

Crítica a la *orientación por valores* sobre regímenes internacionales

*Federico Manchón**

Resumen

Se hace una consideración crítica del enfoque liberal de valores para explicar la robustez de los regímenes internacionales que proponen Hasenclever, Mayer y Rittberger. Aceptando provisionalmente la clasificación de estos autores, se presenta una exposición crítica de los enfoques que denominan racionalista –lógica orientada a fines– y sociológico –valores definidos por la sociedad internacional–. Se presenta después la propuesta del enfoque liberal –valores nacionalmente definidos–, y en la conclusión se ofrecen elementos fundamentales para un cuarto enfoque alternativo fundado en el carácter descentrado de las sociedades modernas, lo que conduce a la necesidad de hacer una consideración multidimensional de los regímenes internacionales y de su robustez.

Palabras clave: enfoque liberal, enfoque racionalista, enfoque sociológico, regímenes internacionales, sociedades modernas.

Abstract

An analytical, critical consideration of a liberal approach to values is carried out to explain the soundness of the international regimes proposed by Hasenclever, Mayer, and Rittberger. By agreeing to, albeit temporarily, the forenamed authors' classification, this paper presents a critique-based exposition of the approaches they have labeled as rationalist –logic aimed at goals– and sociological –values as defined by an international society–. Later on the proposal of the liberal approach –values as defined within a nation– is presented, and the conclusion features fundamental components for a fourth alternative approach that is based on the decentered nature of contemporary societies, which in turn leads to the need to carry out a multidimensional evaluation of international regimes and their soundness.

Keywords: Liberal approach, rationalist approach, sociological approach, international regimes, modern societies.

Recepción del original: 30/09/05. Recepción del artículo corregido: 10/02/06.

* Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Nacional Autónoma de México.
Dirección electrónica: federicomanchon@prodigy.net.mx

Conviene que los economistas que trabajamos el tema de las relaciones económicas internacionales sigamos los debates sobre relaciones internacionales. Los economistas que trabajan otros temas pueden todavía cobijarse más fácilmente en el supuesto –felizmente cada vez más erosionado y menos creíble–, del nacionalismo metodológico¹ que, al proponer que la sociedad y el Estado son pensados, organizados y vividos de manera coincidente, suprime la consideración del tema de cómo se constituyen las identidades de las economías nacionales y de la economía mundial y cuál es la relación entre éstas. Incluso otros, más ingenuos, como nacionalistas ontológicos afirman que hay algo así como una sustancia económica nacional que puede ser comprendida completa e independientemente de las otras sustancias económicas nacionales. Monadismo nacionalista en el que las economías nacionales serían sustancias simples de las que se compone la economía mundial.

Y ello porque quienes investigamos las relaciones económicas internacionales no podemos dejar de considerar el sistema internacional,² tema específico de las relaciones internacionales. Debemos considerar que la economía nacional está expuesta no sólo a la influencia de las instituciones nacionales mediante las cuales se instrumentan las políticas públicas cuya finalidad es interferirla, sino también a la influencia de otras políticas públicas, incluyendo no solamente las de otras naciones, sino las de las organizaciones internacionales. Es asunto distinto si la economía nacional puede determinarse en ausencia de la definición de la economía mundial. El procedimiento habitual en teoría de relaciones económicas internacionales es la determinación de una econo-

¹ U. Beck, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, España, R.S. Carbó, Paidós, 2004, p. 82.

² Uso el término *nación* en un sentido exclusivamente cívico político y, por lo tanto, como sinónimo de Estado, lo que corresponde al uso preponderante tanto en el lenguaje común como en los de la diplomacia y de las ciencias sociales. No siempre fue así. Desde luego, la sinonimia entre nación y Estado no implica que yo suponga que el Estado sea la expresión querida por la nación que los gobernantes dicen representar en el sistema internacional. El problema de la identificación de la nación con el pueblo, y de la consiguiente constitución y preservación de un Estado democrático de derecho, requiere un tratamiento por separado. Evitaré también el uso de la históricamente explicable denominación de Estado-nación que, para los propósitos del artículo, es sin embargo una redundancia innecesaria.

mía cerrada que posteriormente se abre. No es este el lugar para discutir este procedimiento. Pero aquí, por el contrario, usaremos el conjunto conceptual de una economía mundial políticamente fragmentada, en la cual no se pueden definir las modernas economías nacionales independientemente de la definición de la economía mundial. La consecuencia es que somos más propensos a problematizar la constitución y reconstitución que, con sus acciones, los agentes públicos y privados hacen de las economías nacionales y de la economía mundial.

Sin embargo, cuando uno se acerca a los debates sobre relaciones internacionales encuentra una intensidad que no puede dejar de echarse en falta en la consideración de las relaciones económicas internacionales. Mediante el examen de la propuesta de investigación de un grupo del Centro para las Relaciones Internacionales del Instituto para la Ciencia Política de la Universidad de Tübingen, integrado por Hasenclever, Mayer y Rittberger,³ pretendo aproximarme al debate en relaciones internacionales sobre la fortaleza de los regímenes internacionales, comenzar una crítica del enfoque que estos autores proponen, e indicar algunos elementos para la construcción de un enfoque alternativo.

EL TEMA DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

La preocupación central de las relaciones internacionales sobre la naturaleza, las formas, el desempeño y las posibilidades de la *gobernanza internacional (international governance)*, ha sufrido, según nuestros autores, un *cambio progresista de problema*⁴ al centrarse en el tema de los regímenes internacionales, el cual, a pesar de las anomalías epistemológicas que perduran, ha provisto un asidero analítico para conside-

³ A. Hasenclever, P. Mayer y V. Rittberger, "Justice, equality, and the robustness of international regimes", TAIPF 25, Tübingen: Universität Tübingen, 1996, <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap25.htm>, y A. Hasenclever, P. Mayer y V. Rittberger, "Regimes as links between states: three theoretical perspectives", Tübingen arbeitspapiere zur internationalen politik und friedensforschung 29, Tübingen: Universität Tübingen, <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap29.htm>.

⁴ Adoptando una interpretación lakatosiana de la historia de la ciencia, frente a los externalistas como Kuhn, pretenden defender la importancia de factores internos para el desarrollo de la ciencia y, en consecuencia, la idea de que hay progreso científico cuando los programas de investigación, mediante las metodologías de una heurística negativa (camino a evitar) y de una heurística positiva (camino a seguir) contribuyen, junto con factores externos (sociológicos, históricos, etcétera), a *cambios de problemas*. En el caso que nos ocupa, progreso en la disciplina de las relaciones internacionales.

rar a estos regímenes como *parámetros y perímetros de la gobernanza internacional*.

En el viejo debate entre realistas y liberales se entiende por *gobernanza internacional* la actividad intencional dirigida a ordenar las relaciones sociales sin gobierno entre Estados soberanos, la cual, en ausencia de un Estado mundial, se supone menos coherente y homogénea que su contraparte nacional. Suele concretarse, por oposición a los órdenes constitucionales omnicomprendivos característicos de los Estados, en torno a asuntos específicos.

Se argumenta que la gobernanza internacional adopta la forma de regímenes internacionales porque, primero, como toda gobernanza, es costosa, y segundo, la mayor parte del tiempo ocurre como autogobierno en sentido radical: sólo puede ser resultado de la autocoordinación horizontal de quienes sufrirán los efectos colectivamente deseables. Nuestros autores consideran como excepción a la regla los periodos de hegemonía en los que la identidad de los gobernantes y de los gobernados resulta suspendida como resultado de la presencia de un líder poderoso capaz y con voluntad de asumir los costos de la gobernanza.

Estos dos factores producen en los Estados la disposición de establecer sistemas de gobernanza que regulan cada una de las áreas problemáticas. Que en un área problemática se establezca un régimen internacional depende de los intereses y las capacidades de quienes están inmediatamente involucrados, así como de la extensión y profundidad de las regulaciones que se adopten. La omnicomprendividad temática de los regímenes internacionales es poco frecuente y los que procuran una membresía universal son también excepcionales.

La demanda de gobernanza, de la que se espera una mejoría para todos, surge entonces ahí donde la interdependencia entre Estados crea conflictos e incentivos para la cooperación. Pero es difícil lograrla debido a conflictos distributivos: con distintas preferencias, quienes negocian corren el riesgo de que sus socios obtengan indebida ventaja. Estos problemas de acción colectiva ocupan un lugar destacado en la teoría de los regímenes internacionales desde hace tiempo.⁵

⁵ La cooperación internacional suele especificarse como *coordinación*, para resolver los conflictos distributivos de los diversos óptimos paretianos posibles, la que no requeriría regímenes, y la *colaboración*, para alcanzar como objetivo común un resultado eficiente, que requeriría la constitución de regímenes. Eric Brahm, "International regimes", Boulder: U. of Colorado, 2005, www.beyondintractability.org/m/international_regimes.jsp Dicho sea de paso, en teoría económica el tema de acción colectiva comienza a destacarse por la misma época: M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard UP, 1965.

