

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

¿Cómo podemos explicar la tensión entre conflicto y cooperación en las relaciones entre países?; ¿qué ocurre cuando las naciones no poseen instituciones equiparables?; ¿cómo es que a partir del conflicto se produce una transición hacia la cooperación?; ¿cómo podemos explicar, por ejemplo, el tránsito del conflicto a la cooperación entre la Unión Soviética y Estados Unidos al finalizar la guerra fría?

En este capítulo presentaremos algunas de las teorías más importantes en el campo de las relaciones internacionales para reflexionar sobre parte de sus fortalezas y debilidades. Analizaremos cómo ninguna de ellas permite explicar adecuadamente la tensión entre conflicto y cooperación implícita en las relaciones internacionales. Las teorías de las relaciones internacionales son herramientas heurísticas que nos permiten dar sentido, a partir de tipos ideales al estilo weberiano, de estructuras, procesos, causas, efectos y resultados, a acontecimientos que ocurren en el ámbito internacional (Puchala, 2003: 5). Las diferentes teorías subrayan aspectos distintos de los fenómenos internacionales. Algunas ponen énfasis en la historia, otras en los ciclos, las causas o el poder, pero todas tienen que abordar el diferendo y el acuerdo.

Los años setenta se caracterizaron por la hegemonía de las teorías realistas en el campo de las relaciones internacionales (Waltz, 1975). Siguiendo a Tucídides, muchos han considerado que siempre ha existido una lucha permanente por la riqueza y el poder, premisa a partir de la cual explicaban los fenómenos internacionales, así como los procesos de la paz y de la guerra. La seguridad, el honor y el interés propio son motivaciones que constantemente conducen a las personas al conflicto.

Siguiendo una veta similar, originada en la tradición maquiavélica, durante muchos años varios fundamentos teóricos fueron considerados verdades innegables o dogmas. Se concebía al Estado como el actor principal de la sociedad. Así, las reglas racionales exigían que dicho Estado, o príncipe, se protegiese a sí mismo de los ataques de los príncipes vecinos a cualquier costo. Desde esta visión, la política mundial sólo puede entenderse como una lucha permanente por la supervivencia de los Estados, que desempeñan un papel fundamental en la protección de la sociedad; por lo tanto, puede justificarse prácticamente cualquier cosa para garantizar su reproducción. En otras palabras y cuando menos en este caso, el fin justifica los medios.

En estos asuntos no se pueden plantear consideraciones morales o religiosas: la estrategia es sobrevivir como entidad política y adquirir poder para que ningún otro Estado se convierta en una amenaza potencial para la seguridad propia. En este esquema no existe tal cosa como un vacío de poder; si alguien no lo ejerce otro más lo hará. Por ello, también en el plano internacional resulta inevitable emprender las acciones necesarias para llenar cualquier posición de poder que se presente. De lo contrario algún otro Estado lo hará inmediatamente.

Asimismo, muchos de los aspectos centrales de la teoría de Thomas Hobbes se volvieron paradigmáticos en las relaciones internacionales. Para este filósofo, el hombre es motivado por el interés propio en un mundo de recursos escasos, y la desconfianza, la gloria y la competencia son los motores del estado de guerra (internacional). En un mundo con recursos insuficientes, en el que incluso el hombre más débil es capaz de atacar y ocasionarle daño al más fuerte, la especie humana vive en un estado de guerra constante de todos contra todos: *homo homini lupus est*. La solución a este círculo vicioso de guerra permanente es la construcción de un poder compartido proveniente de los poderes de cada persona, cuyo fin sea garantizar los fundamentos de la vida colectiva. Dado que existe una gran incertidumbre, resulta racional que los hombres cedan sus derechos o su poder al monarca absoluto, el único capaz de imponer el orden, con el fin de que la vida pueda ser productiva al regirse por sus reglas. En ese contexto, Hobbes plantea el autoritarismo como herramienta para resolver el círculo vicioso consustancial al “estado de naturaleza”, develando el verdadero rostro de una lucha derivada de la esencia de la naturaleza humana. El monarca absoluto se convierte en el máximo juez con la decisión final sobre todos los conflictos.

El *Leviatán* aparece como el único camino para superar el miedo y la competencia por el poder. Así es como Hobbes pretende resolver el dilema de la seguridad, concluyendo que la única escapatoria frente a la incertidumbre o la anarquía, ocasionadas por el miedo de ser atacado inclusive por un aliado más débil, es justamente cederle todos los derechos al soberano, para que se erija en el juez supremo que habíamos mencionado. Hobbes también percibe que esta inseguridad está presente en el nivel internacional, así como la predisposición de los Estados para la guerra preventiva; sin embargo, en el plano de las relaciones entre las naciones no existe una autoridad superior a todas ellas que las obligue a cumplir con los acuerdos y contribuya a superar el círculo vicioso de la anarquía (Hobbes cit. en Martinich, 1995; Hobbes, 1975).

Basada en los principios de estos dos teóricos clásicos de la ciencia política, la corriente realista en relaciones internacionales describe un mundo en el que la acción de los Estados está motivada esencialmente por el interés propio, por la búsqueda del poder y de la supervivencia. En el contexto internacional no existe una

autoridad superior con la facultad de decidir quién o quiénes tienen la razón en un conflicto entre dos o más países y, por lo tanto, aseguran, lo que impera es la anarquía.<sup>2</sup> En este sentido, Hans J. Morgenthau y Kenneth W. Thompson sostienen que la historia mundial se reduce al despliegue de una permanente lucha por el poder (Morgenthau y Thompson, 1948), donde los actores son los Estados y cuyo principal objetivo de política exterior es dominar o controlar a otros Estados para sobrevivir. Así, los Estados o están en guerra o la planean o consideran estrategias para entablarla. Según esta visión, el Estado se comporta como un ente racional que persigue los intereses que mejor le convengan para incrementar su capacidad de supervivencia.

