

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 12 - Octubre de 2009

REGÍMENES INTERNACIONALES

ARTÍCULOS

David Sogge
Pedro Arrojo
Gladys Lechini
Ángel Calle
Lourdes Benavides
Susan Strange

FRAGMENTOS

E. Adler y P. Haas
John Gerard Ruggie

DOCUMENTOS

Asociación Médica
Mundial
ONU

REVIEW-ESSAY

Fernando Alpuente

RESEÑAS

Juan Tovar
Ángela Irazo



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTORA

ÁNGELA IRANZO DOSDAD

CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ

MARK DUFFIELD

CELESTINO DEL ARENAL

PALOMA GARCÍA PICAZO

CATERINA GARCÍA SEGURA

JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO

STEFANO GUZZINI

PEDRO MARTÍNEZ LILLO

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO

SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET

DANILO ZOLO

REDACCIÓN

ANTONIO ÁVALOS

SERGIO CABALLERO SANTOS

AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA

JOSÉ LUIS DE LA FLOR

RAQUEL FERRAO

ELSA GONZÁLEZ AIMÉ

JAVIER MATEO GIRÓN

CORINA MAVRODIN

ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

JUAN RIVERO

VIRGINIA RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ

JESÚS ROGADO ZURIAGA

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA

MARÍA SERRANO MARTÍN DE VIDALES

JUAN TOVAR

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE

REGÍMENES INTERNACIONALES

Coordinadores: José Luis de la Flor y Sergio Caballero Santos

I. EDITORIAL

II. ARTÍCULOS

- Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico?, por David SOGGE.
Páginas 11 a 32

- El reto ético del agua, por Pedro ARROJO.
Páginas 33 a 54

- La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?, por Gladys LECHINI.
Páginas 55 a 82

- Democracia en movimiento, por Ángel CALLE.
Páginas 83 a 106

- El régimen internacional del "nuevo humanitarismo", por Lourdes BENAVIDES.
Páginas 107 a 124

- CAVE! HIC DRAGONES: Una crítica del análisis de regímenes, por Susan STRANGE.
Páginas 125 a 144

III. FRAGMENTOS

- "Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo", en ADLER, Emanuel, y HAAS, Peter International Organization, Vol. 46. No. 1. Winter. MIT Press, 1992.
Páginas 145 a 170

- "Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales", en RUGGIE, John, *Constructing The World Polity*, Capítulo 3, Roudedge, Londres, 1998, ISBN: 0415099900.
Páginas 171 a 192

IV. DOCUMENTOS

- *Declaración de Helsinki*, Asociación Médica Mundial, 1964.
Página 193

- *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*, NACIONES UNIDAS, 1997.
Página 194

V. REVIEW-ESSAY

- *Gobernar globalmente: las relaciones internacionales del agua*, por Fernando DÍAZ ALPUENTE. YOUNG, Oran (ed.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, The MIT Press, Cambridge, 1997. CONCA, Ken, *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, The MIT Press, Cambridge, 2006.
Páginas 195 a 202

RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE

VI. RESEÑAS

- El mundo en torno a USA, por Juan TOVAR.
ZAKARIA, Fareed, El mundo después de
USA, Ed. Espasa, Madrid, 2009.
Páginas 203 a 206

 - El reloj de la Política democrática, por
Ángela IRANZO.
INNERARITY, Daniel, El futuro y sus
enemigos. Una defensa de la esperanza
política, Paidós, Barcelona, 2009.
Páginas 207 a 211
-

EDITORIAL

“REGÍMENES INTERNACIONALES”

La figura de régimen internacional fue introducida en Relaciones Internacionales por John Gerard Ruggie (1975) que lo definió como “un conjunto de mutuas expectativas, normas, regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros que han sido aceptados por un grupo de estados”¹. Sin embargo, la definición comúnmente aceptada por la disciplina fue la ofrecida por Stephen Krasner en 1983 que define el régimen internacional como “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”². A partir de esta definición surge dentro de la disciplina una línea de estudio centrada en la figura del régimen internacional y que englobará tanto el debate teórico como el análisis concreto de ciertas áreas como, por ejemplo, la seguridad nuclear, la legislación marítima, la protección medioambiental, los refugiados o la ayuda humanitaria³.

Podemos tomar a Hasenclever, Mayer y Rittberger⁴ para ejemplificar cómo las aproximaciones al régimen internacional reflejan distintas ontologías y epistemologías empleadas en el estudio de las relaciones internacionales. De este modo y en primer lugar, estos autores señalan una escuela de pensamiento centrada en el auto-interés de los estados (cercanas a los enfoques del neoliberalismo), en virtud de las cuales el régimen internacional podría ser visto como un elemento estratégico que permite maximizar el auto-interés y las ganancias gracias a la previsibilidad y la minimización de los costes de acceso a la información. En segundo lugar, Hasenclever, Mayer y Rittberger nos presentan otra escuela de pensamiento centrada en el estudio del poder: el neorrealismo. En esta línea, el régimen internacional podría ser entendido como un medio a través

¹ RUGGIE, John, “International Responses to Technology: Concepts and Trends” en *International Organization*, 1975, p. 570.

² KRASNER, Stephen, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables” en KRASNER, Stephen (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, p.2.

³ A partir de la definición dada por Krasner entenderíamos los principios como las creencias fundamentales; las normas serían los estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones; las reglas las consideraríamos las prescripciones de actuación y, por último, los procedimientos de toma de decisiones se definirían como las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas.

⁴ HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker, “Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes” en *Mershon International Studies Review*, octubre 1996, ps.177-228.

del cual un *hegemón* (un estado poderoso) instrumentaliza las relaciones internacionales para mantener su poder en el ámbito internacional en detrimento de los demás. Para esta escuela, la demanda y la formación de un régimen buscarían la obtención de ganancias relativas frente a otros estados, y no ya ganancias absolutas como veíamos en el caso anterior. Por último, en tercer lugar, estos autores nos muestran una escuela de pensamiento constructivista basada en el estudio de la importancia de las ideas y los procesos de comunicación en las políticas internacionales. Desde este enfoque constructivista se subrayaría el valor cambiante de los intereses de los actores internacionales y se facilitaría la incorporación de figuras como las comunidades epistémicas, a las que reservamos un destacado lugar en este número. Estos aspectos descritos por Hasenclever, Mayer y Rittberger son algunos de los elementos básicos que han permitido debatir la figura del régimen internacional dentro de la disciplina.

En este número de la revista *Relaciones Internacionales* ofrecemos al lector varios fragmentos, traducciones, documentos y artículos que resaltan tanto la importancia del concepto de régimen internacional en la disciplina como las posibilidades y límites de la aplicación de la teoría del régimen internacional al estudio de la producción y transformación de las políticas globales. Por ejemplo, para Susan Strange, la aparición del régimen internacional fue una respuesta de la escuela norteamericana a la pérdida de hegemonía de Estados Unidos durante la década de los setenta. En la traducción que ofrecemos del artículo de la autora, "Cave! hic dragones: a critique of regime analysis", considerado el origen de la crítica al uso del régimen internacional en la disciplina, Strange denuncia la falta de precisión y la vaguedad que encierra esta figura teórica. En tensión con este análisis, J. G. Ruggie exploró en los años noventa las posibilidades interpretativas que ofrecía esta herramienta. Así, bajo el título "Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales" ofrecemos traducida la crítica de J. G. Ruggie al positivismo epistemológico característico del neorrealismo y del neoliberalismo; las dos corrientes principales de la disciplina hasta finales de la década de los ochenta. Frente a ellas, el autor aboga por una epistemología que asocie la figura del régimen internacional y el enfoque constructivista en las Ciencias Sociales.

