

NIEVES ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES

Entrevista a Saskia Sassen: “Los Estados no pueden escapar de sus propios transnacionalismos”

La actual etapa de la globalización económica tiene unas consecuencias en los Estados sobre las que no siempre existe acuerdo. En su último libro, Territory, authority, rights: From Medieval to Global Assemblages (Princeton, 2006, próxima publicación en español por Katz Editores), Saskia Sassen, profesora de Sociología en la Universidad de Chicago, desarrolla su propia teoría respecto a la “desnacionalización” de los Estados y la interrelación entre lo nacional y lo global, cuyos efectos impactan en la idea de ciudadanía. El distanciamiento entre ciudadanos y Estado, derivado de la nueva geografía del poder, conlleva lo que la autora denomina “espacios de informalidad política”, en los que sectores marginados, como los inmigrantes, exigen su derecho a tener derechos.

Pregunta: En su último libro *Territory, authority, rights: From Medieval to Global Assemblages* no se centra en la globalización como proceso a nivel global, sino en el impacto de este fenómeno en el ámbito nacional y, en concreto, en lo que usted llama “proceso de desnacionalización”. ¿En qué consiste la desnacionalización y cuáles son sus consecuencias?

Respuesta: El análisis académico sobre la relación entre el Estado y la globalización presenta tres posiciones básicas: la primera postula que la globalización victimiza al Estado y disminuye su importancia; la segunda plantea que la situación ha cambiado poco y que, en última instancia, los Estados siguen haciendo lo de siempre; y la tercera, una variante de la segunda, sostiene que el Estado se adapta e incluso puede verse transformado por la globalización, con lo que se asegura que seguirá siendo un actor fundamental y que no perderá poder. En parte, las diferencias entre estas posiciones dependen en gran medida de la interpretación que se hace de los datos, aunque las tres tienden a compartir el supuesto de que lo nacional y lo global se excluyen mutuamente.

Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y redactora jefa de *Papeles de Cuestiones Internacionales*

Si bien éste puede ser el caso en muchos componentes de la relación entre el Estado y el sistema global, también es cierto que un número cada vez mayor de aspectos específicos no encaja en esta estructura dual. Esto resulta evidente, por ejemplo, con ciertos asuntos críticos de la labor de los ministerios de economía, los bancos centrales nacionales y los organismos técnicos reguladores cada vez más especializados, como los que se dedican a las finanzas, las telecomunicaciones y la competencia comercial. Todos ellos contribuyen a proyectos globales desde el interior del Estado.

Al incluir en el análisis estas condiciones, surge una cuarta posición junto a las tres mencionadas, que, si bien no necesariamente las excluye, tiene supuestos fundamentales muy diferentes. Las investigaciones que se dan en el marco de esta cuarta posición demuestran que el Estado no sólo no excluye a lo global, sino que es uno de los dominios institucionales estratégicos donde se realizan las labores esenciales para el crecimiento de la globalización. Aunque esto no produce en todos los casos un deterioro del Estado, tampoco permite que siga funcionando según las mismas pautas o que lo que es nuevo se limite a adaptarse a las nuevas condiciones. Analíticamente, el Estado se convierte en el espacio donde se dan ciertas modificaciones de base que afectan a la relación entre el dominio público y el privado, así como a su propio equilibrio interno de poder, y al campo más amplio de las fuerzas nacionales y globales en el que debe funcionar.

El concepto que uso para nombrar estas transformaciones es el de “desnacionalización” o, más precisamente, el de la desnacionalización parcial e incipiente de ciertos órdenes institucionales y políticas estatales altamente especializados. Desde el punto de vista de la investigación, resulta entonces necesario descodificar qué tienen de “nacionales” (en el sentido histórico del término) estos ámbitos institucionales especializados que funcionan dentro del Estado y que se siguen viendo como nacionales.

P: Entonces, el Estado sigue jugando un papel importante en muchos de los procesos asociados a la globalización. Pero, ¿hasta dónde llega el poder del Estado hoy?