Según su definición clásica, los *regímenes* son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área de relaciones internacionales.⁶ Tienen un componente sustantivo (principios, normas y reglas) y uno procedimental (procedimientos de toma de decisiones). Es por este último, que los hace dinámicos, que no pueden ser reducidos a resultados de la gobernanza internacional y son momentos constituyentes de la misma.

Así, la combinación de sus características de ser órdenes intencionales en asuntos específicos y de poseer componentes sustantivos y procedimentales, con las necesidades de gobernanza en un ambiente descentralizado, fortalece el punto de vista de que la gobernanza en la sociedad internacional tiende a adoptar la forma de regímenes.

Crean vínculos entre sus miembros distintos a los indicados por los conceptos de *interconectividad* y de *interdependencia*⁷ y los caracteriza su dimensión normativa. Sin renunciar a su soberanía jurídica, los Estados se sujetan a un estándar común de conducta. Más aún, mediante las reglas procedimentales también se vinculan entre sí en el sentido que sustituyen, en el área de que se trate, un unilateralismo irrestricto por decisiones conjuntas. Este papel funcional crea entonces esta nueva dimensión constitutiva de la gobernanza internacional.

Aunque no descartan que actores no estatales sean miembros de regímenes, los investigadores alemanes mencionados aceptan la idea dominante de que los Estados son los más importantes actores porque establecen y rigen los sistemas de gobernanza de la sociedad internacional, los cuales son sólo vinculantes entre quienes los han negociado y aceptado, generalmente los Estados. Por lo tanto, si estos sistemas también regulan el comportamiento de actores no estatales es porque los Estados producen regulaciones domésticas para cumplir las obligaciones que contrajeron internacionalmente.

Afirman, sin embargo, que las decisiones fundadas en la jerarquía política, forma tradicional de lograr comportamientos internos compatibles con los regímenes internacionales, están perdiendo eficiencia y factibilidad debido a que los valores y las preferencias sociales condi-

⁶ S.D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, núm. 36, 2, primavera 1982, p. 185. Aunque persisten problemas de definición, ésta sigue siendo dominante.

⁷ En este debate se distingue la *interconectividad* que las unidades deben necesariamente poseer en un sistema internacional, de la *interdependencia* que implica la recíproca influencia de Estados sensibles a las decisiones de los otros. La interdependencia, que incluye pero va más allá de la interconectividad, es condición de la cooperación.

cionan crecientemente los procesos de formación y mantenimiento de regímenes. Y también que los actores no estatales son cada vez más importantes en el proceso social extenso al que pertenecen los regímenes. Coordinándose transnacionalmente han influido en las agendas y regímenes internacionales, por ejemplo sobre ambiente. Incluso reconocen las actividades transfronterizas con que las firmas provocan frecuentemente situaciones sociales conflictivas que impulsan a los Estados a modificar los términos de la cooperación internacional.

No obstante, las explicaciones causales son complejas y recursivas. Las actividades privadas que estimulan la acción internacional de los Estados en muchos casos han sido posibilitadas por arreglos interestatales que aseguran la mutua apertura y el intercambio intersocietal, objetivos que Krasner atribuye a los regímenes internacionales liberales.⁸

Ahora bien, establecer que los regímenes crean vínculos entre Estados no contesta la pregunta acerca de su significado para la política internacional, aspecto central en el específico tema de los investigadores alemanes: la robustez de los regímenes. ¿Peligran los regímenes, y por lo tanto los vínculos entre sus miembros, cuando ocurren cambios en el poder relativo entre sus participantes o cuando los más poderosos estiman que sus intereses no resultan ya adecuadamente satisfechos? O, por el contrario, ¿funcionan como restricciones que limitan las elecciones de sus miembros? Preguntas que obviamente no tienen un mero interés académico.

Realza el tema, añaden, el que a escala global ninguno de los dos mecanismos existentes de coordinación social, el Estado y el mercado, ofrecen una alternativa viable para la construcción descentralizada de instituciones orientadas a la solución de problemas. Por una parte, un Estado mundial no es realizable ni deseable, posición que, discutiblemente, atribuyen a Kant. Por otra parte, Bentham y sus seguidores, que creen en la solución mediante el *mercado político*, del cual esperan resultados políticos colectivamente óptimos gracias a la operación de una *mano invisible* en el ámbito internacional, subestiman la gravedad de los conflictos y los costos de transacción de las interacciones entre Estados.

Los realistas tradicionales no consideran la robustez como cualidad de los regímenes, a los cuales estiman rehenes de constelaciones favorables de poder, hegemonía o bipolaridad, que devendrán inefectivos una vez que se erosionen sus sustratos materiales. Pero en la misma corriente se busca refutar este escepticismo argumentando que las ins-

⁸ S.D. Krasner, *op. cit.*

tuciones internacionales, incluyendo los regímenes robustos, son compatibles con los supuestos realistas, atribuyendo el menosprecio ortodoxo por las instituciones internacionales a una equivocada concepción sobre cómo las instituciones sociales operan y, en particular, a qué es lo que motiva a los actores sociales a cumplir los mandatos institucionales.

Los realistas no ortodoxos consideran seriamente las instituciones internacionales y reconocen que los regímenes no sólo permiten a los Estados gestionar más eficientemente problemas de interdependencia, sino que sus miembros individuales, e incluso el conjunto de éstos, encuentran difícil prescindir de los vínculos creados por los regímenes internacionales simplemente porque están tornándose inconvenientes. Distinguen, lo que no hacen los ortodoxos, entre *efectividad* y *robustez*. La primera es una medida estática de la importancia de los regímenes, mientras que la segunda incorpora una perspectiva dinámica. La primera implica meramente que los miembros de un régimen observando sus normas y reglas logran determinados objetivos. La última supone que las instituciones conservan poder frente a desafíos exógenos y que la historia institucional importa, es decir, que las decisiones institucionales previas restringen comportamientos actuales.

Pero la discrepancia en la teoría de la robustez de los regímenes internacionales va más allá de esta diferencia particular y tiene raíces profundas. El cisma en relaciones internacionales, y en general en las ciencias sociales, separa a los racionalistas (o utilitaristas) de los sociólogos (o constructivistas, reflexivistas, o cognotivistas). Y aunque ambas corrientes aporten ideas interesantes, afirman nuestros autores sólo en parte con razón, ninguna está en lo correcto. Los problemas teóricos en ambas son espectaculares: mientras los racionalistas no ortodoxos, únicos que tematizan los regímenes internacionales, no pueden sino subpredecir su robustez, los sociólogos están condenados a sobrepredecirla. Por lo que, en busca de modelos alternativos, ofrecen el enfoque *liberal orientado por valores* que destaca la importancia de los factores domésticos en el acatamiento de los regímenes y enfatiza la fuerza motivadora de las orientaciones sociales de valor implicadas en las políticas exteriores de los Estados.

CRÍTICA AL INSTITUCIONALISMO RACIONALISTA

Para el institucionalismo racionalista,⁹ los Estados son actores auto-interesados orientados por fines, cuyo comportamiento puede comprenderse en términos de maximización de utilidades de cada uno de los Estados individuales, los que siguen una *lógica finalista (logic of consequentiality)*. Sus políticas exteriores, así como las instituciones internacionales, resultan del cálculo de las ventajas que puedan obtener, es decir, responden a funciones de utilidad.

Por razones metodológicas, los racionalistas suponen que las preferencias son estables en el tiempo. Y los más radicales proponen que también son similares para todos los actores. La fuente de la variación de un comportamiento (individual o colectivo) es el entorno de las unidades de decisión, es decir, las restricciones externas que los actores encuentran para la acción. Entre estos límites externos Waltz ha identificado la distribución de capacidades entre Estados, Powell la naturaleza de la tecnología de guerra y Keohane el grado de institucionalización del sistema internacional.¹⁰

Este racionalismo casi siempre incluye una teoría sistémica fuerte porque considera que la causa del comportamiento se encuentra en cómo los actores se posicionan unos respecto a otros. Trata los atributos internos de los actores como invariables y no relevantes. Por el contrario, en una teoría sistémica débil, que atribuye diferentes y variables preferencias a los distintos actores, la más importante fuente de comportamiento internacional es nacional. La diferencia no es menor: para los sistémicos fuertes la política doméstica es intrascendente.