A través de esta epistemología el régimen internacional se comprende más como un ámbito constitutivo que dota de significado a los objetivos que puede perseguir el estado internacionalmente y no sólo como un espacio material que dicta los medios a través de los cuales los estados pueden lograr sus objetivos. Con esta interpretación, el texto de J. G. Ruggie propone usar el régimen internacional como vía para recuperar el desarrollo histórico y los procesos de comunicación establecidos entre los múltiples actores internacionales (por ejemplo, el estado, los organismos internacionales, las redes sociales, los grupos de expertos o las empresas transnacionales)

que, al debatir sobre las normas presentes en los diferentes ámbitos de las políticas internacionales, producen y transforman la naturaleza de las políticas globales.

Algunas de las diferencias entre las posturas mantenidas por Susan Strange y J. G. Ruggie acerca del régimen internacional se reflejan en otros trabajos presentes en este número. El artículo de David Sogge, "Ayuda internacional: más allá de la figura del régimen internacional", parte de una visión próxima a la de Susan Strange para acabar explorando posibles encuentros entre diferentes enfoques académicos. El autor, desde la economía política internacional, cuestiona la figura del régimen internacional y pone en duda que su uso pueda arrojar algo de luz sobre las dinámicas que ordenan la cooperación internacional al desarrollo. Pero como el lector podrá apreciar, Sogge critica en concreto la debilidad de un enfoque liberal institucionalista y responsabiliza a su epistemología de ocultar los verdaderos intereses que persiguen los países donantes. Así el artículo termina valorando las posibilidades de encuentro entre una nueva mirada proveniente de la economía política internacional y un enfoque constructivista que permitiría, siempre según Sogge, profundizar en el papel que juegan los intereses económicos liberales y el poder de Estados Unidos en la organización de las políticas internacionales para el desarrollo. Sobre cooperación y desarrollo también trata el artículo de Gladys Lechini, "La cooperación sur-sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?". La autora estudia las vías por las que se ha intentado desarrollar una cooperación sur-sur y señala, sobre todo, la economía y el conocimiento. El artículo profundiza en cómo esas formas de cooperación intentarían ser un desafío de la periferia a la hegemonía histórica de un centro identificado con Estados Unidos.

Estos tres artículos nos sirven para presentar la importancia de los grupos de expertos en las políticas globales. Si en el artículo de Susan Strange se criticaban los intereses de la comunidad académica norteamericana, en el de David Sogge el papel del liberalismo institucional en la ocultación de los intereses de los donantes y en el de Gladys Lechini la importancia del conocimiento como vía para la cooperación, va a ser en el fragmento que traducimos de Adler y Haas "Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo" donde se subraye la importancia del papel que juegan estos grupos de expertos en el ordenamiento de las políticas globales. Por comunidades epistémicas entendemos aquellos grupos de expertos de reconocido prestigio que influyen en quienes toman las decisiones y, por ende, en la conformación de los regímenes internacionales. El fragmento que traducimos de Adler y Haas muestra las posibilidades interpretativas que posibilita la incorporación de las comunidades epistémicas a un enfoque constructivista.

También la importancia de los grupos de expertos está presente en otros artículos de este número. Por ejemplo, Pedro Arrojo con su artículo "El reto ético de la crisis global del agua", pone de manifiesto la existencia de diferentes valores asociados a la gestión del agua. A su vez, en estos valores participan diversas visiones éticas y científicas que son usadas por distintas instituciones y organizaciones en sus debates sobre cómo diseñar una política global en relación al uso del agua. La importancia de los valores, las ideas y las organizaciones que las defienden está también presente en el artículo de Lourdes Benavides que recupera el desarrollo histórico de las principales ideas que han construido la Ayuda Humanitaria. Así, en el artículo "El régimen internacional del «nuevo humanitarismo»" se ofrece una mirada al papel jugado por diferentes actores y discursos internacionales en el proceso de transformación de la agenda humanitaria internacional. También el artículo de Ángel Calle, "Democracia en movimiento", se centra en los procesos de comunicación y construcción social de significados. Para Calle el valor que dan los organismos internacionales y los estados a la naturaleza de la democracia liberal está siendo cuestionado por un concepto de democracia radical surgido, según el autor, de las propias prácticas locales de movimientos sociales que se articulan en torno a nuevos espacios globales de contestación.

Por lo que respecta a la sección de documentos, presentamos dos textos que ejemplifican algunas de los elementos contenidos en los artículos comentados. Por un lado, la Declaración de Helsinki, adoptada en 1965 y sometida a múltiples revisiones, es un conjunto de principios éticos no vinculantes legalmente que guían las actuaciones de la comunidad médica y de las personas que realizan experimentos biomédicos con seres humanos. Esta Declaración fue promulgada por la Asociación Médica Mundial (AMA) y viene a subrayar la importancia que hemos otorgado a la figura de las comunidades epistémicas en este número de la revista⁵. Por su parte, el Tratado de No Proliferación de Minas Personales fue promovido por diferentes organizaciones sociales hasta que se logró su consecución en 1997. A través de este Tratado queremos reflejar la importancia que cobran en la actualidad los discursos de actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales en el ámbito internacional.

Como el lector podrá observar a través de los artículos, fragmentos y documentos anteriores, la figura del régimen internacional se ha abierto a la incorporación de diferentes enfoques y ha ligado sus posibilidades académicas al uso de otras herramientas teóricas como, por ejemplo, las comunidades epistémicas. De tal forma que las posibilidades argumentativas que ofrece el uso de la figura del régimen internacional para comprender

⁵ En concreto, ofrecemos la revisión de la Declaración de Helsinki llevada a cabo en Washington, 2002.

cómo se ordenan las políticas globales ha ido más allá del ya clásico enfrentamiento entre neorrealistas y neoliberales en torno a las posibilidades reales de cooperar en un ámbito, el internacional, caracterizado por la ausencia de una autoridad superior al estado. Y, en este desplazamiento ha jugado un papel importante la adecuación de una mirada constructivista a las relaciones internacionales.

Aunque no afirmamos que el constructivismo sea un campo cerrado con una serie de propiedades teóricas fijas y exclusivas de aquellos que se consideran constructivistas, creemos no equivocarnos al afirmar que ciertas señas de identidad del enfoque constructivista en relación al uso del régimen internacional se encuentran presentes en algunos artículos, fragmentos y documentos que presentamos en este número. Por ejemplo, la centralidad dada a otros actores y no sólo a los estados, la importancia de las comunidades epistémicas a la hora de diseñar las políticas globales o la relevancia de los procesos de comunicación y debate en la transformación de las agendas políticas. Con todo ello, la lectura de este número 12 de la revista *Relaciones Internacionales* puede ayudar a reflexionar sobre las posibilidades que abre el encuentro entre un enfoque constructivista y la figura del régimen internacional en el estudio del orden y las transformaciones en las políticas globales.