Los Estados como agentes unitarios persiguen sus intereses nacionales. Las relaciones que se establecen entre los países son estrictamente de poder, en las cuales los más fuertes influyen sobre los más débiles y éstos, a su vez, luchan para convertirse en naciones poderosas. De acuerdo con estas premisas se puede concluir que el centro de la atención de esta escuela de pensamiento es la guerra entre Estados. Morgenthau y Thompson describen al sistema internacional como un complejo equilibrio de poder, un mecanismo que sirve para estabilizar a dichos sistemas; así, en la medida en que los Estados temen la formación de un hegemón forman alianzas para contrarrestar el poder de una de las partes.

Posteriormente, el paradigma más importante en la materia fue el postulado por el neorrealismo, cuyo más importante exponente es Kenneth Waltz. La principal aportación de esta corriente fue su insistencia en la necesidad de equilibrar el poder para evitar la guerra. Su marco conceptual concebía un juego de suma cero, esto es, un tipo de relación en la cual cada vez que algún Estado obtiene algo necesariamente algún otro lo pierde. En consecuencia, en este paradigma es imposible encontrarle un lugar al concepto de justicia. En medio de la lucha por sobrevivir, las cuestiones éticas son ignoradas o permanecen al margen. Cuando todo se supedita a la necesidad de sobrevivir, las consideraciones relativas a la justicia no tienen cabida. Los temas principales son la seguridad y la supervivencia del Estado. Para los neorrealistas la unidad de análisis no es el Estado, sino la estructura del sistema internacional; la capacidad y posición de los Estados en dicho sistema. El equilibrio de poder está determinado por la estructura del sistema y la cooperación se torna muy difícil porque los Estados están temerosos de que las ganancias de otro Estado deriven en perjuicio propio, pues las partes pueden hacer trampa y no cumplir los tratados.

Existen distintos intereses, pero a pesar de ello los países se unen y forman alianzas. El objetivo es lograr que ninguno concentre todo el poder. Waltz explica el

<sup>2</sup> Hedley Bull (1995: 44) argumenta que en el contexto internacional no hay una anarquía en abstracto, sino una *sociedad internacional* o *sistema de Estados*, una *sociedad anárquica*.

equilibrio internacional en los esquemas bipolar y multipolar.<sup>3</sup> Afirma que el primero es más rígido que el segundo y esta flexibilidad reduce la posibilidad de que surjan nuevos conflictos. En el sistema bipolar, los centros de poder pueden ser dos países grandes o alianzas de países. En el multipolar hay tres o más centros y existe una dispersión del poder. En el bipolar hay una mayor probabilidad de una guerra global. Aunque apunta que la proliferación de armamento nuclear puede ser un elemento estabilizador en la medida en que los superpoderes se autolimitan.

Los paradigmas realista y neorrealista negaban un sitio a la moralidad en las relaciones internacionales, tal como ocurría con Maquiavelo. Tanto Morgenthau y Thompson como Waltz están convencidos de que en este campo prevalece la anarquía, por lo que no existe una autoridad cuya función sea solucionar los conflictos entre los Estados.

Se hacía la guerra para sobrevivir y también lo necesario para garantizar que se mantendría el poder, lo cual incluía establecer alianzas con el enemigo o, incluso, destruirlo sin importar el costo, si lo que estaba en juego era la supervivencia. Ahora bien, dada la naturaleza de las armas nucleares no había una fórmula realista para garantizar ni la victoria ni la supervivencia. El mejor escenario posible era evitar la guerra y sus inimaginables consecuencias. Durante la guerra fría siempre estuvo presente la constante amenaza de una posible conflagración.

## **Cambios en el contexto internacional**

Después de la segunda guerra mundial, las relaciones internacionales giraban alrededor del arreglo bipolar establecido por Estados Unidos y la Unión Soviética. Se consideraba que este equilibrio de poder era el principal factor para evitar la guerra, en particular la nuclear. Paradójicamente, en aras de contribuir a resolver el dilema de la seguridad mundial, los países debían adecuar sus intereses a la luz de sus propias percepciones sobre las amenazas a su seguridad.

Durante la guerra fría, la mayoría de las naciones normalmente se alineaban con alguna de las dos superpotencias, de acuerdo con sus circunstancias geopolíticas y sus principios ideológicos. Podría decirse que se colocaban bajo el manto protector de uno de los dos Estados hegemónicos. Todo conflicto que surgiera en cualquier país se interpretaba o bien como una oportunidad o como un intento —o

<sup>3</sup> Al hablar del sistema de polaridad nos referimos a los bloques de poder que se constituyen en el sistema internacional. En el mundo bipolar existen sólo dos países hegemónicos que mantienen áreas de influencia. Esta situación se dio claramente durante la guerra fría, que dividió al mundo en dos bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética. En el multipolar son varios los poderes, cuando menos cinco, que participan en el equilibrio internacional; no obstante, al concluir la guerra fría lo que claramente se observó fue un mundo unipolar, donde Estados Unidos era la potencia hegemónica.

ambos— de alguna de las superpotencias para incrementar su esfera de poder a costa de la otra. Al mismo tiempo, competían por el predominio nuclear para demostrar su poderío. La idea principal detrás de esta “competencia” era la creencia de que sólo a través de la demostración creíble de la capacidad para aniquilar al adversario se podían afianzar las posibilidades de la supervivencia y con ello evitar la guerra.

El enorme arsenal que acumularon constituía por sí mismo una amenaza permanente, independientemente de su capacidad para usarlo en cualquier momento. Si alguna de las superpotencias hubiese iniciado una guerra nuclear, la cadena de acciones y reacciones habría conducido sin duda a la destrucción total, razón por la cual ambas naciones se abstendrían de iniciarla. Ése era el verdadero significado de la estrategia de la destrucción mutua asegurada (MAD, por sus siglas en inglés).