En consecuencia, para estos racionalistas la interacción entre actores, incluyendo la cooperación, no afecta sus funciones de utilidad, o como les llaman los sociólogos, sus identidades. Las preferencias, suponiéndolas estables y similares, ayudan a explicar la interacción pero no viceversa. Tratan a los Estados como actores atomísticos y niegan, casi siempre implícitamente, la existencia de una sociedad internacional. Adoptan una ontología individualista que ignora la dimensión social de las identidades estatales, es decir, los efectos generativos que los sociólogos atribuyen a la sociedad internacional en estas identidades.

⁹ Ubican en la corriente a Keohane, Axelrod, Stein, Powell, Lipson, Snidal, Oye, y Zürn. A. Hasenclever, P. Mayer y V. Rittberger, "Regimes as links between states: three theoretical perspectives", Tübingen arbeitspapiere zur internationalen politik und friedensforschung 29, Tübingen: Universität Tübingen, <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap29.htm>.

¹⁰ A. Hasenclever, P. Mayer y V. Rittberger, *op. cit.*, p. 6.

Esta conceptualización de los regímenes que hace el institucionalismo racionalista, al que Keohane dio la denominación de institucionalismo neoliberal, aunque más tarde abjurara de ella, es la más influyente.¹¹ Su tesis central es que los regímenes son creados y mantenidos por Estados racionales y egoístas porque, y en tanto, les son útiles. Y les son útiles porque contribuyen a brindarles ganancias conjuntas mediante cooperación. Este interés común solamente se puede satisfacer si los Estados gestionan eficazmente la cooperación, a la que se ilustra mediante el juego del prisionero, al que considera representativo de la mayor parte de las situaciones que se presentan en relaciones internacionales, y en el cual el comportamiento CC (cooperación propia y cooperación ajena), único capaz de realizar el interés común, no tiene lugar si los actores actúan racionalmente.¹²

El interés común es condición necesaria pero no siempre suficiente. Los regímenes son requeridos para consumir la cooperación deseada. La sombra del futuro, es decir, el temor al engaño, fundado en que un Estado induzca la cooperación ajena con el propósito de desertar, se reduce si se mejoran la información y la supervisión, que pueden lograrse mediante instituciones internacionales. El riesgo disminuye y la probabilidad de ser engañado en primer lugar también baja, porque la posibilidad de ser sorprendido merma la utilidad esperada de hacer trampa.

Este efecto positivo se fortalece en los regímenes porque sus principios, normas, reglas y procedimientos, por su misma naturaleza, no son casuísticos sino que se aplican a clases de amplitud indefinida. Y los regímenes específicos están frecuentemente anidados en un marco más amplio de normas y principios internacionales, que no puede sino vincular el tratamiento de asuntos problemáticos y, en consecuencia,

¹¹ R.O. Keohane, *Después de la hegemonía*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

¹² En efecto, desde el punto de vista de un egoísta maximizador, el comportamiento CC (cooperación propia y cooperación ajena) no es racional. El comportamiento racional maximizador es DC (deserción propia y cooperación ajena). Los desarrollos en teoría de juegos y sus aplicaciones en relaciones internacionales, y más en general en ciencias sociales, no han alterado hasta ahora este resultado básico. En economía, de acuerdo con el teorema de imposibilidad de Arrow, no es posible deducir una relación de preferencia colectiva coherente a partir de relaciones de preferencias de cada uno de los agentes, lo que, en una perspectiva racionalista que razona en términos de individuos racionales egoístas que son conscientes de la existencia de sus interacciones, puede extenderse a las relaciones internacionales. B. Guerrien, *Dictionnaire d'analyse économique*, París, La Découverte, 31. En ausencia de cooperación y en estática, entonces, las soluciones serán subóptimas, ineficientes, necesariamente equilibrios de Nash. Los juegos repetidos y secuenciales no alteran estos resultados puesto que se construyen mediante estrategias condicionales.

violiar un acuerdo legítimo o concluir un acuerdo ilegítimo sobre un asunto particular que tiene consecuencias que van más allá del mismo, lo que mengua la capacidad de lograr los objetivos del Estado infractor en todos los ámbitos en que actúa. Más aún, los regímenes prolongan las relaciones políticas en el tiempo porque proveen oportunidades reiteradas de negociación.

Ambas propiedades de los regímenes, la reducción del temor al engaño y la especificidad de principios, normas, reglas y procedimientos, contribuyen a la interactividad. La explicación racionalista, que no admite otra lógica que la orientada a fines, es que en un juego del prisionero repetido, la cooperación sin una imposición centralizada puede ser mantenida mediante una *estrategia de reciprocidad (tit for tat)*, dado que las futuras ganancias (pérdidas) no tendrán un fuerte premio (descuento). En consecuencia, *los regímenes mejoran las condiciones para la selección de estrategias de reciprocidad, lo que permite la estabilización de la cooperación.*

Un régimen es frágil cuando es probable que los Estados ignoren las obligaciones contraídas en caso de que sucesos externos incrementen los costos de oportunidad asociados con las conductas prescritas. En efecto, ¿por qué agentes racionales egoístas, sobre todo tratándose de Estados poderosos, no rompen con los regímenes en los que participan cuando surgen nuevas oportunidades, por ejemplo como resultado de la innovación tecnológica, que no pueden explotar de manera óptima bajo las reglas dadas, o cuando sus ganancias se distribuyen sin favorecerlos como ellos piensan que debería ser?

Los racionalistas dan dos respuestas. Primera, crear un régimen internacional es costoso, por lo que se conserva aún a pesar de la satisfacción decreciente de algunos o incluso de todos los participantes. En muchas situaciones la utilidad esperada de conservarlo es subóptima, pero sería aún menor si se le deja morir, en caso de que después haya que crearlo nuevamente. En consecuencia, mantener los regímenes por un periodo en que no cumplen la función para la que fueron creados es un modo de reducir costos.

Segunda, puesto que en situaciones reales con muchos participantes se agrava el problema de la sanción al infractor, resulta difícil usar estrategias de reciprocidad. El éxito de una estrategia de reciprocidad depende de que las deserciones puedan identificarse claramente, de que la retaliación castigue sólo a los desertores y de que haya quien pueda y quiera cargar con los costos de aplicar las sanciones. Los racionalistas piensan que un régimen mitiga el problema de la sanción gracias a sus *efectos de reputación* que resultan de las conductas que se

acuerdan y de la evaluación que se hace en sus foros, la que posibilita la retaliación sin necesidad de recurrir a la facultad de supervisión del régimen ni a la aplicación de sus normas y reglas. Al aumentar los costos por incumplimiento y por ello la probabilidad de conductas cooperativas, dado que sus miembros tienen una reputación que perder si desertan, el régimen reduce el temor a la traición. El argumento es simple: actores con una reputación de fiabilidad son fácilmente aceptados como socios, y si llegaran a dañar su reputación desertando, serán negativamente afectados al privárseles de participación en las potenciales ganancias futuras que produzca la cooperación, lo que es consistente con el argumento del *tit for tat* porque la retaliación adopta la forma de una menor disposición a cooperar con el desertor.

Pero ambas respuestas son posibles de críticas internas. La de que mantenerlos reduce los costos de volverlos a crear afecta la solidez lógica de la teoría. Es inconsistente explicar la robustez de un régimen por los costos de volverlo a crear, cuando se ha afirmado previamente que crearlo reduce costos. El argumento que se ha utilizado para romper el círculo explicativo y eludir el problema de acción colectiva, afirman los investigadores alemanes, es el del régimen hegemónico, con lo que se estaría afirmando que el éxito de un régimen para resolver el problema de cooperación depende de que este último no exista. Pero si esto es así, no puede sostenerse al mismo tiempo que crear regímenes sea una estrategia de actores racionales.

En cuanto a la reputación, no es fácil explicar por qué ésta puede importarles a egoístas racionales. El argumento del racionalismo institucionalista es que importa en situaciones en la que los Estados carecen de capacidad de supervisarse mutuamente. Sin embargo, es tesis central de este enfoque que los Estados cooperan mediante regímenes porque éstos reducen las asimetrías informativas. Entonces no se entiende por qué los Estados deberían demandar credenciales de buena reputación a sus socios antes de construir un régimen. Además, si éste crea transparencia que induce conductas cooperativas de egoístas racionales, no por ello parece el terreno apropiado para adquirir credibilidad, ya que no permite inferir que los actores se comportarán de la misma manera en condiciones de menor transparencia. Finalmente, nuestros autores sostienen que, como con el argumento de reducción de costos, hay poca investigación empírica para sostener que la reputación importa. Aparentemente, los Estados ponen más atención en los intereses, las oportunidades y las capacidades inmediatamente relevantes en el área problemática considerada, que en el comportamiento pasado de sus socios.

En suma, la defensa que el institucionalismo racionalista hace de las instituciones internacionales parece conducir a la única conclusión consistente de que en un mundo de egoístas racionales no se puede esperar tanta cooperación como la que, según la crítica de los investigadores alemanes, se observa hoy en la política internacional.