Con el interés de animar esta reflexión cerramos este editorial exponiendo una fortaleza y una debilidad que podría acarrear el uso del régimen internacional desde este enfoque. En lo que se refiere a la fortaleza, como ya hemos señalado, el enfoque constructivista logró desmarcar la figura del régimen internacional del habitual debate teórico entre neoliberales y neorrealistas de las últimas décadas del siglo pasado. Partiendo de la discusión sobre las posibilidades de que los estados cooperasen en un orden internacional caracterizado por la anarquía, el régimen internacional adecuado a una mirada constructivista reivindicó unas nuevas lentes para interpretar la construcción de las políticas globales. Y de aquí también surge una debilidad, porque si la figura del régimen internacional y el enfoque constructivista han abierto nuevas ventanas también es oportuno que nos preguntemos si no habrá cerrado otras puertas a la investigación académica dentro de nuestra disciplina.

En cierta manera el debate entre realistas y liberales en torno a la cooperación y el conflicto implicaba, en última instancia, la manifestación de dos expresiones diferentes de cómo la academia consideraba que la comunidad política por excelencia –el estado- debía comportarse en un medio ajeno –el internacional- cuyo espacio y tiempo compartía con otros estados. Si la adecuación del constructivismo al régimen internacional ha contribuido a desplazar tanto la centralidad del estado como el debate entre cooperación y conflicto, ¿puede haber desplazado también el interés de nuestra disciplina por estudiar la naturaleza de la comunidad política? Y si esto es así, ¿no pierde con ello la disciplina de Relaciones Internacionales un valor central que la diferenciaría del resto de Ciencias Sociales y, por ende, una importante aportación a la sociedad?

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

SISTEMA DE AYUDA EXTRANJERA: ¿RÉGIMEN O VEHÍCULO HEGEMÓNICO?

DAVID SOGGE*

RESUMEN:

Establecido inicialmente para ayudar a remediar los problemas de control del poder en Occidente durante la época de la Guerra Fría, el sistema de ayuda extranjera parecía cobrar los tintes de un régimen internacional, y por ello sujeto a interpretación según la teoría de regímenes en los estudios de economía política internacional. Este artículo cuestiona la relevancia de esa teoría para explicar el sistema de ayuda actual en base a los objetivos geopolíticos, mercantiles y de seguridad para los que ha sido establecido por los gobiernos occidentales, concretamente el gobierno de Estados Unidos como poder hegemónico. A través de la perspectiva de la economía política internacional, y más concretamente de las versiones sociológicas de constructivismo y del trabajo reciente sobre las políticas mundiales desnacionalizadas, se puede obtener una visión más clara y exhaustiva de las funciones en evolución del sistema de ayuda. Este artículo analiza brevemente algunos de los enfoques más prometedores.

PALABRAS CLAVE:

Ayuda extranjera, cooperación internacional, teoría del régimen, economía política internacional, constructivismo.

TITLE:

The Foreign Aid System: Regime or Hegemonic Vehicle?

ABSTRACT:

Established originally to help remedy Western powers' problems of control in the Cold War era, the foreign aid system would seem to qualify as an international regime, and thus open to interpretation according to regime theory in international political economy studies. This article questions that theory's relevance for explaining today's aid system, in light of the geopolitical, mercantile and security purposes to which it has been put by Western governments, especially the United States as hegemonic power. Clearer and more comprehensive insights into the aid system's evolving roles can be gained through international political economy approaches, especially sociologically-informed versions of constructivism and recent work on de-nationalized global politics. This article briefly discusses some of the more promising approaches.

KEYWORDS:

Foreign aid, international cooperation, regime theory, international political economy, constructivism.

* **David SOGGE** es investigador independiente especializado en políticas de la ayuda y desarrollo. Entre sus libros y artículos es *Dar y Tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?*. Es asociado con la Transnational Institute, un centro de investigación en Amsterdam. Email: dsogge@antenna.nl

El sistema de ayuda extranjera, un asunto integrante de la política mundial desde 1949, incluye actualmente un enorme abanico de reglamentos, organizaciones y procesos. A veces se debate como si fuera un régimen internacional, es decir, “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de las que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”¹. Puesto que sus actores principales evidentemente mantienen “acuerdos implícitos o explícitos sobre las reglas del juego que ayudan a preservar modelos de cooperación que benefician a ambas partes”², parece posible explicar la ayuda extranjera en términos de teoría del régimen.

¿Hasta qué punto el sistema de ayuda funciona realmente como un “régimen” en los asuntos internacionales? ¿la teoría del régimen ayuda realmente a explicar su función en la política global? Este artículo defiende que, como régimen, el sistema de ayuda es débil y desequilibrado; la teoría del régimen, en cualquier caso, ayuda muy poco a poder entenderlo. En una época de financiarización y desnacionalización de las agendas estatales, existen otras lentes conceptuales que ofrecen puntos de vista más claros sobre la ayuda extranjera como parte de la economía política internacional.

1. Regímenes y Teoría del Régimen

La teoría del régimen surge bajo circunstancias históricas concretas. El economista político estadounidense, Robert Gilpin, sitúa el surgimiento del concepto a mediados de los años 70, una época de creciente ansiedad por la erosión de la hegemonía de Estados Unidos. La idea de que un estado hegemónico podía garantizar la estabilidad internacional empezó a ponerse en duda cuando Estados Unidos comenzó a enfrentarse a diversos reveses que cuestionaban su autoridad militar y económica, desde la guerra de Vietnam a la supremacía del dólar. Puesto que la supremacía hegemónica parecía cada vez más debilitada, los teóricos y dirigentes políticos tuvieron que reconsiderar la presunción de que la hegemonía de Estados Unidos iba a durar mucho tiempo. La élite política quería una narrativa que reflejara un mundo sin una hegemonía todopoderosa aunque tampoco anárquico. Necesitaban una historia convincente que pudiera ser adoptada por otros estados que trabajasen por voluntad propia de acuerdo a unas normas y organizaciones consensuadas, es decir, adheridos a los “regímenes”. Según Gilpin, “Así, el objetivo político de la teoría del régimen era, al menos en parte, asegurar a los estadounidenses y al resto del mundo que, tras el declive económico de Estados Unidos, perduraría un orden internacional liberal”³.

Las conversaciones sobre los regímenes surgieron más o menos al mismo tiempo que las conversaciones acerca de la interdependencia mundial, y con un argumento parecido, es decir, que la complejidad de las políticas y el comercio están forzando a los estados a encontrar una solución conjunta a los problemas; si no cooperan, desaparecerán. Los

¹ KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 2

² COHEN, Benjamin J., *International Political Economy. An Intellectual History*, Princeton University Press, Princeton, 2008, p. 100. El presente artículo hace referencia a varios comentarios del libro de Cohen.