R: El Estado es uno de los espacios donde se forma el proceso de la globalización y lo hace de dos modos. Uno es que tiene que elaborar los instrumentos que permitan al capital global funcionar en el territorio nacional, que posibiliten a los mercados de inversión internacional comprar la propiedad que fue pública.

La otra manera, y muy importante, es que hay una serie de transformaciones que se producen al interior del Estado nacional y que culminan con un gran aumento del poder del Ejecutivo (sea presidencial o con un primer ministro). Hoy en día se tiende a interpretar este auge del Ejecutivo en términos del estado de excepción, de emergencia, dada la llamada

“guerra contra el terrorismo.” Pero, en mi opinión, esta escalada empezó hace 20 años, junto a esta etapa de la globalización económica, y va más allá de los partidos políticos. Junto al aumento del poder del Ejecutivo hay una pérdida del poder del Legislativo motivada por la desregulación, privatización y liberalización. Pienso que estas transformaciones tienen que ver con el desarrollo de un sistema global económico. Todas las instituciones del mercado internacional financiero, como el Fondo Monetario Internacional o la Organización Internacional del Comercio, solamente negocian con el Ejecutivo. Entonces, a medida que estas organizaciones internacionales se vuelven más importantes, que el mundo financiero se desarrolla, el Ejecutivo va ganando poder y el Legislativo lo va perdiendo. En mi opinión, esto también es una modalidad de la desnacionalización del trabajo del Estado (específicamente del poder ejecutivo), aunque se sigue viendo y representando como nacional.

P: ¿De qué forma los Estados nacionales contribuyen a la globalización: como actores del juego o como modelos de funcionamiento?

R: De las dos maneras. Los Estados no solo son un modelo de algo, también son un espacio de trabajo, de formación de instrumentos, de implementación de cambios, etc. En general, hoy se usan palabras como “desregulación” y “liberalización financiera y comercial” para describir las modificaciones de la autoridad estatal en una gran variedad de mercados, sectores económicos y fronteras nacionales, así como la privatización de las empresas públicas. El problema con estos términos es que sólo reflejan la renuncia del Estado a regular su propia economía, pero no registran las nuevas modalidades de participación por parte del Estado en la creación de nuevos marcos a través de los cuales se potencia la globalización, ni captan las correspondientes transformaciones al interior del Estado. Por lo tanto, la noción de una disminución general del poder del Estado no es suficiente para dar cuenta del cambio que se está dando, en especial de las tareas que tiene que cumplir el Estado nacional para implementar la economía global.

A nivel teórico, esta nueva geografía del poder requiere que se capten y se conceptualicen una serie de operaciones específicas realizadas en ámbitos institucionales nacionales que antes estaban orientadas a proyectos de Estado nacionales, pero que hoy se orientan a proyectos extranacionales o transnacionales. Los gobiernos emiten medidas legislativas, decretos presidenciales y resoluciones judiciales para permitir que las empresas extranjeras operen en su territorio y que los mercados nacionales se vuelvan internacionales. El punto clave aquí es que hoy en día ciertos componentes de las políticas y labores del Estado han lanzado un proyecto desnacionalizador. Un elemento fundamental en mi análisis es que el consenso creciente, y con frecuencia impuesto, que se da en la comunidad de Estados con respecto a estas políticas desnacionalizadoras no es una mera decisión política, sino que supone un tipo de acción específica por parte de esos Estados. El

consenso obliga a los Estados a realizar ciertas labores determinadas. No se trata de una simple decisión.

Un ejemplo de esta participación del Estado se hace evidente en el caso de los bancos centrales. En principio se trata de instituciones dedicadas a cuestiones nacionales, pero en los últimos diez años se han convertido en el espacio institucional donde se implementan las políticas monetarias necesarias para promover el desarrollo del mercado global de capitales y, en términos más generales, el crecimiento del sistema económico global. Un elemento clave es su autonomía. Esto facilita la tarea de instituir cierto tipo de políticas monetarias que, por ejemplo, privilegian controlar la inflación sobre la creación de empleo, incluso en los casos en que los presidentes prefieren lo contrario, sobre todo cuando buscan ser reelegidos. Si bien es cierto que la instauración de esta autonomía ha servido para erradicar ciertos tipos de corrupción, también ha funcionado como vehículo para que los Estados-nación se adapten a los requerimientos del mercado global de capitales. Asimismo, se puede efectuar un análisis paralelo sobre los ministerios de economía, quienes han tenido que imponer políticas fiscales que reducen los costos sociales del Estado, otro de los requisitos que presenta la globalización económica.