Empero, este tipo de razonamientos condujo inevitablemente a una carrera sin control por poseer las armas más poderosas y eficientes. Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética militarizaron en buena medida sus economías aunque, al final, sólo el primero resistió el proceso y su producto interno creció de manera importante no a pesar del sector industrial militar, como algunos sostienen, sino gracias a él. Por su parte, la Unión Soviética se vio obligada a incrementar su presupuesto militar de tal forma que su desarrollo económico se estancó. A principios de los ochenta del siglo pasado, el crecimiento de dicha nación se llegó a estimar en un rango de entre el 0.6 y el uno por ciento del PIB o incluso en cero (Fukuyama, 1992: 38).

El paradigma realista funcionó como la mejor herramienta para explicar tal escenario. Incluso hay quienes sostienen que al revisarse las mejores propuestas teóricas sobre las relaciones internacionales del siglo XX tres nombres siempre serán recordados: los de Morgenthau y Thompson, y su realismo, y el de Waltz por el neorealismo (Mearsheimer, 2002). Los tres aportaron poderosas herramientas para comprender el problemático contexto a que se enfrentaron. Hay que reconocer que se trata de teorías parsimoniosas, es decir, que con pocos elementos lograron crear un aparato conceptual interesante, el cual les permitió explicar con facilidad los conflictos existentes entre los países en periodos en que predominaban los antagonismos; sin embargo, ninguna logra dar cuenta cabal del surgimiento de nuevos actores en el contexto internacional ni explicar los cambios en el nivel sistémico. Inclusive, es difícil comprender con sus términos la aparición de agendas internacionales más complejas; es decir, en la actualidad la agenda internacional incluye temas ecológicos o de salud, por nombrar sólo algunos, que resultan poco comprensibles a la luz del proyecto poco flexible de los realistas. En pocas palabras, la misma fuerza de sus premisas es también la que los lleva a un innegable reduccionismo.

Richard N. Lebow considera que los realistas redujeron toda la explicación al miedo, negando con ello toda posibilidad de cooperación. El realismo niega la posi-

bilidad de que exista una sociedad a nivel internacional y considera que las relaciones internacionales tienen un carácter universal, atemporal e inmutable (Lebow, 2008: 2).

La revolución de la información trajo consigo importantes consecuencias no contempladas. El mundo globalizado accedió a la comunicación instantánea y, aunque el totalitarismo soviético intentó aplastar a la sociedad civil y diluir la inconformidad, estos cambios tecnológicos imposibilitaron el ocultamiento prolongado a escala internacional de los problemas económicos padecidos por la Unión Soviética y su fracaso se hizo evidente. Al mismo tiempo, los avances del mundo libre no podían tampoco ocultarse del todo en los países totalitarios. Sus habitantes comenzaron a mirar en la televisión cómo vivían otros pueblos y por medio de las computadoras pudieron comunicarse con el resto del mundo prácticamente en tiempo real.

Se cuestionaba la legitimidad del sistema en una época en la que los derechos humanos comenzaron a protegerse cada vez más y en un mayor número de países, mientras que la libertad se restringía en los Estados totalitarios. En todas las sociedades floreció el reclamo de mejorar la protección de los derechos humanos, y en general los ciudadanos comenzaron a luchar no sólo por sus propios derechos, sino por los de todos los seres humanos.

A finales de los ochenta del siglo anterior, la guerra fría llegó a término con la caída del mundo socialista y comenzó a gestarse una realidad que no consistía únicamente en la omnipresencia del conflicto, sino también en la emergencia de la cooperación. Como lo sostiene Thomas Kühn, cuando el viejo paradigma no puede ya explicar muchos elementos de una realidad novedosa surge la necesidad de crear un nuevo paradigma.<sup>4</sup> La teoría realista no parecía la más adecuada para explicar algunos matices que definían a distintas épocas históricas pues, por ejemplo, no permitía comprender las diferencias entre la guerra fría y los años inmediatos a su finalización.

Si se quiere analizar la posición de la Unión Soviética en la primera etapa y al mismo tiempo dar cuenta, utilizando las herramientas teóricas y metodológicas de los realistas, de la voluntad de Rusia para cooperar con Estados Unidos en el momento histórico posterior no se apreciará ninguna diferencia clara entre ambos periodos, aunque todos sabemos que son muchas e importantes. Resulta difícil explicar las transformaciones cuando están alejadas del conflicto.

<sup>4</sup> Ciertos autores critican que sólo se hable de los paradigmas realista e institucionalista. El llamado movimiento posmoderno cuestiona en este campo las categorías de esos paradigmas dominantes. La genealogía se basa en el análisis de los conceptos al estudiar los choques de ciertos discursos para imponerse, analiza qué voces se callan, cómo se definen las fronteras y los ciudadanos, y cómo se excluye a determinados grupos (Booth y Smith, 1995).

## Del conflicto a la cooperación: nuevos paradigmas

Si pretendemos explicar todos los fenómenos mundiales por el deseo de supervivencia de los Estados, entonces ¿para qué molestarnos en estudiar casos específicos de las relaciones internacionales cuando ya conocemos la causa antes de siquiera iniciar la investigación? Se ha dicho que el paradigma realista funciona bien para comprender las respuestas de los Estados en el tema de la inseguridad, pero también que “ofrece muy poca orientación para explicar la pacificación del mundo liberal” (Doyle, 1983a: 218). No nos ayuda mucho para analizar los cambios pacíficos o para entender el equilibrio que pese a todo existe en el llamado “orden internacional”.