CRÍTICA AL INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGISTA

Los sociólogos¹³ argumentan que los regímenes están incluidos en las estructuras normativas más amplias de la sociedad internacional que no son consideradas por los racionalistas, por lo que son incapaces de problematizar las precondiciones para que los agentes racionales se comporten de manera óptima. Aceptan que, limitadamente, un análisis de la coordinación social en términos de maximización de utilidades tiene poder explicativo. Pero los racionalistas, ignorando que la racionalidad individual presupone socialidad y que en consecuencia no hay optimización sin socialización, no pueden explicar los prerequisites sociales sin caer en circularidad.¹⁴

Por lo tanto, rechazan el modelo de lógica finalista para analizar la conducta estatal y, en cambio, proponen el de *lógica de adecuación* (*logic of appropriateness*), en el que enfatizan que las identidades estatales dependen de las instituciones internacionales fundamentales y, en consecuencia, que estas últimas son prerequisite de la formación y el mantenimiento de los regímenes. Así, la *sombra de las instituciones* une sus fuerzas a las de la sombra del futuro para, conjuntamente, estabilizar la cooperación.

Los Estados son menos libres de ignorar los compromisos institucionales de lo que la corriente principal sugiere. Por estar anidados en este marco normativo amplio, afirman los sociólogos, los regímenes exhiben una robustez de la que los utilitaristas, mediante la expli-

¹³ Consideran representantes de esta corriente a Franck, Kratochwil, Müller, Ruggie, Wendt, Dessler, y Behnke. A. Hasenclever, P. Mayer y V. Rittberger, "Justice, equality, and the robustness of international regimes", TAIPF 25, Tübingen: Universität Tübingen, 1996, <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap25.htm>

¹⁴ Según los autores alemanes, siempre hay dos historias que contar de la política internacional. Mientras una privilegia la socialidad de las elecciones sobre su racionalidad, la otra hace lo opuesto. Ambas aprehenden aspectos del mundo social: ni el comportamiento maximizador de utilidad puede ser reducido a la socialización, ni ésta a la maximización de utilidad. El intento de hacerlo conduce a la falacia del determinismo y el holismo en el primer caso, y a la falacia del decisionismo y el individualismo en el segundo.

cación del egoísmo, no pueden dar cuenta. Se la entiende mejor considerando la legitimidad de los mandatos normativos y los significados intersubjetivos que la comunicación genera en la formación de identidades en el curso de las relaciones internacionales. Los hechos sociales, en el sentido de Durkheim, no sólo están más allá de la manipulación individual, sino que son condiciones necesarias para la individualidad y autonomía de los Estados en la política internacional y deben ser considerados para una comprensión adecuada de la emergencia y perdurabilidad de los regímenes.

Los racionalistas toman los poderes y las preferencias de los Estados como el punto de partida para explicar la cooperación gobernada por reglas: los Estados soberanos crean y mantienen regímenes internacionales para resolver problemas de acción colectiva y satisfacer así intereses egoístas. Por el contrario, los sociologistas adoptan un enfoque *institución-céntrico* en el que el comportamiento de los Estados, como cualquier comportamiento social, presupone estructuras normativas que deben ser consideradas independientemente. Instituciones fundamentales como soberanía, diplomacia y ley internacional, son constitutivas de los actores estatales como sujetos de la vida internacional, porque dan sentido a la interacción entre ellos. Sin estas instituciones no tendría sentido hablar de intervención ilegal o legítima defensa. El reconocimiento recíproco de la soberanía es una precondition necesaria de acuerdos en un área problemática. Y estas instituciones internacionales fundamentales no pueden ser reducidas a meros aparatos de solución de problemas.

Pero, por otra parte, conforme a estos principios y al entendimiento compartido de las formas deseables y aceptables de comportamiento social, los regímenes tienen además de su dimensión regulativa, una dimensión constitutiva. No solamente, como correctamente observan los racionalistas, operan como imperativos que demandan a los Estados comportarse de acuerdo con sus normas y reglas. Ayudan además a crear un mundo social común en el que interpretar el significado de los comportamientos es una dimensión ignorada por los racionalistas.¹⁵ Son como las reglas del ajedrez: no causan movimientos singulares,

¹⁵ Desde luego, un actor, según el institucionalismo racionalista, interpreta los comportamientos de los otros actores como parte del entorno dinámico en que debe actuar, pero no sus significados. Careciendo de toda intención hermenéutica, no considera los comportamientos de los otros sino como medios para la realización de sus fines. Pudiera parecer que la nueva economía institucionalista, que como el institucionalismo racionalista sólo acepta una lógica orientada a fines, ofrece, por medio de la distinción que hace North entre reglas formales e informales, la posibilidad de considerar acciones distintas a las

pero definiendo los comportamientos permitidos y explicitando las consecuencias de cada movimiento, capacitan a los actores como jugadores, proveyéndoles el conocimiento necesario para responderse mutuamente mediante movimientos significantes.

Muchos racionalistas admiten la importancia de algunos rasgos normativos de la vida internacional, pero les resulta problemático reconocer la dimensión constitutiva de los regímenes porque ello oscurece la distinción entre causa y efecto. Y mientras las reglas sean pensadas como causas *eficientes* del comportamiento estatal, quedando así subsumidas bajo el tipo de causa que, en la moderna filosofía empirista de la ciencia, ha prevalecido sobre las alternativas tradicionales, la dimensión constitutiva de los regímenes no puede ser comprendida. Por el contrario, en tanto constitutivas, las reglas pueden más bien ser comparadas a las causas *materiales*: no tienen como consecuencia que los Estados actúen con tal o cual propósito, sino que posibilitan que actúen persiguiendo cualquiera de los propósitos posibles conforme a las normas. Consecuentemente, la atención exclusiva de los racionalistas sobre las causas eficientes debe conducirlos a una representación truncada de la importancia de las reglas internacionales.¹⁶

Buscando un enfoque más apropiado, los sociologistas recuperan el argumento de que los Estados se sienten obligados a cumplir con las normas y reglas acordadas, aun cuando tienen la motivación y la capacidad de quebrantarlas, porque las normas y reglas valen por sí mismas. Defraudar y actuar como polizón no son, como sostienen los neoliberales, los límites críticos para la cooperación.¹⁷ Los modelos ra-

acciones finalistas. Pero para North ambos tipos de reglas son imaginadas por los hombres egoístas para imponer el orden y reducir la incertidumbre en los procesos de cambio, lo que nos remite ineludiblemente a la mejor manera de realizar sus fines individuales. S. Valdivieso, "North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional", *Revista de Economía Institucional*, núm. 4, primer semestre, 2001.

¹⁶ Aquí los investigadores alemanes recurren a la clasificación aristotélica. Aristóteles distingue la causa eficiente, que es el principio del cambio, de la material, que es sustrato de lo cual algo surge. La causa material es condición de la acción. Así, en la crítica a los racionalistas, parece afirmarse que si el Estado es el motor del cambio, el régimen internacional es el sustrato que el Estado mueve. Cabe agregar que Aristóteles da a estas dos, la material y la eficiente, la denominación genérica de causas materiales, distinguiéndolas del género de las causas formales, que también son dos: la formal, que es la idea en la que algo *es antes de haber sido*, y la final, que es el fin hacia el cual algo tiende, la que se identifica con el bien, fin de toda generación y movimiento. R. Mondolfo, *El pensamiento antiguo*, t. I, Buenos Aires, S.A. Tri, Losada, 2003, p. 37.

¹⁷ Lo que no significa que crear mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas y reglas no tenga sentido. La obligación no siempre triunfa sobre la tentación.

cionalistas, equivocados en lo fundamental, pueden incluso, por la vía de la profecía autocumplida, ser la causa de la enfermedad que pretenden curar.

Para la *influencia de conformidad (compliance pull)* los sociólogos, según Hasenclever y sus compañeros, desarrollan tres argumentos. Con el primero procuran fundar teóricamente el *sentimiento de obligación (sense of obligation)* que los Estados desarrollan por su inserción en la sociedad internacional. Los Estados tienden a cumplir incluso con normas y reglas inconvenientes porque si actúan oportunistamente arriesgan su existencia en el largo plazo: es el precio de la membresía en la sociedad internacional. Gracias a que el gobierno reconoce su dependencia en un sistema internacional normativamente organizado, puede el país participar en el intercambio pacífico y ordenado de bienes e ideas. Por la indefectibilidad que los Estados tienen de una sociedad internacional, respetan sus necesidades, de entre las cuales el cumplimiento de los tratados es crucial, puesto que ninguna sociedad puede existir sin la confianza generalizada de que las obligaciones serán honradas. Las naciones tienen el interés común de mantener la sociedad internacional funcionando y de preservar sus relaciones ordenadas. Aunque parezca que el respeto a los acuerdos se explica, igual que los racionalistas, por la convergencia de intereses nacionales, los sociólogos se refieren a un interés muy especial: el que los Estados tienen en la sociedad internacional, en la cual las normas básicas de respeto a la soberanía y de tratados de carácter vinculante se dan por garantizados, conforme el principio de derecho internacional *pacta sunt servanda*. Se trata de un interés necesario, o trascendental según Hoffe, porque no siendo materia de elección de los actores, es sin embargo condición para que puedan perseguir cualquier otro interés. Sin una sociedad internacional no podría haber Estados soberanos.