Esta adaptación a los intereses de las empresas y los inversores extranjeros en una situación donde la mayoría de los dominios institucionales de cada país se consideran “nacionales” implica una negociación, que en la etapa actual de la globalización describo como una desnacionalización, a menudo altamente especializada y parcial, de varios componentes institucionales del Estado. La hipótesis que se plantea aquí es que algunos componentes de estas instituciones, que conservan formalmente su carácter nacional, en realidad han dejado de ser nacionales en el sentido histórico del término.

P: La idea del Estado-nación está siendo muy cuestionada por algunos grupos que demandan el reconocimiento de la plurinacionalidad de muchos Estados. ¿Cree que en el contexto globalizador existe un espacio para el replanteamiento del Estado nacional en este sentido? ¿De qué manera han cambiado las concepciones de ciudadanía y el sentimiento de pertenencia política?

R: Sí, hay un espacio. Partiendo de la ciudadanía formal, mi hipótesis es que la ciudadanía es un contrato no completamente teorizado entre el Estado y el ciudadano. Y esto me permite postular que la institución de la ciudadanía, aunque altamente formalizada, puede cambiar. Eso es justamente lo que estamos viendo. No se trata solo del crecimiento del post-nacionalismo y del transnacionalismo, como se piensa a menudo. También se trata de cambios al interior del Estado –en este caso, en la relación entre el ciudadano y el Estado–. No es solo una cuestión de identidades y aspiraciones, sino también de cambios en la condi-

ción de la ciudadanía. Se está produciendo una creciente distancia entre los ciudadanos y el Estado. La disminución de los derechos sociales del ciudadano al reducir el estado bienestar, las implicaciones de querer tener un Estado competitivo, que da menos y menos a la ciudadanía, la exportación de puestos de trabajo que perjudica a las clases trabajadora y media modesta; todo esto hace que se vaya quebrando la imagen del Estado. Uno de mis hobbies es ir contando los derechos que voy perdiendo como ciudadana de EEUU. Se trata de pequeños derechos —a menudo incrustados en sistemas altamente técnicos— como por ejemplo los cambios en la ley de bancarrota, que aumentan el poder de los bancos que emiten las tarjetas de crédito de recuperar hasta mi último dólar; o los cambios en la ley de ciertos aspectos judiciales que me anulan algunos de los derechos de llevar a juicio al Estado, y muchos más.

P: Usted sostiene que la desestabilización de las jerarquías formales del poder centradas en el Estado (órdenes institucionales y marcos legales) y la privatización del poder Ejecutivo han generado la “informalidad política”. ¿Cómo se vincula lo público y lo privado en los espacios de “informalidad política”?

R: Déjeme contestarle con un caso concreto que puede iluminar algunos de los aspectos críticos de la emergente y creciente informalidad política que percibo —en parte debido a que los aparatos políticos formales acaparan cada vez menos lo político (no la política, pero lo político, “le politique”)—. La ciudad constituye un espacio para la política mucho más concreto que la nación, ya que en ella los actores políticos informales pueden participar con menos dificultades que en el nivel nacional. La política nacional suele canalizarse a través de los sistemas formales existentes, ya sea el electoral o el judicial (cuando se demanda a un ente estatal). Para poder participar en dichos sistemas, hay que ser ciudadano nacional. Por lo tanto, los actores políticos informales se vuelven invisibles con más facilidad en el espacio de la política nacional. En la ciudad, además, se puede dar todo un espectro de actividades políticas, como la ocupación de propiedades inmobiliarias, las manifestaciones contra la violencia policial, la lucha por los derechos de los inmigrantes y los sin techo, etc.; pero también existe una amplia gama de problemáticas, como la política de la cultura y la identidad o los derechos de los homosexuales. En gran medida, todo esto se vuelve visible en la calle: la política urbana suele desarrollarse por las personas, más que por los medios tecnológicos masivos. Este tipo de actividad política urbana que se practica en la calle posibilita la formación de nuevos sujetos políticos, quienes ya no necesitan pasar por el sistema formal.

