairs*, Sep-Oct, 1997.

Marie-Claude Smouts, "The proper use of governance in international relations", *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1, March 1998, p. 84. UNESCO (?)

María Celia Toro, "The Internationalization of Police: The DEA in Mexico", *The Journal of American History*, Vol. 86, No. 2, September 1999.

Kenneth N. Waltz, "Globalization and governance", *Political Science and Politics*, Vol. 321, No. 4, Dec, 1999.