Todo ello condujo a una época revolucionaria en las ciencias sociales, pues resultaba imposible explicar cada vez más y más fenómenos si se seguía el viejo paradigma. Se requería con cierta urgencia de nuevas explicaciones. Lo anterior no significa que se deba descartar la perspectiva realista, la cual ofrece algunos elementos que todavía podrían ayudar a comprender en parte nuestro mundo. Entonces, podemos afirmar que se requiere un aparato teórico más comprehensivo porque “existen anomalías o fenómenos no explicados por la [vieja] teoría”, que impulsan a la comunidad científica a buscar una alternativa (Elman y Elman, 2003: x).

En ese momento apareció un enfoque conocido como “neoinstitucionalismo”, basado en las premisas del realismo, pero que intentaba explicar la cooperación que comenzaba a surgir entre *viejos enemigos*. Lo hizo introduciendo a las instituciones en el análisis para comprender estos novedosos y en cierto sentido *anómalos* fenómenos; sin embargo, algunos realistas ortodoxos no creían que el papel complementario de las instituciones pudiese resolver el conflicto entre países que buscaban impulsar sus intereses, y constantemente señalaban la incapacidad de los organismos internacionales para imponer sanciones y, por lo tanto, cuestionaban su poder. Algunos neoinstitucionalistas intentan demostrar que no existe una distinción clara entre el enfoque institucional liberal y el neorrealismo y que, en cierto sentido, pueden concebirse como complementarios. Por otro lado, los realistas ortodoxos afirman que existen inconsistencias importantes e insoslayables entre realismo e institucionalismo.

Para los institucionalistas el peor escenario posible es el fracaso de la cooperación, mientras que para los realistas esta última puede conducir a la pérdida de independencia o incluso convertirse en una amenaza para la seguridad (Grieco, 1988: 485-507). Además, los partidarios del realismo sostienen que los fracasos de los acuerdos comerciales, así como también sus éxitos, de los cuales reconocen algunos, a fin de cuentas pueden explicarse mejor con las premisas de su teoría que con las del institucionalismo. Pueden entenderse como una alianza específica que cam-

bia, en vez de como una cooperación constante. Los neorrealistas, por su parte, estarían interesados únicamente en saber quién es el ganador en cualquier relación entre países, mientras que los neoinstitucionalistas se preocuparían por ubicar las ganancias de todas las partes.

Como ya lo mencionamos, si para el realismo el poder es el motor de todas las relaciones, entonces nos podemos preguntar ¿por qué aceptarían algunos países poderosos que los guíe una superpotencia? Asimismo, nos podemos cuestionar ¿por qué son relevantes las instituciones internacionales si no cuentan con el poder suficiente para aplicar castigos cuando se violan los acuerdos? También se debe explicar por qué las instituciones funcionan a pesar de lo anterior, característica que constituye su fuerza. A los neorrealistas no les agrada la aparición de nuevos actores, como las ONG o las instituciones internacionales, pues son difíciles de analizar en su paradigma. Éste es precisamente el punto que los distingue de los neoinstitucionalistas, quienes registran la existencia de las instituciones y sostienen que es necesario observar el importante papel que desempeñan en la política mundial. Cabe mencionar que mientras para los neorrealistas el análisis de las instituciones carece de relevancia, para los partidarios del institucionalismo es central abordar las preocupaciones comunes entre las naciones, así como las reglas que estructuran sus relaciones y la interdependencia económica.

Waltz piensa que la reflexión sobre el contexto internacional no debe distraerse con consideraciones sobre la política interna u otros elementos de esa unidad actuante que es el Estado, aunque a fin de cuentas sea éste quien otorga el poder a las demás instituciones. Los Estados calculan cómo pueden potenciar sus intereses de acuerdo con la posición que ocupan en el sistema; establecen o cambian sus alianzas con la finalidad de promover un equilibrio de poderes como resultado de su objetivo principal de autopreservación. Entre los Estados que constituyen el sistema mundial existe una diferencia obvia en cuanto a la magnitud de su poder.

Pese a sus iluminadoras aportaciones, no podemos ignorar que la teoría realista no pudo prever el “nuevo fenómeno” de la cooperación internacional entre antiguos enemigos. Algunos autores sostienen que las teorías deben ser capaces de ver más allá de los elementos empleados en su propia construcción (Elman y Elman, 2003). Para los realistas, lo esencial es que siempre se tiende al equilibrio de poder. De acuerdo con Waltz, probablemente el más importante representante del neorrealismo, los Estados tienen muy pocos incentivos para cooperar entre sí, excepto en situaciones de amenaza o como respuesta ante las grandes concentraciones de poder; en estos casos tienden a crear alianzas, aunque también, considera, existe la posibilidad de que algunos países poderosos se aprovechen de los demás y, por lo tanto, los Estados se tornan reacios a correr riesgos. Por ello, cuando cooperan lo hacen sólo porque el poder de otro país representa una amenaza directa para ellos.

En el paradigma realista, el problema del orden puede resolverse en el nivel nacional mediante la intervención del Estado, pero queda sin solución en el contexto internacional, al no existir ningún “supraEstado” que pueda vigilar la aplicación de las leyes internacionales como tampoco existe poder alguno que haga cumplir las reglas o los acuerdos en el sistema mundial. Es por ello que prevalece la inseguridad.

Los realistas argumentan que, aun cuando la cooperación ocurra, ésta sólo podrá ser viable en el corto plazo.<sup>5</sup> Richard N. Lebow señala que, si bien es notoria la falta de consensos normativos, no existen interacciones cara a cara y es evidente que hay una mayor dificultad para la supervisión mutua, lo que a su vez complica el control social. Ahora bien, con todo y eso no es imposible lograr la cooperación en los niveles regional e internacional (Lebow, 2008: 7).