Con el segundo argumento del *grado de legitimidad* tratan de explicar los determinantes de la fortaleza variable de la *influencia de conformidad* de los diferentes acuerdos. La legitimidad depende de cuatro características: coherencia, determinabilidad, validación simbólica y adherencia. La primera, de especial importancia, se refiere a qué tanto corresponde una norma o regla al marco subyacente de instituciones que gobierna la sociedad de Estados que conecta los distintos acuerdos específicos. Quebrantar arreglos legítimos puede afectar el núcleo de la sociedad de Estados porque sacude su estructura normativa, lo que contraviene el interés trascendental de los Estados.

Con la segunda desafían el punto de partida no problemático de Estados egoístas para explicar los regímenes y su robustez. Argumen-

tan que las concepciones que los actores tienen del yo y del otro, así como de sus objetivos, están en constante proceso de (re)formación. Estas concepciones deben ser tratadas como variables dependientes y no como datos preteóricos. No niegan el aporte de los racionalistas sobre la *cooperación entre egoístas*. Sin embargo, la cooperación gobernada por reglas puede *conducir a una evolución de la comunidad* en la que los actores, al menos parcialmente, se identifican unos con otros y respetan sus intereses mutuos. Aun aceptando que el egoísmo hubiera tenido un papel en los estadios tempranos de la construcción de regímenes, con el tiempo la proliferación de instituciones internacionales ha conducido a que los Estados adquieran identidades más colectivamente definidas, lo que desanima la deserción y fortalece la *reciprocidad difusa* y la voluntad de asumir costos sin incentivos selectivos. Sólo sería adecuado el análisis de las instituciones cooperativas en términos de respuestas funcionales a problemas de acción colectiva si los racionalistas pudieran integrar la evolución e internalización de las nuevas identidades y los nuevos intereses que se adquieren con la observancia regular de las normas y reglas acordadas.

Esta *hipótesis de cooperación internacional autoestabilizadora*¹⁸ se deriva de una teoría más amplia, el constructivismo, que en interpretación de nuestros autores, aplicada a la sociedad internacional, hace énfasis en la construcción social de la política mundial y en la identidad de los Estados.¹⁹ El principio es que la realidad internacional, consisten-

¹⁸ Se ilustra mediante la discusión sobre el futuro de las instituciones de seguridad de la Unión Europea. Los realistas estiman que en el mundo de la post-Guerra Fría, en poco tiempo Europa habrá *regresado al futuro* de la tradicional política de equilibrio de poder. Wendt, ("Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics", *International Organization* 46, 1992), no encuentra justificación para este pesimismo. Aun si razones egoístas hubieran sido el punto de partida de los Estados europeos, la cooperación los ha conducido a redefinir tales razones mediante la reconstrucción de identidades e intereses en términos de los nuevos entendimientos y compromisos. Los cambios ocasionados por el fin de la Guerra Fría son un desafío, pero los Estados de Europa Occidental no tienen un interés, exógenamente dado, en abandonar la seguridad colectiva. Después de décadas de cooperación forman una *comunidad de seguridad plural* que hace improbable que el futuro luzca como el pasado.

¹⁹ Esta interpretación es poco precisa y no es del todo correcta. Como veremos más adelante, si bien debe aceptarse como correcta la crítica a quienes consideran a la sociedad como un sujeto de gran formato, no les cabe a todos los que la explican como resultado del conocimiento intersubjetivo, lo que parecen no distinguir suficientemente los autores alemanes. Y no es del todo correcta porque sólo hacen referencia al conocimiento intersubjetivo, cuando en realidad éste no podría explicarse sin el entendimiento precognitivo fundado en la lógica comunicativa que es materia con la que se construye el conocimiento. Para la distinción entre entendimiento y conocimiento, véase Habermas, "Teoría de la

te en las estructuras fundamentales del sistema internacional, en el autoentendimiento de los Estados y en su comportamiento intencional, se constituye mediante un conocimiento intersubjetivo que depende en sí mismo de la interacción internacional.

El constructivismo, arguyen los autores alemanes, disuelve las estructuras sistémicas y las identidades en la *distribución del conocimiento*, lo que, como acabamos de anotar, no es en todos los casos correcto. El comportamiento intencional, interpretado como *consecuencia del conocimiento*, puesto que como acción presupone el conocimiento, es considerado, a su vez, como *modificador del conocimiento*, porque crea situaciones nuevas que conducen a la reevaluación de los conocimientos tradicionales. La acción y el conocimiento se constituyen mutuamente y, sin embargo, son irreductibles la una al otro. La política exterior se presume dependiente de cómo los Estados individuales conciben su papel en el mundo social de la política internacional. Estos significados, a su vez, se derivan de estructuras intersubjetivas de entendimientos, expectativas y conocimientos compartidos, corporizadas en las instituciones internacionales.

Las identidades se consideran relativamente estables y dependientes de los entendimientos y expectativas sobre el papel del yo, cimentadas en las teorías que colectivamente los actores sostienen acerca de sí mismos y de cada uno respecto del otro. Las identidades, que se adquieren mediante socialización en las estructuras intersubjetivamente creadas del sistema internacional, son las que, a su vez, capacitan a los Estados para calcular los beneficios y costos de las conductas posibles y elegir racionalmente en vistas de los fines individuales.

Pero estos roles que define la socialización no se juegan mecánicamente según libretos rígidos, sino que cada actor los adapta de manera idiosincrática. Y las microconductas pueden cambiar los contenidos de la socialización. Como acabamos de ver, incluso si se acepta que la cooperación gobernada por reglas fue iniciada por actores egoístas en Estado de naturaleza, puede conducir a que cambien las definiciones de sí mismos. Con la cooperación desenvuelven identidades más colectivas, las cuales, a su vez, fortalecen la disposición a cooperar aun cuando la estrategia dominante sea desertar. Este juego entre cooperación y formación identitaria puede desatar un *efecto de eco positivo* que culmine en una transformación estructural, dado que las estructuras más

acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social”, en M. Jiménez R., Buenos Aires, Taurus, 1989, p. 147.

profundas y las identidades adquiridas mediante la interacción tienen que ser compatibles en el largo plazo.

En contraste con el individualismo metodológico racionalista, los sociologistas elaboran una explicación desde arriba hacia abajo. Un régimen que responde bien a las estructuras profundas de la vida internacional tiene mayor resistencia que la que pueden predecir los racionalistas, la cual resulta del trabajo de una sociedad internacional que regula la conducta de sus miembros mediante la obligación (poder de legitimidad) o mediante la socialización (poder de identidad). Por la primera, los Estados son portadores de los imperativos categóricos que la comunidad internacional tiene por válidos. Por la segunda, sus identidades son formadas por la internacionalidad (en tanto intersubjetividad), por lo que desarrollan una inherente disposición a pertenecer y participar en la reproducción de las instituciones internacionales.

Pero nuestros críticos alemanes ponen en duda el poder explicativo de estos argumentos. La institucionalización de la política internacional, estiman, no es todavía suficiente para afectar las identidades y los intereses de los Estados de manera significativa. Y puesto que las normas y reglas existentes son muy vagas, su interpretación es casi arbitraria. Es riesgoso importar sin cuidado al ámbito de las relaciones internacionales conceptos teóricos elaborados para conductas que ocurren en otros ámbitos de agregación social. Aun si hay instituciones constitutivas que habilitan a los Estados como jugadores, pues en el juego internacional es posible tanto el cumplimiento como la violación de la norma.

Cierto que, admiten, los sociologistas conceden que la sociedad internacional está comparativamente subdesarrollada y que no es todavía sino una *comunidad negativa*, lo que puede explicar su propensión prospectiva. Más preocupados por la posible transformación de las estructuras internacionales mediante interacción que de los efectos de éstas en la interacción, esperan que emerjan nuevas identidades como resultado no previsto de la cooperación entre egoístas, identidades que, reformando las estructuras existentes, estabilizarán el grado de cooperación alcanzado. Pero, a juicio de los autores alemanes, este posible futuro no basta para explicar la robustez de los regímenes actuales.