³ GILPIN, Robert ‘The Evolution of Political Economy’ in ANDREWS, David y otros (eds) *Governing the World’s Money*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, p. 29

defensores de estas ideas parejas, regímenes e interdependencia, argumentaron además que las jerarquías mundiales formales se debilitaban a medida que aumentaba el número de nuevos canales para la interacción mundial. Esto implicaba menor libertad de acción en el uso del poder coercitivo sin control, especialmente en las guerras entre estados. Los defensores de la teoría del régimen no anunciaron el final de la Historia, pero sus argumentos iban en esa línea.

Se supone que los regímenes contribuyen a la paz entre los estados. Al codificar y legitimar ciertas normas, limitan el ejercicio de las políticas interestatales desagradables y caóticas. Agregan preferencias a las políticas. Los regímenes fomentan actitudes y procesos que podrían ayudar a solucionar un conflicto cuando las preferencias son contradictorias. Las instituciones y normas conforman los regímenes son “el pegamento que mantiene unido al sistema”⁴. Se supone, en principio, que los regímenes se validan y estabilizan por el mejor pensamiento disponible, especialmente aquel conocimiento que es coherente con los modelos de políticas y economía del “actor racional”. En estos términos, los modelos de desarrollo neoliberal se identificaban con una “política sólida” y “buenas prácticas”. Los regímenes fomentan estas cosas, tienen objetivos prácticos: sus normas y procedimientos pretenden aumentar la eficacia y la efectividad. Basándose en el consenso y la cooperación entre los estados, ayudan a compartir el conocimiento y a reducir las posibles incertidumbres más allá de las propias fronteras.

La teoría del régimen ayudó inicialmente a dar una respuesta al problema del control en un momento en el que el hegemon mundial se tambaleaba y la anarquía parecía estar justo a la vuelta de la esquina. La teoría desvió la atención hacia la solución de problemas de importancia media en medio de un problema más importante, cómo forjar un consenso (neo-)liberal en una alianza multilateral. El concepto de regímenes nació en las universidades estadounidenses y las instituciones investigadoras y de consultoría política (*think tanks*), y pronto dominó el nuevo ámbito académico de la economía política internacional.

1.2. ¿Es el sistema de ayuda un régimen?

El sistema de ayuda ha proporcionado muchos medios a Occidente para responder a los problemas de control en un mundo anárquico. Después de 1960, con el retroceso de la autoridad colonial y el avance del comunismo, los retos de la dominación de Occidente se presentaron en las fronteras entre los ricos y los pobres, entre el centro y en la periferia. La situación se intensificó a medida que la Guerra Fría encendía guerras calientes y mientras las corporaciones estadounidenses buscaban recursos y mercados. En muchos lugares no occidentales, los enfoques de Occidente incluyeron la cooperación entre estados en los ámbitos militares y los departamentos de inteligencia, pero a costa de un riesgo y un precio considerables, haciendo que fueran políticamente impopulares en sus propios países y causa de división entre los aliados de Occidente. Para los países occidentales era mucho más atractivo aunar fuerzas en apoyo a un cometido sin controversias que fomentara los intereses occidentales (“tener éxito”) al tiempo que desarrollaban buenas acciones (“hacer el bien”).

⁴ COHEN, Benjamin J., *International Political Economy, op.cit...*, p. 96

El trabajo en la ayuda y el desarrollo ha generado numerosas instituciones interestatales. Entre ellas se encuentran los fondos y agencias de Naciones Unidas, la mayoría con vocación para la ayuda y el desarrollo. El órgano europeo creado en 1948 para gestionar la ayuda del Plan Marshall de Estados Unidos se convirtió pronto en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Desde la fundación de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 1960, éste ha codificado y validado los enfoques sobre la ayuda así como los datos y descripciones en que se fundamentan. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), dentro de las vocaciones adquiridas hacia regiones no occidentales, se convirtieron en fábricas virtuales para elaborar fórmulas políticas y otras reglas del juego.

Aún así, no todas las instituciones para la ayuda que se propusieron disfrutaron de una travesía tan fácil. De hecho, algunas fueron torpedeadas y hundidas. A principios de los años 50 se produjo un episodio revelador, cuando una coalición de estados no occidentales presionó para la creación de una gran institución de préstamos, el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (FENUDE). Dicha propuesta implicaba un gran régimen de desarrollo que rindiera cuentas a las Naciones Unidas de acuerdo a un sistema de un país-un voto. Sin embargo, los gobiernos occidentales se movilizaron rápido para anular esta idea, y se opusieron presentando la Asociación Internacional de Desarrollo, un nuevo fondo (establecido como una "asociación" ficticia) bajo control de la dirección del Banco Mundial⁵. Otras ideas propuestas más tarde por los países del sur, como el Nuevo Orden Económico Mundial y el Plan de Acción de Lagos, se encontraron también con la oposición de Occidente. El hecho de que las leyes y las instituciones promovidas por los receptores de la ayuda no son bienvenidas y terminan naciendo ya muertas es un axioma virtual de las políticas mundiales.

Las numerosas instituciones relacionadas con el sistema de ayuda han sido indispensables para organizar, legitimar y representar las relaciones "verticales" entre los estados donantes y receptores. El sistema también ha funcionado de manera "lateral" entre estados donantes y, más allá de éstos, también con los sectores privados con y sin ánimo de lucro. Dado que muchos estados poseen derechos y obligaciones formales establecidas en sus estatutos y tratados, el sistema de ayuda fomenta la convergencia y la colaboración internacionales tal y como los teóricos del régimen querían demostrar en su hipotético mundo posterior al poder hegemónico.

Ciertamente a partir del inicio del sistema de ayuda, sus mandatarios y técnicos han intentado fomentar un estilo común, una adhesión común a las fórmulas de las políticas, y especialmente el respeto por una jerarquía de la autoridad. Los esfuerzos para definir

⁵ Robert Gilpin comenta: "Había planes para que un tercer régimen (basado quizás en el Banco Mundial) se responsabilizara de promover el desarrollo económico de los países menos desarrollados. Este régimen nunca se materializó, sobretodo por la fuerte oposición de las economías industrializadas; ni siquiera a finales del siglo XX existe ningún régimen sólido ni principios establecidos en relación al desarrollo económico." GILPIN, Robert "The Rise of American Hegemony," en O'BRIEN, Patrick Karl y CLESSE, Armand (eds), *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2002, p. 175.

las normas del juego entre los participantes de la ayuda oficial han sido incesantes y, hasta cierto punto, fructíferos. Por ejemplo, un estudio reciente de las políticas de ayuda concluye que en la actualidad, los gobiernos del África subsahariana están prisioneros de una “compleja condicionalidad y un régimen de vigilancia”⁶.

Una parte sustancial de la ayuda consiste en prestar dinero y consejo a los gobiernos de países pobres a cambio de que adopten fórmulas políticas, a menudo “blindadas” por la legislación nacional, de adaptaciones a las constituciones y tratados internacionales vinculantes. Muchas de estas normas explícitas descansan en marcos de axiomas implícitos y tácitos (ver recuadro).