En resumen, podemos afirmar que el realismo se sostiene en cinco premisas básicas:

- 1) los Estados son los actores principales en el contexto internacional;
- 2) los Estados deben defender sus intereses vitales y ser cuidadosos en no exceder sus capacidades;
- 3) la anarquía internacional guía las acciones de dichos Estados;
- 4) a causa de la anarquía existente se encuentran constantemente en conflicto y se rehúsan a cooperar incluso cuando tienen intereses comunes;
- 5) es poco lo que las instituciones internacionales pueden hacer para que los Estados cooperen en ciertos casos (Lebow, 2008: 488).

Para los institucionalistas, por el contrario, juegan un papel determinante las instituciones que contribuyen a disminuir las diferencias de poder entre las naciones. Aunque los realistas contraargumentan que, en última instancia, es el Estado quien les otorga ese poder y, por lo tanto, estamos frente a un mero epifenómeno (Keohane y Martin, 2003: 73). A su vez, los institucionalistas responden que han tomado en cuenta fundamentalmente todas las premisas realistas, “pero que al tratar a la información como una variable, [su propio paradigma] fue capaz de considerar una amplia cooperación [internacional] y también de demostrar cómo se vinculan las instituciones con dicha cooperación” (Keohane y Martin, 2003: 73).

Los institucionalistas reformulan las premisas del realismo para superar sus limitaciones de la siguiente manera:

<sup>5</sup> Al igual que Grieco, no consigo apreciar una gran diferencia entre realistas y neorealistas, porque básicamente comparten las mismas premisas. Posiblemente, la única sea la necesidad de los segundos de explicar una cooperación que no existía antes del fin de la guerra fría (Grieco: 2008).

- 1) Los Estados siguen siendo los actores más importantes en la política mundial, pero existen otras instituciones que deben tomarse en cuenta;
- 2) los Estados se comportan como seres racionales y llevan a cabo una valoración de la situación e intentan maximizar los beneficios obtenibles y minimizar los posibles costos;
- 3) los Estados persiguen sus intereses, incluyendo el más importante, que es la supervivencia, en lugar de comportarse de forma altruista;
- 4) los Estados funcionan en un mundo anárquico en el que no existe un gobierno común que pueda forzarlos a cumplir los acuerdos o los castigue cuando no lo hacen (Keohane y Martin, 2003: 74).

Según esta corriente de pensamiento, ciertas instituciones internacionales presentan patrones de colaboración que permiten que los Estados cooperen porque comparten la información y, por lo tanto, reducen los riesgos e incrementan los beneficios. Los institucionalistas opinan que los neorrealistas tienden a *reducir* todos los intereses del Estado al tema del poder y, al respecto, formulan una premisa más laxa, que postula que en efecto algunas veces la motivación de los gobiernos nacionales es el poder, pero en otras, “bajo [ciertas] condiciones sistémicas, los Estados definirán sus propios intereses de forma diferente” (Keohane, 1986: 195). Además, el poder no siempre es la única herramienta predictiva-explicativa, ya que puede no ser útil para comprender casos como el de la guerra de Vietnam, en el cual el país más débil ganó la guerra. Resulta obvio que es preciso contar con una visión más amplia acerca de los intereses nacionales en el contexto del sistema mundial para explicar casos como éste. El poder por sí solo no nos ayuda a predecir los diferentes resultados posibles de una misma circunstancia.

No es que los realistas nieguen totalmente la existencia de la cooperación, pero piensan que es muy poco frecuente y superficial. Al no existir condiciones que garanticen el acatamiento de las normas por parte de los otros, los Estados no pueden depositar mucha confianza en las instituciones; otros les pueden hacer trampa y, por lo tanto, resulta difícil establecer patrones de cooperación. Además, las diferencias en los beneficios siempre son una preocupación o un obstáculo. El socio de hoy puede convertirse en el enemigo del mañana (Grieco, 1988).

Los neorrealistas argumentan que es extremadamente difícil fomentar la cooperación en condiciones de anarquía. En este punto, sus adversarios teóricos se distancian de ellos al establecer una clara diferencia entre el caos y la anarquía. En el caos nada funciona y la cooperación es imposible, pero para los institucionalistas la anarquía puede superarse por medio de la información. En opinión de Keohane, es cierto que en ocasiones los Estados sufren abusos a corto plazo al establecer nexos de cooperación, pero a la larga se benefician de ella. Por lo tanto, “a veces los Estados

participan en patrones profundos de cooperación” (Keohane y Martin, 2003: 77) e, incluso, crean instituciones para mantener esos patrones.

Los partidarios del institucionalismo argumentan que, aun cuando es cierto que el contexto internacional es inestable, que se pueda compartir información permite que la cooperación resulte razonable. Siempre existe la posibilidad de que la información aumente y por lo tanto se comparta, y al hacerlo los Estados crean instituciones que benefician a todas las partes involucradas. Los exponentes de esta corriente no pueden, a fin de cuentas, aceptar la premisa realista del conflicto permanente. Sus fundamentos teóricos no parten del pensamiento de Hobbes o de Maquiavelo, sino del de Locke y el de Kant, quienes ya visualizaban la cooperación y la paz, la evolución hacia un mundo mejor. Con su teoría de las relaciones internacionales tratan de explicar las formas de vinculación entre los Estados a partir de un marco conceptual que incluye las ideas de integración, institucionalización, modernización, liberalización y democratización (Puchala, 2003: 190).

### **El dilema del prisionero en el contexto internacional**

La estructura de este proceso de cooperación o no cooperación en el contexto internacional es similar al dilema de los prisioneros, en el cual dos hombres son arrestados por un crimen menor, son encerrados en salas separadas y el policía le dice a uno de ellos que es posible que su cómplice confiese y si lo hace obtendrá una pena de tres años de prisión, mientras que a él le corresponderá una condena de diez años. La mejor acción posible sería no confesar y esperar que el cómplice tampoco lo haga, de modo que ambos sean condenados a sólo un año, pero la imposibilidad de confiar en el cómplice, debido a que no pueden compartir información, ocasiona que ambos confiesen y sean sentenciados a tres años en prisión, opción que desde luego no era la óptima. El comportamiento de los prisioneros al tomar una decisión inferior a la óptima es completamente racional, puesto que al carecer de confianza uno en el otro, así como de la información necesaria, si hubieran elegido no confesar habrían corrido el riesgo de enfrentar el peor de los escenarios posibles.