En este sentido, las personas que carecen de poder y están “desautorizadas”, como los inmigrantes indocumentados, los sectores desfavorecidos, los excluidos y las minorías discriminadas, pueden adquirir presencia en las ciudades globales, tanto ante el poder como ante sus grupos de semejantes. Un buen ejemplo de esto fueron las manifestaciones reali-

zadas en toda Europa por los kurdos de origen turco contra el arresto de su líder político Abdullah Öcalan: de repente aparecieron en el mapa no sólo como una minoría oprimida sino también como una diáspora en sí misma, diferente de la turca. Se podría pensar que esto señala la posibilidad de un nuevo tipo de política centrada en un nuevo tipo de actores. Aquí la cuestión no se reduce a tener o no tener poder, sino que existen nuevas bases híbridas sobre las cuales actuar. Hay cada vez más organizaciones globales y nacionales que se dedican a una variedad de agravios cometidos contra los grupos y los individuos carentes de poder. Esto implica que, a pesar de no ser poderosos, dichos grupos e individuos están adquiriendo presencia en un marco político y cívico más amplio.¹

Una característica de las organizaciones mencionadas es que la actividad política global que desarrollan no es cosmopolita. Gracias en parte a internet, los activistas pueden crear redes globales para hacer circular información (sobre cuestiones de vivienda, medio ambiente, política, etc.), pero también pueden ejecutar estrategias y participar de un accionar político concreto. No obstante, estos grupos siguen dedicándose a problemáticas muy específicas y con frecuencia se concentran en sus localidades, incluso cuando operan como parte de una red global. Existen muchos ejemplos de este nuevo tipo de labor política transfronteriza, como es el caso de la Sociedad para la Promoción de Centros de Recursos Zonales (SPARC), una asociación fundada por mujeres y dedicada a ellas cuyo objetivo inicial era organizar a los habitantes de los barrios pobres de Bombay para obtener viviendas. Hoy en día, la asociación cuenta con una red de grupos en todos los países de Asia y en algunas ciudades latinoamericanas y africanas. Tanto el objetivo como los participantes y los gobiernos interpelados son locales. Las distintas organizaciones que conforman esta red no necesariamente obtienen poder o recursos materiales de sus conexiones globales, pero sí adquieren una mayor fuerza para sí mismas y para enfrentarse a los organismos ante los cuales efectúan sus demandas.

P: Uno de los actores de la política informal son los inmigrantes. En ocasiones, los países receptores de inmigrantes desarrollan políticas para la regulación de la inmigración al mismo tiempo que políticas que de alguna manera la favorecen, como la presencia de multinacionales en los países de origen de inmigrantes, o la presencia de refugiados tras una intervención en un país ¿Cómo se explica esta contradicción? ¿Cómo debería ser una regulación migratoria segura y sostenible?

R: Las actividades de los Estados (por ejemplo, las guerras) o de los actores privados (como una multinacional que desarrolla maquilas en un país extranjero) generan “puentes” que even-

¹ Esta combinación de dinámicas puede ejemplificarse con el caso de la Federación de Clubes Michoacanos de Illinois (EEUU). Se trata de agrupaciones de inmigrantes muy pobres que están comenzando a participar en proyectos de desarrollo transfronterizos y, en el proceso, están movilizando recursos adicionales y capital político tanto en sus países de origen como en EEUU.