Algunas normas no escritas del juego

Los donantes establecen los términos

La ayuda se proporciona a discreción del donante o prestadores de la ayuda. No existe el derecho a la ayuda. La elección y la definición de un problema, un asunto o un grupo social por parte del donante son prioritarios. Los donantes tienen derecho a boicotear a los estados considerados indeseables (por ejemplo Camboya en los años 80, el gobierno de Palestina liderado por Hamas elegido en 2006). Los donantes o prestadores de la ayuda establecen los canales y procedimientos. Las iniciativas y las instituciones que no están bajo el control de los donantes de occidente serán fuertemente rechazadas. Los receptores de la ayuda deben tener políticas propias, pero sólo aquellas que cuenten con la aprobación del donante.

La ayuda debe respetar la primacía de las corporaciones de occidente.

La ayuda no debe competir con las corporaciones de occidente. Especialmente en los sectores extractivo y financiero tienen prioridad. Sin embargo los donantes deben ayudar a crear las condiciones macroeconómicas, infraestructura y acuerdos legales para poder conseguir activos y mano de obra barata pero educada.

No se acepta la deserción de la Doctrina.

Los donantes no deben romper filas con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), principalmente el FMI y el Banco Mundial, en cuanto a sus políticas. No se acepta la crítica en público de la actual política de las IFI.

Se tolerarán la incoherencia en las políticas y el incumplimiento de las normas de la ayuda.

Prácticas bajo la jurisdicción del gobierno del donante, perjudiciales desde el punto de vista del desarrollo, como los refugios fiscales, la subfacturación, el blanqueo de dinero y las subvenciones directas a las empresas de exportación, se tolerarán de manera informal. Igualmente el incumplimiento de algunas normas del sistema de ayuda, tales como que la ayuda “condicionada” debe terminar, o que las agencias de ayuda no deberán interferir en los asuntos políticos de los estados receptores serán discretamente toleradas.

⁶ FRASER, Alastair “Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context” in WHITFIELD, Lindsay (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 46

1.3. ¿Puede la Teoría del Régimen explicar el papel que juega el Sistema de Ayuda?

Sin embargo, como una lente por la que observar el sistema de ayuda, la teoría del régimen es insuficiente. En primer lugar, la lente es muy pequeña en proporción al enorme campo de acción del sistema de ayuda y de su diversidad. Ya a principios de los años 60, el papel de la ayuda consistía en mucho más que en fomentar el crecimiento económico. Hoy en día el sector de la ayuda es como el campo de una gran feria con un montón de puestos. Hay muy pocos problemas relacionados con el desarrollo o la seguridad, ámbitos profesionales y “grupos objetivo” que escapen a su atención. Sus medios operativos y sus narrativas se han ampliado para incluir un rango muy diverso de organizaciones, que van mucho más allá de las gubernamentales e intergubernamentales, un rango que va desde enormes sistemas burocráticos hasta obras benéficas creadas por personas con una preocupación concreta, o movimientos solidarios basados en diásporas. El Pentágono y otros establecimientos militares piden hoy funciones en materia de ayuda humanitaria y al desarrollo. Las corporaciones multinacionales emiten hoy sus cheques más cuantiosos en algunos países; la Fundación Gates es sólo una de las últimas filantropías privadas que ha eclipsado a las agencias oficiales a la hora de establecer prioridades en relación con el desarrollo en ámbitos específicos.

En segundo lugar, el enfoque de la teoría sobre las relaciones de un sistema de estados soberanos está fuera de lugar. La ayuda tiene menos que ver con la gestión de las relaciones entre los estados que con los procesos de gestión dentro de los territorios oficialmente bajo la autoridad nacional soberana. De hecho, en muchos estados del África subsahariana, la soberanía se comparte *de facto* entre las autoridades nacionales y los agentes del sistema de ayuda. Los estados nacionales son, en cualquier caso, sólo uno de los muchos tipos de receptores de la ayuda extranjera; los gobiernos a nivel local, las organizaciones benéficas locales y las asociaciones profesionales buscan también la generosidad del donante. Las corporaciones, las grandes filantropías y las asociaciones benéficas privadas justifican sustanciosas cantidades entregadas en nombre de la caridad, el desarrollo y la gobernabilidad. El universo de la ayuda es mayor y más complejo que las situaciones entre estados territoriales previstas en la teoría del régimen.

No es fácil encajar el sistema de ayuda en la versión de la teoría de la *demanda* de regímenes. Según la teoría del régimen, la petición surge cuando los estados pueden conseguir más si cooperan con otros estados que solos. Buscan los beneficios de las economías de escala, como cuando apoyan conjuntamente los medios para aunar y sintetizar información, o cuando negocian juntos de modo que no son necesarias nuevas y costosas negociaciones. Es cierto que los estados donantes aportan recursos y negocian algunos de sus acuerdos de ayuda bajo los auspicios del Banco Mundial, el FMI y los programas y fondos de las Naciones Unidas. En términos cuantitativos, la ayuda gestionada a través de canales multilaterales ha representado desde los años 70 menos de un tercio de toda la ayuda neta oficial. Mientras que se supone que la ayuda bilateral se guía por normas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la mayoría de la ayuda sigue caminos establecidos por intereses nacionales más que por intereses colectivos. Hay

menos cooperación que competición, como es el caso de los usos tan notorios de la ayuda como medio para camuflar subvenciones a la exportación. Las leyes oficiales de la ayuda lo condenan, pero las leyes no escritas lo permiten.

Los receptores de la ayuda son, en el mejor de los casos, una débil fuente de peticiones para los regímenes de ayuda. Al contrario, los estados receptores, tienen incentivos para evitar o impugnar el poder de un bloque unificado de donantes ya que normalmente pueden conseguir ventajas en las negociaciones en las que los donantes de la ayuda compiten en lugar de asociarse entre sí. Durante la Guerra Fría los jugadores más astutos, como por ejemplo Sudán o Egipto, podían eliminar a los donantes de Estados Unidos frente a los Soviéticos, consiguiendo aún más de aquello que querían de ambas partes.

La relevancia de la teoría del régimen se cuestiona todavía más por su tendencia a asumir que los actores actúan como calculadores, maximizadores de la utilidad cuyo comportamiento es predecible con ayuda de la microeconomía clásica y la teoría de juegos. Se suponía que tales enfoques, más comunes entre los académicos de Estados Unidos, añadían un rigor científico al estudio de las relaciones interestatales. Algunos modelos de elección racional, como aquellos que ayudan a explicar los sistemas de incentivos en el trabajo de las principales agencias (por ejemplo, recompensar a los trabajadores por una alta y rápida rotación de ayudas y préstamos, pero sin imponer castigos por el fracaso), ayudan a aclarar qué dirige el sistema de ayuda, y por qué los resultados relacionados con sus gastos son tan mediocres. Pero cuando se aplica a ámbitos más amplios de la economía política internacional, estos modelos muestran una relevancia limitada. Los autores de un reciente estudio de las políticas de ayuda en África ponen en duda los modelos basados en teoría de juegos que tratan sobre:

...los intereses como algo puramente material, individualista y "otorgado". Las negociaciones no son simplemente juegos estratégicos basados en las elecciones de los agentes implicados; los intereses y las preferencias de los actores cobran forma en función de los contextos mundiales económicos, políticos e ideológicos en los que se encuentra cada actor y las propias negociaciones, y ciertamente de los caprichos de la conciencia humana⁷.