	1. Confesar	2. No confesar
Confesar	-3,-3	0,-10
3. No confesar	-10,0	-1 -1

Los institucionalistas usan este ejemplo para demostrar que cuando los individuos o los Estados actúan pensando únicamente en su propio interés los resultados

no son los mejores, sin considerar que por medio de la cooperación se pueden obtener más beneficios. Ahora, cuando existe intercambio de información la cooperación rinde los mejores resultados. Los realistas sostienen que, dado que es imposible confiar en los demás porque te pueden traicionar, nunca se tendrá la seguridad de que se cumplirán los acuerdos, lo cual implica moverse siempre en un terreno muy inestable. Los institucionalistas argumentan que el dilema del prisionero alude a una situación aislada que sucede sólo una vez, mientras que las relaciones entre países se mantienen y ello también debe considerarse. Se puede perder un poco en el corto plazo, pero en el largo es posible ganar. La mejor forma de evitar el dilema del prisionero, afirman, es mediante el intercambio de información y la construcción de instituciones. Para los realistas, en cambio, no se puede escapar nunca de la incertidumbre, en la que no se comparten ni la información ni la confianza. Más adelante utilizaré el dilema del prisionero para demostrar la racionalidad de la justicia y la posibilidad de un mundo pacífico.

Según los seguidores del institucionalismo, sus adversarios teóricos tienden a ignorar ciertas tendencias o instituciones, por ejemplo, que las democracias se inclinan a evitar entablar guerras entre sí; es decir, el sistema democrático nos conduce a la paz; sin embargo, los neorealistas responden que “es la situación de paz internacional la que da lugar a la democracia” (Midlarsky, 2002: 88-117). Hasta ahora, la relación entre democracia y paz no se ha explicado de forma totalmente satisfactoria. Es cierto que en ocasiones la democracia permite la existencia de sociedades con orden, pero en otros contextos una democracia también puede ser escenario de una sobreabundancia de demandas de parte de la población lo cual, sobre todo cuando no hay crecimiento económico, produce insatisfacción y conduce al desorden.

El institucionalismo señala que debe reconocerse la emergencia de nuevos actores, como las organizaciones no gubernamentales (ONG), así como a todas las instituciones internacionales importantes y a los países que en ellas participan. Ahora bien, estos nuevos actores no estatales crean, por medio de la supercarretera de la información, redes que luchan específicamente por los temas que les conciernen. Ello ha dado lugar a alianzas de personas en todo el mundo que persiguen algún interés en común. Son las llamadas alianzas transnacionales.

Según los institucionalistas, no se puede ignorar la influencia de organismos como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, con lo cual pretenden demostrar que “la cooperación internacional es amplia y altamente institucionalizada” (Keohane y Martin, 2003: 76). Como lo explica Keohane, aunque algunas instituciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se formaron en respuesta a ciertas coyunturas, en este caso la llamada amenaza soviética, aun después de su desaparición

continúan existiendo (Keohane y Martin, 2003: 76); por lo tanto, necesitamos de una explicación más amplia y sólida para entender su permanencia. Según los institucionalistas, el hecho de que las instituciones internacionales no sean todopoderosas o no formen parte de un Estado no les resta pertinencia. De cierta manera, al paradigma realista no le interesa en absoluto la forma en que operan. Se puede decir que el realismo no proporciona explicación alguna acerca del origen de la paz y mucho menos sobre sus reglas, normas e instituciones.

Las instituciones se definen como un “conjunto persistente e interconectado de reglas (formales e informales) que dictan roles de conducta, constriñen la actividad y dan forma a las expectativas” (Keohane y Martin, 2003: 78). Debemos reconocer que, en cierto sentido, los institucionalistas captan de alguna manera un fenómeno visible y superan la explicación mecánica de la amenaza o de la expresión de poder de los realistas para entender la permanencia de las instituciones; sin embargo, necesitamos algo más que el mero reconocimiento del papel de las mismas.

Como lo comentamos, el institucionalismo no rechaza por completo al realismo e incluso adopta algunas de sus premisas más importantes, pero las amplía e intenta explicar por qué los Estados cooperan a pesar de tener intereses distintos. Los seguidores del realismo sostienen, por otra parte, que la mayoría de los Estados presuponen siempre las peores intenciones de parte de los otros y, por lo tanto, procuran protegerse. Ello los obliga a diseñar sus estrategias planteándose el peor escenario posible (Keohane y Martin, 2003: 79).

Lo anterior se ejemplifica con el dilema del prisionero porque, pese a ser actores racionales, los Estados escogen casi siempre una alternativa inferior a la óptima. Aunque desde el punto de vista de los actores involucrados existe una posición más racional, éstos son colocados en tal situación que eligen la peor opción. Mientras que para el realista no existe solución al dilema del prisionero, el institucionalista piensa que si se cambia la estructura del dilema, permitiendo que los participantes compartan información, entonces la cooperación se torna viable, lo cual promueve que se elija la mejor opción.

El institucionalismo sostiene que la información puede influir positivamente en las acciones humanas, razón por la cual los Estados logran apreciar los beneficios de su cooperación; no obstante, para que ésta funcione es importante que dichos Estados obtengan la mayor cantidad de información posible sobre las preferencias y acciones de los otros. Los organismos internacionales ayudan a institucionalizar la reciprocidad y a elevar el costo de no cumplir con los acuerdos.