Otra debilidad del sociologismo, observan, es la relación entre la improvisación y el papel que la sociedad internacional le asigna a los Estados. No queda claro cuándo los actores pueden que actúen contra las estructuras y cuándo es probable que las reproduzcan. ¿Cuándo la capacidad de conformar identidad que tiene la sociedad internacional pre-

domina sobre el poder transformador de los agentes? ¿Cuándo no? Esta limitación del constructivismo como teoría social, creen nuestros críticos, lo hace más bien una descripción que una explicación de la vida social. El problema agente-estructura, del cual el constructivismo en relaciones internacionales toma ímpetu inicial, no les parece aún resuelto.

Hasenclever y sus colegas concluyen, en suma, que tanto la subestimación racionalista de la robustez de los regímenes, como la presuposición sociologista de una sociedad internacional, que (¿todavía?) no existe, y a la que atribuyen la identidad de los Estados, es una cuestión que solamente puede ser decidida con base en una investigación empírica todavía insuficiente.²⁰

EL ENFOQUE LIBERAL DE *ORIENTACIÓN POR VALORES*

Considerando a ambos, el institucionalismo racionalista y el institucionalismo sociologista, como enfoques sistémicos que menosprecian las diferencias domésticas, nuestros autores sostienen que, por el contrario, las relaciones entre el Estado, la sociedad y la cultura política nacionales tiene una influencia fuerte e irreductible en la política exterior y, consiguientemente, en la política internacional. Convicción que consideran rasgo común de los enfoques *liberales* de la teoría de las relaciones internacionales.

Les parece suficiente el soporte empírico de la *hipótesis de paz democrática* como para considerar casi como una ley de la política internacional que las democracias no sostienen guerras entre sí, lo que puede atribuirse a un marco cultural y normativo de las políticas democráticas. Si los individuos en una democracia se perciben a sí mismos como autónomos, autogobernados que comparten normas para vivir y dejar vivir, respetarán el derecho de los otros a la autodeterminación cuando esos otros sean percibidos también como autogobernados y, en consecuencia, difíciles de conducir a una política exterior agresiva provechosa para una élite.

Es tiempo, afirman, de considerar con seriedad la proposición de que las políticas de los Estados en las relaciones internacionales, así como el soporte popular del que puedan disfrutar dichas políticas,

²⁰ A. Hasenclever, P. Mayer y V. Rittberger, "Regimes as links between states: three theoretical perspectives", Tübingen arbeitspapiere zur internationalen politik und friedensforschung 29, Tübingen, Universität Tübingen, <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap29.htm>

derivan principalmente de sus valores fundamentales. Admiten que es precipitado hablar de una teoría liberal de la robustez de los regímenes. Pero argumentos, hipótesis y fragmentos de evidencia en numerosos estudios les sugieren que dicha teoría está formándose.

Y, como contribución, los autores alemanes bosquejan el *modelo liberal de valores* sobre la base de tres supuestos constitutivos: primero, que en ciertas situaciones la acción internacional puede explicarse mejor en términos de racionalidad orientada por valores que en términos de racionalidad finalista.²¹ Muchos actores a menudo están más preocupados por la realización de sus autoconscientemente formulados valores que por la maximización de la utilidad, y cuando actúan conforme a valores siguen una *lógica de lo que es adecuado (logic of appropriateness)*. Segundo, contra el sociologismo, los valores que guían la política exterior de un Estado no son los de una sociedad internacional, sino de su cultura y sociedad nacionales. Partiendo de una ontología atomística, en la que los átomos no son los individuos sino las sociedades nacionales, el soporte político de un régimen debe ser explicado desde abajo hacia arriba, y no desde arriba hacia abajo. Tercero, la robustez se explica en términos de compatibilidad de valores en el área problemática que trata el régimen internacional, que es la variable clave. La robustez depende del tamaño de la *zona de consenso traslapado*²² de actores orientados por valores.

²¹ Usan aquí la distinción weberiana: “Weber diferencia [...] el concepto de racionalidad práctica bajo el triple aspecto de utilización de medios, de elección de fines y de orientación por valores. La racionalidad instrumental de una acción se mide por la eficacia en [...] [el] empleo de medios para fines dados; la racionalidad electiva [...] por la corrección del cálculo de los fines para valores articulados con precisión y para medios y condiciones de contorno dados; y la racionalidad normativa [...] por la fuerza sistematizadora y unificante y por la capacidad de penetración que tienen los patrones de valor y los principios que subyacen a las preferencias de acción. A las acciones que cumplan las condiciones de racionalidad [instrumental] [...] y de racionalidad electiva, Weber las llama ‘racionales con arreglo a fines’, y a las acciones que cumplan con las condiciones de racionalidad normativa, ‘racionales con arreglo a valores’”, J. Habermas, *op. cit.*, p. 233.

²² Recurren aquí a la idea fundamental de Rawls (*Teoría de la justicia*, M. D. González, México, FCE, 1978, p. 352) de *consenso traslapado* que más tarde precisó en *Liberalismo político* (S.R. Madero B., México, FCE, 1996, p. 137) como la forma en que una sociedad democrática puede establecer y conservar la unidad y la estabilidad respetando su característico pluralismo razonable. En ella ninguna doctrina comprensiva razonable puede asegurar la base de la unidad social ni otorgar la capacidad de razón pública para cuestiones políticas fundamentales. Las que se aseguran mediante el consenso traslapado de doctrinas comprensivas razonables que suscriben la concepción política de la sociedad plural. Lo que nuestros autores hacen es una extensión de esta idea al ámbito internacional. No corresponde examinar hasta qué punto esta extensión coincide con la propuesta

Actores orientados por valores

La conducta de acuerdo con valores y la instrumental racional difieren en que la primera es relativamente independiente de cambios en el entorno; internamente motivada, es más bien constante. Los incentivos sistémicos tienen sobre ésta una influencia marginal; no pretende maximizar la utilidad obtenida de recursos escasos sino promover valores, otorgándole una importancia subordinada al costo de esta promoción.²³ Hasenclever y sus compañeros indican que mediante el adjetivo *subordinada* quieren relajar la idea weberiana de actores que, haciendo lo que piensan, no prestan ninguna atención a los posibles costos en que incurran.

No es raro considerar a actores orientados por valores como casos patológicos. Se los estima incapaces de comprometerse y son acusados de actuar sin debida consideración de las pérdidas previsibles que se provoquen a sí mismos, a otros y, a veces incluso, a la causa que los motiva. Pero investigaciones recientes en políticas de asistencia al desarrollo no apoyan esta interpretación. Los países de Europa septentrional con acentuadas orientaciones de Estado de bienestar hacen contribuciones altas de ayuda externa, tipo de conducta no convencional que sólo puede ser explicada en términos de una consideración moralmente motivada de la ayuda externa.

Aunque el concepto de *actuación orientada por valores* procura explicar la permanencia de un comportamiento, hay situaciones en las que actores modifican o abandonan su conducta orientada por valores porque buscando *realizar* estos valores, en ciertas circunstancias les resulta muy difícil o incluso imposible. La realización de valores puede parecer imposible cuando el actor carece de los recursos para una acción unilateral efectiva y es incapaz de concitar la acción multilateral. O cuando el gasto pone en riesgo la existencia misma del actor. En ambos casos puede tomar distancia y suspender temporalmente, o

de Rawls (*El derecho de gentes*, H. Valencia V., Barcelona, Paidós, 2001) porque el tema aquí es la robustez de los regímenes y no el de la justicia internacional.

²³ Desde luego que cabe aquí una interpretación finalista bienestarista utilitarista que considere la promoción de valores como elemento de relaciones de preferencia que deben satisfacerse mediante funciones de utilidad. Pero a esta interpretación, consistente con el institucionalismo racionalista, le cabe la crítica que nuestros alemanes liberales hacen mediante la recuperación de la distinción weberiana entre acciones orientadas a fines y acciones orientadas por valores. Pero incluso esto sería inaceptable para algunos finalistas, como Sen, (*Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós, 2001), que no son ni utilitaristas ni bienestaristas.

reevaluar, su orientación por valores. Aquí la orientación por valores no se opone estrictamente a la lógica finalista.

Aun en estos casos, sin embargo, los autores alemanes consideran que la lógica finalista es subordinada. Las decisiones no se fundarían en una adaptación a la situación, sino en principios objetivos e independientes. En el primer caso es el principio de que *deber implica poder*. Sin poder, el actor orientado por valores no tiene obligación de seguir persiguiéndolos. En el segundo, en el *principio de la existencia* del actor como condición necesaria de la realización de sus valores, amenazada su supervivencia está exceptuado del imperativo moral. En virtud de tales principios los actores están en posición de suspender la orientación por valores sin recaer por ello en la evaluación costo-beneficio característica de la lógica orientada a fines.