Al explicar la *oferta* de los regímenes, a primera vista la teoría parece ofrecer nociones correspondientes a una versión del sistema de ayuda. Se entiende que hay cinco cosas que llevan a los estados a proveer a un régimen, que son la búsqueda de: (1) seguridad y poder, (2) el interés material, (3) los principios y las normas, (4) el hábito y la costumbre y (5) el conocimiento. Estas motivaciones se pueden detectar, de hecho, detrás de muchos programas e iniciativas de ayuda.

Sin embargo algunas instituciones de ayuda, incluso las multilaterales, han sido fundadas y guiadas por términos colectivos. Los motivos y las razones para la fundación de

⁷ WHITFIELD, Lindsay y FRASER, Alastair, "Negotiating Aid" en WHITFIELD, L. (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2009, p. 37

la mayoría de las organizaciones han sido los intereses mercantiles, políticos y culturales de los estados individuales. Dichas razones se disfrazan a menudo con la máscara de generosos convenios internacionales y hablan de cooperación, pero estas palabras por sí solas no hacen regímenes. De hecho los frentes comunes entre los donantes pueden ayudar a resolver problemas, y por ejemplo reforzar las obligaciones de la deuda y demostrar que, tras un desastre, "Algo Se Está Haciendo". Pero dicha acción colectiva es la excepción en un modelo unilateral amplio. Como concluye un especialista de las Relaciones Internacionales, "más que retar, la ayuda presupone la primacía de la anarquía y los estados"⁸.

Los gobiernos y los intereses no estatales de los países ricos utilizan el sistema de ayuda para promover fórmulas políticas y leyes que a menudo funcionan para propósitos que se entrecruzan. La condicionalidad de la ayuda que reduce los ingresos tributarios de los estados pobres y debilita su control sobre la economía es impuesta por los mismos donantes que apoyan programas para mejorar la recaudación de impuestos y "reforzar la gobernanza" en los países receptores de la ayuda. Por supuesto que puede surgir de forma natural la incoherencia a medida que aumenta la complejidad política y económica. Pero parte de la incoherencia del sistema de ayuda se deriva directamente del número de implicados. Por ejemplo, las políticas de ayuda bilateral son gestionadas normalmente por, al menos, dos autoridades desiguales: por un lado una autoridad de la ayuda, y por otro un ministerio de economía mucho más poderoso. Los ministros de economía tienen lazos estratégicos con Washington DC y las IFI, y lo que es más, establecen parámetros generales de gastos; esto deja a la autoridad de la ayuda como un mero receptor, más que como un dirigente haciendo una estrategia política.

Los objetivos cruzados se presentan a lo largo de toda la cadena de ayuda, pero los fundamentales empiezan normalmente en el mismo principio de la cadena, donde nacen las meta-estrategias como el "Consenso de Washington". Es difícil defender la propuesta de que el sistema de ayuda actual es un régimen con una lógica y un objetivo únicos y coherentes, especialmente si uno mira más allá de los objetivos exigidos, como la "reducción de la pobreza" y la "buena gobernanza", para estudiar aquellos intereses más poderosos que son los que orientan el impacto de los países ricos en los países pobres.

Por último está la cuestión de la conformidad. ¿El sistema de ayuda impone verdaderamente obligaciones a los estados recompensando coherentemente su obediencia y castigando su deserción? Los estados receptores finales de la ayuda sí tienen obligaciones, aunque casi nunca de forma plena. Los receptores aprendieron hace mucho tiempo lo que era el retraso, la reincidencia y otras medidas de no confrontación para contrarrestar las condiciones del donante. Las estrategias de regateo se volvieron incluso más sofisticadas a medida que los receptores iban entendiendo los imperativos en el trabajo dentro de las agencias de donación y prestamos para mover su dinero, una especie de "dependencia reversa" de la ayuda. Las políticas de las negociaciones entre donante y receptor son mucho más complejas y están mucho más vinculadas al contexto de lo que se puede

⁸ KAMMINGA, Menno, "Morality under anarchy: neorealism and the foreign aid regime", Philica.com, artículo nº 109, 2 noviembre 2007

explicar con una serie de leyes y procedimientos formales⁹.

Existen también otros problemas más importantes en relación con la obediencia entre los proveedores de la ayuda. Los más poderosos tienden a respetar “a la carta” las leyes y normas de la ayuda; respetan algunas pero ignoran otras. Durante décadas los donantes han presumido solemnemente de dar más, de dar de manera predecible, de dar donde más se necesita, de evitar cambios de moda arbitrarios, de reducir el vínculo entre la ayuda y sus sectores empresariales locales, y de hacer que sus prácticas de ayuda sean coherentes y de acuerdo a las normas del medioambiente, comercio y transparencia política. En términos prácticos, sin embargo, la mayoría de estas presunciones han demostrado ser débiles, si no completamente ficticias; se hacen, después de todo, con un conocimiento absoluto de que no se va a aplicar ninguna sanción política o legal en el caso de que no se cumplan.

Dado este comportamiento arbitrario, tal impunidad y falta de control sobre cualquier tema de importancia, el sistema de ayuda difícilmente merece el término régimen, una serie de normas con consecuencias creíbles. Puede haber convergencia en cuanto a términos y símbolos, pero hay muy poca convergencia en los logros alcanzados. Los resultados indeterminados del sector de la ayuda contrastan claramente con otros sistemas de normas, como por ejemplo los que gobiernan las telecomunicaciones, el correo, Internet y los cambio de moneda mundiales. Incluso en terrenos de gobernanza mundial más difusos como el de la proliferación nuclear, la contaminación y los derechos humanos, es posible hablar de “regímenes”, puesto que la violación o la deserción acarrearán serios riesgos de sanción.

1.4. ¿La ayuda como meta-régimen?

La teoría del régimen no ayuda a explicar demasiado la ayuda extranjera como un campo o un instrumento de políticas internacionales. El énfasis de la teoría sobre las políticas consensuales ignora el conflicto y la contradicción, ambos presentes de manera crónica entre donantes y receptores. Su enfoque en la solución del problema pide a gritos respuestas sobre quién define los problemas, con qué términos y según la agenda de quién, todo ello importante para el trabajo ideológico realizado por el sistema de ayuda. Su atención a los procesos colectivos e interestatales descuida las jerarquías de poder entre los estados, un punto débil importante cuando se analiza algo concebido y dirigido sobre todo por un estado hegemónico. Su forma de privilegiar los estados entre sus unidades de análisis encaja muy poco en un ámbito en el que las corporaciones y otros actores no oficiales son elementos activos como agentes y como beneficiarios.

Del sistema de ayuda se puede decir como mucho que es un meta-régimen, una plataforma o marco subyacente para un diverso grupo de instituciones. Entre éstas se encuentran algunos grupos de normas y organizaciones que pueden llamarse regímenes como el Club de París de acreedores oficiales, un acuerdo informal para gestionar la deuda oficial relacionada con la ayuda. Las expectativas de los actores convergen claramente en este tipo de normas puesto que las consecuencias de ignorarlas pueden ser graves (como, por

⁹ FRASER, Alastair “Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context”, *op. cit...*

ejemplo, denegación del acceso a mercados de crédito normales). Donde no hay normas a largo plazo, estables y vinculantes de manera recíproca, ni sanciones concomitantes, como en el caso de la mayoría de los subdominios de la ayuda, hay muy poca base para poder hablar de regímenes.