En este punto encontramos una clara diferencia entre realistas e institucionalistas en cuanto a la percepción de la anarquía. Mientras que los primeros la conciben como la posibilidad de la guerra, para los segundos representa la carencia de organismos o de un gobierno común en el nivel internacional. Una cosa es no com-

partir o compartir sólo algunos intereses y otra muy distinta es luchar por la supervivencia. Los primeros subrayan que no se trata de acrecentar al máximo el poder, sino de mantenerlo *versus* los otros Estados.

Los realistas explican la tensión y los institucionalistas la cooperación; sin embargo, ninguna de esas dos posiciones parece abarcar la totalidad del espectro. El realismo explica mejor el conflicto, pero pasa por alto el acuerdo, mientras que el institucionalismo intenta dar cuenta de la cooperación, pero su explicación resulta insuficiente porque subestima el desacuerdo. Se requiere de un enfoque analítico realmente capaz de abarcar tanto la cooperación como la tensión, y decimos *realmente*, pues consideramos que el institucionalismo en efecto salta de la tensión a la cooperación, pero no explica por qué algunas veces existe esta última y otras no. Explica la tensión, pero en el caso de la cooperación lo hace de manera aislada, sobre todo porque reconoce el papel de las instituciones y analiza cómo funcionan, pero no informa sobre cómo la tensión puede transformarse en cooperación para manejar el conflicto.

La posición institucionalista sostiene que el crecimiento de las instituciones se explica por el interés de los Estados en obtener beneficios conjuntos. En nuestra opinión, se trata de un argumento circular: cooperan porque tienen instituciones y tienen instituciones porque cooperan. Nos hace falta algo más para comprender por qué a pesar de que en algunos casos tienen intereses distintos mantienen la voluntad de cooperar. Tampoco nos explican cómo se forman los intereses comunes, de dónde provienen y cómo se vuelven obligatorios.

Lo que intentaremos mostrar a lo largo de este volumen es cómo un acto de empatía puede ayudar a la cooperación internacional, beneficiando los intereses propios y ajenos, pues resuelve el problema del orden y, por lo tanto, garantiza la supervivencia de los Estados. No basta contar con información sobre los otros Estados, se requiere además de una actitud empática que ayude a comprender sus preferencias y acciones, y a detectar posibles intereses comunes. Existen innumerables casos en que se cuenta con una gran cantidad de información y, sin embargo, no podemos entenderla. Sólo mediante este ejercicio de empatía la información poco a poco adquiere sentido. Es precisamente el federalismo el sistema que mejor estimula los elementos presentes en la cooperación. Por ello, si somos capaces de cumplir con lo que el federalismo nos exige, con sus principios profundos, podremos cooperar sin renunciar a nuestro propio interés.

Como mencionamos, los realistas y neorealistas aseguran que en el campo internacional prevalece el estado de anarquía debido a que no existe un súper poder que pueda obligar a los Estados a cumplir los acuerdos que suscriben. Es por ello que no hay muchas probabilidades de una cooperación significativa; por el contrario, llevado al extremo, incluso permanece latente la posibilidad de la guerra, sobre todo

cuando un actor obtiene demasiadas ganancias en relación con los demás. Trataré de demostrar cómo en ciertas condiciones la cooperación resulta lo más racional para los Estados, siempre y cuando los beneficios sean aceptados por ambos actores, aun cuando exista una diferencia de poder entre ellos e incluso de los consecuentes beneficios.

Los institucionalistas creen que es posible resolver el problema de la asimetría de poder mediante una justa distribución de las ganancias, pero se enfrentan a dificultades cuando se intenta distribuir ganancias entre poderes asimétricos. Si bien los neorrealistas perciben el peligro de cambiar arbitrariamente las reglas del juego, serían partidarios de contar con instituciones que distribuyan los beneficios de forma más equitativa. Ni unos ni otros logran explicar por qué las potencias mundiales deberían aceptar algo así. Es más fácil de comprender el argumento realista de que existen muy pocos incentivos para que un país poderoso prefiera la cooperación, pues para él sería *más racional* recurrir a la fuerza o la amenaza. A fin de cuentas, los neorrealistas subrayan la tensión y el conflicto y los institucionalistas se centran en la cooperación y la armonía. En ese escenario, el objetivo de este trabajo será proporcionar un marco conceptual que nos permita explicar tanto la tensión como la cooperación.

## **Bosquejo de la propuesta**

En nuestra propuesta adoptamos algunas de las premisas realistas que consideramos más sólidas, como la de que hasta ahora en las relaciones internacionales los actores más importantes son los Estados, conocida como “la suposición del Estado central”. Ello desde luego no implica negar la existencia de otros nuevos actores que también son importantes. También adoptamos la premisa racionalista de que los Estados se comportan como individuos racionales que persiguen intereses propios, se centran en sí mismos y buscan incrementar su poder, lo cual quiere decir que no actúan en forma altruista y tienen intereses de corto y largo plazos, entre ellos y el más importante, el de la supervivencia. En el contexto internacional existen diferencias entre los Estados en lo tocante a sus grados de poder. Concordamos con Keohane en que el realismo proporciona los elementos necesarios para “un análisis coherente de la política mundial” y en que “[...] cualquier enfoque de las relaciones internacionales debe incorporar, o cuando menos polemizar con, los elementos clave del pensamiento realista” (Keohane, 1986: 159). Aunque tenemos que trascenderlos con una explicación más amplia, porque tampoco los institucionalistas lo lograron.

A partir de la teoría de la justicia de John Rawls plantearemos una propuesta en la cual dos Estados, actuando como sujetos racionales, llegarán a un acuerdo

que será aceptado por ambos. Sin importar sus diferencias en tamaño y poder, aceptarán la cooperación porque será racional para todos, suscribirán la decisión y, por lo tanto, no sólo será la más racional, sino también la más justa, y si tenemos éxito habremos reconciliado las dimensiones de la racionalidad y la moralidad.