Sistemas de valor domésticos como orientaciones para la acción internacional

Contra el sociologismo, y coincidiendo en este punto con el racionalismo, el enfoque liberal de valores considera que el soporte de las instituciones internacionales es autónomo y dependiente de las unidades. La conducta de los Estados en relación con los regímenes es *elección-céntrica* y no *institución-céntrica*. No son las normas de una sociedad de Estados, en su carácter constituyente, la causa de la robustez de los regímenes, sino las convicciones morales y políticas propias pero compartidas por las sociedades individuales. No es un sentido de *nostredad* o comunidad el soporte político de las instituciones internacionales, sino el sentido de justicia que los investigadores alemanes consideran que se construye nacionalmente. La estabilidad de los regímenes se explica por los atributos internos de los Estados implicados.

Hoy se acepta que la capacidad del Estado para cooperar con otros depende en gran medida de la capacidad que el gobierno tenga de implementar internamente las políticas que pretende que se apliquen internacionalmente. En relación con la política ecológica, por ejemplo, se observa que si bien los Estados poseen todavía autoridad indiscutida de negociar reglas internacionales, la adopción de estas últimas en el ámbito doméstico, precondition de su éxito internacional, no puede darse por garantizada. Para cumplir con las reglas internacionales acordadas, los gobiernos cada vez más tienen que considerar a los actores domésticos, a quienes no pueden controlar completamente.

Consideran que la coordinación jerárquica interna²⁴ está perdiendo terreno en la hechura de la política doméstica y la auto coordinación horizontal está transformándose en la regla.²⁵ La separación clásica entre política nacional y política internacional en virtud de distintos principios organizacionales estaría perdiendo relevancia. Los Estados liberales de las sociedades industrializadas en particular, estiman, son crecientemente dependientes de la cooperación voluntaria de actores sociales con alto grado de autonomía. La auto coordinación voluntaria en los ámbitos nacionales y subnacionales, a su vez, presupone actores capaces de vincularse a sí mismos, lo que sólo puede ocurrir cuando orientan sus conductas con arreglo a valores, o de lo contrario la cooperación sería inestable. La interacción social ocurre cada vez más gracias a valores compartidos y cada vez menos debido a poderes diferenciales, lo que refleja que los sistemas liberales de gobierno se basan más en el consenso que en la coerción.

Si esto fuera cierto, afirman, la libertad del Estado para definir la política exterior estaría significativamente conformada por los valores de su respectiva sociedad, los actores sociales no podrían ser simplemente forzados a soportar cualquier acuerdo que el gobierno haya negociado internacionalmente y cualquier cooperación internacional confiable resultaría crecientemente dependiente del reconocimiento de valores comunes de las sociedades involucradas.

Traslape de valores

En consecuencia, es importante que los gobiernos que procuran crear regímenes robustos consideren el grado de homogeneidad de valores de su sociedad, definido éste por las *zonas de consenso traslapado*. Cuanto mayor sea el traslape, menor será la influencia de factores

²⁴ Los investigadores alemanes, que se limitan a retomar la distinción tradicional en teoría de relaciones internacionales, entre coordinación vertical en la política interna y coordinación horizontal en la política internacional, no notan, sin embargo, que es una coordinación que debe ser ejercida mediante mecanismos exnómicos, que, en principio, parece difícil compatibilizar con una coordinación política guiada por la idea de la democracia moderna post-ilustrada de pueblos de ciudadanos autónomos y, más bien, parece ser el residuo en la práctica política contemporánea de la vieja idea de Estados súbditos de la modernidad temprana en Europa.

²⁵ Todavía el Estado puede usar su monopolio de fuerza legítima con el fin de que los compromisos se cumplan, pero habría ocurrido un *salto cuántico* en los mecanismos de coordinación social, ahora menos motivada por incentivos externos y más por la discusión y el consenso internamente motivado.

exógenos sobre los regímenes. Cuanto menor, más sensibles a cambios en el entorno sistémico.²⁶

Central en las relaciones entre el Estado y la sociedad en un Estado liberal consideran el respeto a la libertad individual. La necesidad de un Estado de actuar bajo el gobierno de la ley se deriva de esta base normativa. No puede ejercer el poder de forma arbitraria, porque la autonomía y dignidad de los individuos se consideran inviolables. Más aún, el principio de libertad individual pone la coordinación social bajo la reserva del acuerdo individual. Las expectativas legítimas de comportamiento sólo pueden ser creadas mediante este acuerdo voluntario. Y cuando este acuerdo se logra, sólo es vinculante para cada persona según el principio de *imparcialidad (fairness)*.²⁷ Y se requiere que las partes se perciban a sí mismas como vinculadas voluntariamente sólo si el principio es generalizadamente aceptado. Quienes cumplen con el acuerdo tienen el derecho de demandar el mismo comportamiento de los demás. Este *tabú de autoexcepción* es el que permite reconciliar la libertad individual con el orden social.

Esta evaluación interna de los acuerdos, parte del modo de vida liberal, se refleja en la política exterior. Se espera que los Estados liberales operen bajo *reserva de imparcialidad internacional*. La obligación de cumplir con un acuerdo expira sólo si otros actores lo quebrantan y si esa violación es irreversible e inexcusable.²⁸ Cuando cambia el entorno

²⁶ Nuestros autores consideran como ejemplo el de los Estados liberales del mundo-OCDE, en el cual la densa red de instituciones internacionales no resultó dañada por el fin del conflicto Este-Oeste y los cambios radicales que desencadenó en el sistema internacional. Estabilidad que atribuyen a la *forma* multilateral de estas instituciones, es decir, a que las relaciones entre sus partes se organizan con base en la indivisibilidad, en principios generales de conducta y en reciprocidad difusa. Pero es más importante, estiman, que estos principios no hayan sido adoptados por razones adventicias, sino que forman parte del sistema de valores de los Estados liberales democráticos.

²⁷ Rawls (2001:62) distingue los principios para las instituciones de los principios para las personas. A los primeros los trata en primer lugar y como condición de los últimos. El principio de (justicia como) imparcialidad pertenece a los últimos: una persona debe cumplir con su papel según lo definen las reglas de una institución sólo si se dan dos condiciones. Que la institución sea justa (estructura social básica) y que las oportunidades que el acuerdo ofrece satisfagan intereses propios. Como señalamos en la nota 21, la extensión que los investigadores alemanes hacen del principio de imparcialidad al plano internacional requiere ser contrastada (lo que no pretendemos hacer aquí) con la interpretación que más tarde Rawls hace en *El derecho de gentes*.

²⁸ En este punto los investigadores alemanes parecen coincidir con los sociólogos en reconocer, aunque por distintos motivos, el principio de derecho internacional de *pacta sunt servanda*, conforme al que los pactos deben cumplirse, y discrepar de los racionalistas, cuya interpretación de la solidez de los regímenes parece más compatible con el criterio

internacional, amenazando la aceptabilidad del régimen, esta reserva de imparcialidad provee un *excedente de estabilidad* en comparación con los acuerdos cuyos miembros no son Estados liberales. Debido a su orientación por valores, los Estados liberales seguirán cumpliendo sus obligaciones a pesar de beneficios decrecientes, o procurarán una revisión consensual del mismo.²⁹

El *argumento de existencia*, sin embargo, justifica el incumplimiento, que suele acordarse en las cláusulas de escape de un régimen. Así como un ciudadano tiene derecho de autodefensa cuando otros ponen en riesgo su supervivencia, afirman los investigadores alemanes en una comparación poco satisfactoria, un Estado liberal debe considerarse autorizado a no cumplir un acuerdo cuando hacerlo ponga en riesgo su existencia o la del orden liberal doméstico. El primer deber de todo Estado liberal es salvaguardar estas capacidades. No es el caso, admiten nuestros autores, cuando el repudio busca proteger intereses particulares de sus ciudadanos.

Este enfoque, en fin, sostiene que una política exterior orientada por valores refuerza la robustez de los regímenes entre Estados liberales porque cambios en el entorno internacional que acentúan la sombra del futuro son menos importantes que para regímenes entre Estados no liberales. Lo que, reiteran nuestros autores, no debe confundirse con la obediencia ciega. Hay ocasiones en que se justifica el incumplimiento, aunque, aceptan, es posible que los Estados liberales tomen injusta ventaja de sus socios. Por ello tiene sentido acordar mecanismos de supervisión en los regímenes, lo que no los hace necesariamente menos eficientes.

Este modelo, reconocen sus creadores, necesita una mejor fundamentación empírica. Para empezar, hay que constatar si los Estados liberales son más confiables que los no liberales mediante una compa-

rebus sic stantibus, de acuerdo con el cual los pactos deben cumplirse si no cambian las condiciones.