2. Perspectivas alternativas

Si la teoría del régimen no es capaz de explicar el sistema de ayuda en el mundo de la política, ¿qué otros enfoques conceptuales existen?

2.1. El Hegemón

La primera gran idea de la economía política internacional, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, mantiene que el orden y la estabilidad internacional (y los bienes colectivos como el comercio ejecutable, los sistemas de préstamos y pagos que dependen del orden y la estabilidad) se explican mejor con la presencia de un único estado hegemónico.

¿Encaja este modelo con el sistema de ayuda? Muchas de sus características fundamentales son coherentes con la realidad de la hegemonía de EEUU. En cuanto a diseño, localización, contratación e instituciones de dirección en las altas esferas de mando vinculadas a la ayuda, como el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, etc., Estados Unidos estuvo a su cargo desde el principio. Una reciente conclusión de política económica que dice que *"el FMI, su condicionalidad y acuerdos bilaterales siguen siendo canales para la promoción de los intereses de EEUU,"*¹⁰ confirma lo que un economista conservador del MIT (*Massachusetts Institute of Technology*) dijo en 1999: *"El FMI es un juguete de Estados Unidos para conseguir su política económica extraterritorial"*¹¹.

Incluso en aquellos focos del sistema de ayuda que no están en suelo estadounidense, la influencia de este país ha sido decisiva; por ejemplo, los presidentes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE con sede en París fueron estadounidenses durante los primeros cuarenta años de sus existencia. Utilizando sus poderes financieros, diplomáticos y discursivos, EEUU ha ejercido una influencia decisiva sobre muchas agencias de desarrollo de las Naciones Unidas¹². Esto era análogo a su poder para movilizar fuerzas bajo la bandera de la ONU en zonas de guerra (Corea, Congo, Vietnam, Líbano, los Balcanes) donde el carácter multilateral legitimaba las estrategias de EEUU.

Algunos han reflejado la ayuda como algo emblemático del altruismo, e incluso como de la redistribución mundial, un caso de interdependencia práctica y de multilateralismo. Dichas propuestas contrastan fuertemente con los argumentos de que la ayuda es el imperialismo con piel de cordero. Aún así, el peso de la evidencia sugiere que la beneficencia

¹⁰ CHWIEROTH, Jeffrey, *U.S. Policy, IMF Financing Arrangements, and the Coercive Diffusion of Capital Account Liberalization to Emerging Markets*, EUI Working Paper RSCAS No 2005/06, European University Institute, Florencia, 2005, p. 19

¹¹ DORNBUSCH, Rudiger 'World Central Bank', *Journal of Commerce*, 7 enero 1999

¹² SOGGE, David, "The United Nations and Multilateral Actors in Development" en HASLAM, Paul y otros (eds) *Introduction to International Development*, Oxford University Press, Toronto, 2009

como finalidad impulsora de la ayuda es poco probable. Los que están dentro del sistema de ayuda confirman este hecho. Jeffrey Sachs, el genio estadounidense de la "terapia de shock" económico para Europa del Este y la antigua Unión Soviética, ha admitido que los objetivos principales de las medidas del sistema de ayuda de Washington no eran "económicos" sino "estratégicos", es decir, una búsqueda geopolítica de la guerra por otros medios¹³. El antiguo experto economista del Banco Mundial, William Easterly dedica un capítulo entero de su reciente libro sobre la ayuda a lo que él denomina "imperialismo postmoderno" por parte de EEUU y otros países¹⁴. Un estudio de patrones de voto en la Asamblea General de Naciones Unidas demuestra la eficacia de la ayuda como herramienta de diplomacia coercitiva, pero sólo cuando es Estados Unidos quien la practica¹⁵.

Aunque con frecuencia ha sido Estados Unidos quien ha realizado los mayores gastos en ayuda en términos absolutos, una hoja de cálculo completa mostraría que EEUU ha sido su mayor beneficiario, en términos de pérdidas y beneficios totales. Como explicó un Ministro de Finanzas estadounidense una vez, los bancos multilaterales han promovido *"los aranceles aduaneros reducidos en México y la apertura de la economía de la India, lo que ha beneficiado enormemente a los productores de EEUU. También hay más beneficios directos para las empresas estadounidenses: sólo en 1998 las empresas estadounidenses recibieron 4.800 millones de dólares en contratos surgidos de la inversión de las IFI en programas de ajuste"*. Así, por cada dólar de impuestos estadounidenses dado a los bancos de desarrollo multilateral, las corporaciones de EEUU ganaron aproximadamente cuatro dólares de rendimiento añadido¹⁶. Gracias en parte a las políticas fundamentalistas del mercado impuestas a través del sistema de ayuda, miles de millones de dólares viajaron desde los países pobres hacia los países ricos¹⁷. Como corresponde al rey de la selva internacional, Estados Unidos se lleva el bocado más grande.

Bajo la influencia anglosajona, las principales agencias bilaterales y multilaterales del sistema de ayuda pasaron de ser simples prestamistas a ser cintas transportadoras de ideas. Con el Banco Mundial dirigiendo la procesión como un "banco del conocimiento", las principales agencias de ayuda buscaron su trabajo guiadas principalmente por el conocimiento y fórmulas políticas impulsadas por el dinero. Las ideas que circulan en el sistema de ayuda pueden, de hecho, ser los productos de los esfuerzos internacionales conjuntos. Pero las grandes ideas, como el Fundamentalismo de Mercado y la Nueva Gestión Pública entre las más importantes, surgen principalmente de fuentes estadounidense bajo la gestión de los altos directivos de Estados Unidos que han trabajado duro para darles rienda suelta en la política de los países pobres. Por consiguiente, los pasos del fracaso de los enfoques alternativos (como los enfoques socialdemócratas orientados al receptor

¹³ SACHS, Jeffrey, entrevista en la cadena de televisión BBC, *Hardtalk*, 22 enero 2003

¹⁴ EASTERLY, William, *The White Man's Burden*, Penguin Press, Nueva York 2006, Capítulo 8. Este capítulo ha sido prácticamente ignorado entre la mayor parte del público de este libro.

¹⁵ DREHER, Alex y otros, "Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis" *Public Choice* Nr. 136, 2008, pp 139–164

¹⁶ SUMMERS, Lawrence (then US Secretary of the Treasury) *Testimony Before the Senate Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations*, US Treasury Department of Public Affairs, 6 abril 2000

¹⁷ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ONU, *World Economic Situation and Prospects 2009*, Naciones Unidas, Nueva York, 2009

de la ayuda buscadas en los años 70 por los países escandinavos y Holanda), se pueden encontrar en la hegemonía de EEUU¹⁸. En nombre de la libertad de pensamiento y de un mercado de ideas libre, el sistema de ayuda ha visto como crecen los monopolios intelectuales y el desaliento de los que discrepan¹⁹.