La propuesta implica que existe una diferencia en los grados de poder y hace suya la hipótesis de que la distribución de las ganancias, a pesar de que será más beneficiosa para el Estado más poderoso, será aceptable para el más débil. Sostiene que el país poderoso aceptará otorgar algunos beneficios al más vulnerable porque hacerlo le resulta racional. La distribución les parecerá justa a ambos en la medida en que estén dispuestos a aceptarla, algo que sin duda ocurrirá porque se hará mediante un proceso democrático federalista de empatía que será razonable para sendos actores. Más adelante expondremos nuestra concepción de federalismo y explicaremos por qué es necesaria la empatía, la cual ayuda a descubrir los intereses comunes que conducen a la cooperación.

El institucionalismo no explica cómo se pueden distribuir los beneficios de la cooperación y, por lo tanto, prevalece la amenaza de un retorno al estado de guerra. También subestima el hecho de que si un Estado es muy poderoso podrá recurrir a la guerra para obtener lo que desea, pues la disparidad de poderes conduce a la divergencia de intereses.

Nuestra meta es superar las limitaciones de los institucionalistas. La propuesta que desarrollamos plantea un procedimiento para distribuir los beneficios de la cooperación, que nos aleja de la incertidumbre de la guerra. Intentaremos reconciliar la racionalidad con la moralidad de una forma en que, a pesar de presentar la propuesta en el nivel teórico, con imaginación y voluntad de las partes involucradas se pueda convertir en un método práctico de negociación entre países.

No obstante que los neorrealistas advierten con razón que la obsesión de los Estados por los resultados inmediatos no les facilita contemplar los de largo plazo, la propuesta que aquí delineamos les permitirá aceptar las ganancias de corto plazo, pero también visualizar los beneficios de la seguridad en horizontes más lejanos.

La posición de neorrealistas e institucionalistas sobre la tensión, el poder y los intereses internacionales está bien estructurada, y podemos partir de lo común a ambas teorías, aunque es preciso observar desde ahora que el esfuerzo institucionalista de analizar la cooperación entre las naciones resulta insuficiente. Que existan instituciones no explica, por sí mismo, cómo ocurre la cooperación. El realismo se centra demasiado en la dinámica de la tensión y el conflicto, mientras que el institucionalismo confía sobremedida en una armonía que parece inexistente.

Al observar con detenimiento el esquema de la cooperación encontramos las siguientes características: el primer supuesto es que se produce debido a la existencia indudable de las instituciones. Se presupone que los Estados tienen ciertas

metas comunes y, aunque el objetivo estratégico no se comparta, los fines intermedios pueden ser compatibles. Cada Estado desea llegar a ser el más poderoso, aunque a corto plazo pueden compartir ciertos intereses con sus vecinos sólo como estrategia. En segundo lugar, podemos suponer cierta igualdad entre ellos, pues de lo contrario se caería en los terrenos del favor o de la caridad altruista, donde el país poderoso ofrecería alguna caridad al más débil. En tercer lugar, al pensar en la cooperación imaginamos necesariamente un acuerdo voluntario. Podemos coincidir en que siempre que exista la cooperación encontraremos estos elementos, aunque lo importante en este punto es la consideración de que, incluso si contamos con estas tres premisas, es posible que no se produzca. Estamos frente a un asunto con el que un observador objetivo podría no coincidir; es decir, podría no estar de acuerdo en que si concurren las tres características descritas entonces habrá cooperación, pues no existe nada que lo garantice.

El argumento es que, como mencionamos, necesitaremos algo que realmente pueda articular todos estos elementos: un ejercicio de empatía. Siguiendo la lógica de la “posición original” de Rawls, pensamos que es preciso obligar a las partes en una relación, ya sea de conflicto o de cooperación, a entrar en un proceso de empatía. Sólo a través de éste cada uno de los Estados podrá comprender la perspectiva del otro y encontrar una solución intermedia aceptable para ambos, sin importar sus diferencias de poder y cultura. Se trata de obligar a las partes a colocarse en un contexto en el cual la cultura, como lo describe Clifford Geertz, “denota un esquema de significaciones históricamente representadas en símbolos; un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medio de las cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actitudes frente a la vida” (Geertz, 1987: 88). De este modo, las partes podrán disponer de la información necesaria para tomar una decisión y comprender sus consecuencias. La obligación de hacerlo surge de la estructura misma de la construcción teórica, en la medida en que la cultura como contexto juega un papel fundamental en las relaciones entre los países.

A partir de una decisión racional los Estados podrán llegar a un acuerdo justo, sin duda la mejor vía para reconciliar la racionalidad y la moralidad en el nivel internacional. Como lo hemos mencionado, el federalismo proporciona los procedimientos políticos más adecuados para la consecución de acuerdos aceptables que impulsen el camino hacia la paz perpetua imaginada por Kant; sin embargo, también incluimos en el modelo propuesto un candado necesario para el federalismo,<sup>6</sup> con el fin de poder superar los problemas previstos por el propio Kant cuando sólo se cuenta con el sistema federal y los países compiten entre sí.

<sup>6</sup> En los capítulos VI y VIII, dedicados al federalismo, explicaremos detalladamente en qué consiste este candado.

Nuestro modelo asume la importancia de la tensión y del conflicto, pero al mismo tiempo prevé la posibilidad y reconoce la relevancia de la cooperación. Explica cómo se produce el cambio de la tensión a la cooperación en la medida en que los actores se encuentran más cerca del proyecto propuesto. Por último, presenta el camino hacia una mayor cooperación a pesar de las diferencias estructurales de poder que existen en el contexto internacional.