²⁹ Este principio es también relevante en las relaciones entre Estados liberales y Estados no liberales. Según nuestros autores, un ejemplo es que Estados Unidos tomó la decisión de cumplir el tratado ABM, aun cuando miembros del gobierno que tenían intereses de grupo trataron de sacrificarlo en interés del proyecto SDI. La estrategia de quienes querían abrogar el tratado merece atención. Para procurar el soporte político interno, intentaron establecer que fue la URSS la que quebrantó el tratado ABM primero. Se trata de un mal ejemplo, amén de que en ese momento el gobierno de Estados Unidos mantenía prácticas que no respondían al principio de imparcialidad, por ejemplo respecto a Cuba; nuestros autores mismos aceptan que nada garantiza que no prevalezcan intereses de grupo en Estados Unidos, o en otro Estado liberal.

ración sistemática de la robustez de acuerdos de unos y de otros. Lo que es difícil porque las violaciones de las reglas internacionales son generalmente hechos ambiguos frecuentemente discutidos por los Estados involucrados, y también porque los desafíos externos a la robustez de los regímenes deben ser parecidos.

Además, hay que comparar sistemáticamente las negociaciones y las formas de los regímenes. Mientras el racionalismo sugiere que las negociaciones dependen críticamente de las situaciones y las estructuras, el liberalismo conforme a valores considera que son los atributos internos de los Estados los que determinan la diferencia. Si la robustez dependiera de los intereses en juego, como proponen los racionalistas, la negociación sería larga y complicada debido al engorro de calcular cómo el futuro puede afectar los intereses; si dependiera de valores, en cambio, la menor importancia de la sombra del futuro facilitaría las negociaciones.

En cuanto a la forma de las instituciones, se esperaría que los acuerdos entre Estados liberales fueran menos específicos, porque se confía en que posibles conflictos futuros serán resueltos cooperativamente sobre la base del respeto de los intereses mutuos. Por el contrario, serían más específicos entre Estados no liberales por la inseguridad acerca de cómo serán interpretados los regímenes frente a cambios futuros.

CONCLUSIÓN: NOTAS PARA UNA CRÍTICA AL INSTITUCIONALISMO LIBERAL

Aceptando de manera provisional la clasificación que los investigadores alemanes hacen de la conceptualización de la robustez de los regímenes internacionales se hará una consideración inicial del modelo teórico que construyen, al que cabe denominar de *institucionalismo liberal*. Porque consideran que los tres modelos, incluyendo el que proponen, carecen de suficiente apoyo empírico, no pretendo tratar el punto.

Aunque los sociologistas fundan su clasificación en la sociedad internacional, común a los tres modelos, es una aproximación a las relaciones internacionales centrada en la esfera política de las sociedades modernas, que los conduce a una consideración reificada de las sociedades nacionales como sujetos de gran formato que se expresan mediante sus Estados, aunque los distinga la explicación que cada uno ofrece.

Si bien comparten con los racionalistas el nacionalismo metodológico, los liberales los critican acertadamente cuando reducen a una lógica de fines la explicación de las prácticas de los Estados. Al partir de una concepción utilitarista que se despreocupa por las cuestiones de génesis, el racionalismo imputa a los Estados fines que están más allá de cualquier revisión, tanto desde la capacidad de generación de identidades que tiene la sociedad internacional, como sostiene el institucionalismo sociologista, como desde la autodefinition moral y política, tal cual propone el institucionalismo liberal.

Pero –y con ello es posible comenzar a establecer un recurso importante para la construcción de un cuarto enfoque alternativo–, las descentradas sociedades modernas, que tienen ámbitos sociales autonomizados que responden a diferentes lógicas, pueden ser mejor comprendidas mediante una consideración de cómo sus múltiples prácticas condicionan, y a su vez son condicionadas, las relaciones internacionales, concebidas no solamente como interestatales, ni tampoco limitadas a las dimensiones políticas de la vida social, sino como relaciones que se desarrollan de acuerdo con las características propias de cada uno de sus diversos ámbitos sociales autónomos y en las que participan tanto actores públicos como privados, cuyas identidades se modifican en el curso de sus prácticas.

Esta complejidad en relaciones internacionales es posible esquematizarla, como Habermas³⁰ lo hace con las sociedades modernas, en tres ámbitos autonomizados, dos de éstos sistémicos. En el económico, es razonable pensar que los actores, como lo hacen a escala nacional e internacional, se rijan por la lógica orientada a los fines de la ganancia y la acumulación.

En el político, el parecido es menor. Domésticamente, la lógica finalista del poder y la dominación coexiste con la lógica comunicativa orientada al entendimiento, que, en la forma de deliberación pública, busca regular las diversas prácticas sociales de las descentradas sociedades modernas. En el plano internacional, el ámbito político carece de espacios de deliberación pública orientados al entendimiento. Es por ello razonable pensar que los actores internacionales se conduzcan predominantemente conforme la lógica finalista de poder, lo que en parte puede explicar que el institucionalismo racionalista sea el *mainstream*, por lo menos hasta en tanto comiencen a generarse espacios deliberativos globales mediante los que se pueda aspirar a iniciar

³⁰ J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus, 1992.

un control ciudadano de las dimensiones sistémicas de la sociedad, como por ejemplo parece limitadamente comenzar a ocurrir en la Unión Europea.

Pero los ámbitos autónomos no son todos sistémicos. El mundo de la vida, como llama Habermas al tercer ámbito, el no sistémico de las sociedades modernas, en el que la lógica comunicativa genera y regenera el flujo de entendimiento del que se nutren los espacios de definición de políticas públicas, es un ámbito que desborda las fronteras nacionales y afecta las relaciones internacionales, aun en ausencia de espacios de deliberación pública política internacionales. Y es desde este ámbito no sistémico desde donde es posible esperar que se generen impulsos para la apertura y conservación de espacios políticos, mediante la generación de instancias deliberativas tanto en el ámbito internacional como en el global, en los que los extranjeros puedan considerarse entre sí ciudadanos, para regular los ámbitos sistémicos de la sociedad que son ya globales o que están ampliamente transnacionalizados.

Una consecuencia fundamental de este esbozo de enfoque alternativo es que como se comporten los Estados, y por lo tanto qué tan robustos sean los regímenes internacionales, dependerá de una consideración históricamente situada del entendimiento intersubjetivamente construido, pero no exclusivamente del entendimiento entre Estados, sino del establecido entre todos los actores públicos y privados cuyas prácticas desbordan crecientemente sus naciones. En consecuencia, no parece ser un buen recurso el nacionalismo metodológico no racional, como el que proponen nuestros liberales alemanes, para fundar un modelo explicativo de las conductas de los Estados, prescindiendo así más de los intereses y valores que de la sociedad internacional, aunque todavía ésta no se halle suficientemente constituida.

Otra consecuencia es que, como parte del esfuerzo por acabar con la filosofía del sujeto, en relaciones internacionales la interpretación no puede construirse desde abajo hacia arriba, como sostienen los nacionalistas metodológicos, tanto racionalistas como liberales, ni tampoco desde arriba hacia abajo, como los sociologistas creen, según la interpretación liberal. Un punto de partida que puede conducir a la comprensión de las relaciones internacionales es considerar que junto al interés nacional en la definición de las prácticas de los Estados, concurren además los sistemas de valores que se construyen en el ámbito nacional, pero también los que se construyen en el ámbito internacional. Replegarse sobre el consenso internacional traslapado de valores no

parece un buen punto de partida si sólo se pueden invocar conductas como la de los nórdicos europeos para indicar su posible pertinencia. Aquí a los liberales les cabe el reproche que le hacen a los sociólogos: su propuesta es más bien prospectiva.

Lo que permite indicar, en fin, otra consecuencia más. No parece haber, como proponen los institucionalistas liberales, una progresiva disolución de las diferencias organizativas entre la coordinación social jerárquica interna y la autoorganización horizontal, a favor de esta última. Más bien, junto a la intensificación, tanto nacional como transnacional, de la autoorganización de actores sociales en demanda de una democratización de los agregados sociales que está erosionando la eficacia de los mecanismos jerárquicos, comienza a emerger también una coordinación social jerárquica internacional en los ámbitos nacional e internacional, la cual sustituye y refuerza los mecanismos nacionales de coordinación jerárquica y busca compensar mediante un fortalecimiento burocrático las exigencias de participación democrática a todos los ámbitos de formulación de políticas públicas. Y de esta conservación de las formas características de las sociedades modernas, así como de las relaciones que mantienen entre sí, son expresión las instituciones internacionales, incluyendo la robustez de los regímenes. Qué tanto en el futuro podamos considerarlas principio de democratización de los agregados sociales o principio de consolidación de los mecanismos jerárquicos de coordinación, dependerá en buena medida, como proponen los sociólogos, de cómo se socialicen las instituciones de definición de políticas públicas.