tualmente pueden ser utilizados para migrar, aunque ese no fuera el objetivo. Los Estados no pueden escapar de sus propios transnacionalismos, y de los que permiten a sus grandes empresas. Pero esto no se tiene en cuenta a la hora de interpretar el origen de las migraciones. Generalmente se piensa que la inmigración es un proceso autónomo, que no tiene nada que ver con las acciones de los Estados receptores y de las empresas multinacionales. La inmigración se ve como el resultado de acciones individuales (los inmigrantes individuales constituyen la inmigración). Además, se piensa que el proceso siempre empieza en el país de partida. El Estado receptor se ve como un actor inocente que no ha tenido nada que ver con la migración y cuya respuesta puede ser amable o brutal. El problema es que estas percepciones y creencias oscurecen el hecho de que las acciones del Estado receptor o de las grandes empresas construyen puentes con los países que eventualmente generan migración.

Hoy en día la globalización genera un imaginario y una especie de maquinaria de propaganda sobre lo bien que está el Norte. Esto genera sus propias vías de contacto. Y los traficantes ilegales generan sus propios mercados. Los traficantes buscan dónde están los mercados y utilizan las infraestructuras de la economía global —las finanzas, el transporte— para desarrollarlos. Por tanto, se ha perdido un poco la conexión entre las prácticas económicas, de guerra, el colonialismo, etc., de los actores de los países receptores de inmigrantes y los patrones geográficos existentes.

P: La incongruencia también se produce a menudo entre las políticas de cooperación al desarrollo y las de inmigración de los países receptores de migrantes. Siendo que hay una conexión entre la falta de desarrollo en los países de origen y una voluntad de cooperación para lograr el desarrollo en dichos países por parte de los receptores, ¿no debería de existir un planteamiento integral en la formulación y regulación de las políticas de migración y cooperación que garantice la coherencia en el actuar de los gobiernos?

R: Son dos mundos paralelos. Por un lado, el FMI y el mundo de las finanzas han generado destrucción en países donde casi el único modo de vivir es mandar a miembros de las familias al extranjero. Pero, de nuevo, tanto el Estado como los académicos no ven las conexiones. Supuestamente esas instituciones debían promover el desarrollo, pero en realidad promovieron el tráfico y la migración de gente desesperada porque sus economías estaban vacías. Los países subsaharianos han sido los que más lo han sufrido.

P: Nuestras sociedades promueven valores universales como los derechos humanos, la justicia o la democracia, pero dicha universalidad se cuestiona en la práctica cuando se debate sobre los sujetos beneficiarios de tales derechos. Jurídicamente la

inmigración suscita interrogantes que buscan respuesta en el fundamento ético de los derechos humanos. ¿Qué ocurre cuando la discusión se basa en los derechos de los inmigrantes?

R: Los inmigrantes, en cuanto se vuelven sujetos de decisiones jurídicas por parte de tribunales de justicia internacionales, son los que materializan estos derechos, ellos que son personas que no tienen ningún poder. Esto nos muestra algo importante sobre la falta de poder, y que desarrollo en mi último libro: puede ser una condición compleja. Lo que decía antes sobre la informalidad política se conecta con esto. Un inmigrante indocumentado en una plantación de California tiene una falta de poder elemental. Ese mismo inmigrante en Nueva York o Chicago tiene una falta de poder compleja.

Otro elemento tiene que ver con las transformaciones más sistémicas de la ciudadanía. Y un tercero es que los inmigrantes sienten que tienen el derecho a ser portadores de derechos. No es simplemente una cuestión de ser ciudadanos de un país. Ellos luchan políticamente por el derecho a tener derechos. Cuando en EEUU se celebraron las manifestaciones de inmigrantes en abril de 2006, al mismo tiempo se estaba discutiendo en el Senado estadounidense hacer criminal la inmigración ilegal. Antes ser ilegal era una violación de la ley, pero convertirlo en un crimen es algo muy distinto pues implica ir a prisión. Había cerca de 500.000 inmigrantes ilegales en las calles de varias ciudades y nadie fue a detenerlos. Esto también nos indica que la falta de poder puede ser compleja; es una variable, no una condición absoluta e intrínseca.