En breve, el crecimiento, la función y estructura del sistema de ayuda oficial se explican mejor en términos del poder hegemónico que en términos de creación de consenso multilateral. El enfoque a nivel intermedio de la teoría del régimen sobre los problemas de control a través de las normas interestatales y las organizaciones, es demasiado estrecho y débil para abarcar el sistema de ayuda como un ámbito o instrumento de políticas mundiales. Los estados occidentales se han comprometido con normas y paradigmas para gobernar el sistema de ayuda y muchas otras cosas. Pero la solución colectiva de problemas interestatales basada en la elección racional, elemento básico de la teoría del régimen, tiene poca relevancia cuando se trata de orígenes, controladores, diseminadores e impulsores específicos (normalmente estadounidenses) de las normas y paradigmas centrales del sistema.

2.2. Más allá del Hegemón

¿Deberían entonces las teorías de los estados hegemónicos tener la última palabra sobre el sistema de ayuda? Probablemente no. Existen muchas otras formas de abordarlo, entre ellas, conceptos que ven más allá de los estados e incluyen el papel significativo, si no decisivo, de los actores no oficiales. Su poder, su número y sus diferentes versiones han crecido enormemente en formas divergentes durante el siglo XX: corporaciones mundiales, redes de diáspora, movimientos sociales, comunidades epistémicas y agencias no gubernamentales de ayuda y activistas.

Los estudios de economía política internacional en EEUU han ignorado durante mucho tiempo a los actores no oficiales, mientras que la "escuela británica" los ha incluido como elementos importantes de las políticas mundiales. Esto podría ser debido a su postura interdisciplinaria, su mayor visión conceptual, horizontes a más largo plazo, los impulsos a la normativa y la claridad a la hora de debatir órdenes alternativos. Mientras que los estadounidenses hacen demasiado hincapié en los estudios de políticas y rigurosos tests de hipótesis, la escuela británica se centra en cómo las relaciones de poder definen las políticas, el conflicto y la transformación²⁰. Así todo, mientras que los estudios de esta

¹⁸ Son ilustrativos el nacimiento y la caída de la Iniciativa de Estocolmo, un esfuerzo realizado alrededor de 1990 por los altos oficiales Europeos, recurriendo a anteriores esfuerzos de presión internacionales de alto nivel (Brandt, Palme, Brundtland y Comisiones del Sur), para alcanzar un consenso internacional sobre la gobernanza y la seguridad basadas en normas de justicia social y democracia. A pesar del fuerte apoyo por parte de oficiales europeos, la Iniciativa de Estocolmo acabó hundiéndose contra la primacía de Washington a la hora de definir los temas y legitimar normas como las relacionadas con la "Buena Gobernanza". Existe un breve informe en VAN GASTEL, Jilles y NUIJTEN, Monique, "The Genealogy of the 'Good Governance' and 'Ownership' Agenda at the Dutch Ministry of Development Cooperation" in MOSSE, David y LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005, pp. 92-03.

¹⁹ GOSOVIC, B., 'Global intellectual hegemony and the international development agenda', *International Social Science Journal*, 166, 2000

²⁰ COHEN, Benjamin J., *International Political Economy*, op.cit., debate las discrepancias entre las dos escuelas

escuela normalmente mencionan organizaciones de las altas esferas de mando del sistema de ayuda, como el FMI y el Banco Mundial, el sistema de ayuda como tal nunca ha sido un tema principal de atención.

2.3. Una construcción de ideas

El sistema de ayuda se presta a la asunción de que las políticas internacionales se pueden concebir principalmente en términos de ideas. Esto es un mensaje central de la escuela Constructivista. Sus miembros intentan destronar los intereses materiales como los impulsores más importantes y hacer que los pensamientos más identificados con la sociedad, especialmente la cultura, sean claves para explicar las políticas mundiales. Un destacado constructivista en economía política internacional ha escrito que "Los intereses no están simplemente 'ahí fuera' esperando a ser descubiertos; se construyen a través de la interacción social"²¹.

Los enfoques constructivistas se han aplicado muy pocas veces a los estudios de la ayuda extranjera. Pero cada vez se reconoce más la importancia de las ideas que impulsan y que verdaderamente constituyen la práctica de la ayuda. En las primeras décadas de la ayuda, cuando ésta se veía como una cuestión de transferencia de dinero y conocimientos para rellenar huecos, los dirigentes de los países del norte y del sur rechazaron las nociones de que la ayuda era esencialmente un medio para agilizar las políticas de desarrollo de los países pobres, ya que esto demostraba una falta de respeto por la soberanía nacional. Aún así, esa etiqueta diplomática ha enmascarado la práctica actual. Como señalaron dos académicos estadounidenses ya en 1966, "*A largo plazo, la 'influencia potencial' es mucho más importante que la contribución de su fuente*"²². Tal observación no se publicó nunca; de hecho, las autoridades de la ayuda reprimieron rápidamente cualquier investigación sobre los usos coercitivos de la ayuda²³.

Hoy en día es difícil disimular la función de la ayuda a la hora de transmitir y reforzar las ideas del donante, aunque las instituciones más destacadas cuidan de que se envuelvan y se anuncien como "política sólida" y "buenas prácticas". El corazón del sistema de ayuda extranjera es un "complejo intelectual y financiero"²⁴ que fabrica como si fueran churros, fórmulas, métodos, estándares, rankings de actuación y por supuesto teorías. Dos académicos franceses han sugerido que el enfoque se dirija hacia un "*régimen discursivo... una serie de mecanismos, instituciones y actores específicos que contribuyan a la elaboración de marcos de políticas*". Aportan evidencias de que los estados no

y cómo las diferencias entre ambas, como principales horizontes estadounidenses, siguen acortándose y continúan concentrándose en asuntos de nivel intermedio de las políticas públicas.

²¹ FINNEMORE, Martha, *National Interests In International Society*, Cornell University Press, Nueva York, 1996, p.2

²² NELSON, J. and RANIS, G, 'Measures to ensure the effective use of aid', USAID Artículo de debate, 1966, citado en WOOD, R. E., *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, U. of California Press, Berkeley, 1986, p. 124

²³ HAYTER, Teresa "Secret Diplomacy Uncovered: Research on the World Bank in the 1960s and 1980s" en KOTHARI, Uma (ed) *A Radical History of Development Studies*, Zed Press, Londres, 2005

²⁴ SAMOFF, J. "The Intellectual/Financial Complex of Foreign Aid" *Review of African Political Economy*, 53, 1992, pp. 60-87

pertenecientes a la OCDE no tienen capacidades ni otras ventajas en las batallas para el diseño de marcos de sus políticas y defenderlas con éxito tanto con el “público” de su país como a nivel internacional²⁵.

Desde otras disciplinas, como la antropología y la historia de las ideas, se han empezado a presentar formas en las que el sistema de ayuda funciona por medio de conversaciones, es decir procesos interactivos para transmitir las normas, los estándares, las fórmulas y otras ideas. Los antecedentes de los grandes filántropos privados han demostrado la eficacia de movilizar las políticas públicas mediante la cesión estratégica de dinero a los productores del conocimiento, diseminadores y consumidores. Haciendo esto pueden delimitar los términos de los problemas y las soluciones en ámbitos tan diversos como la población, la agricultura, la ley y la salud²⁶. Incluso más relevante en el estudio del papel de la ayuda en las políticas globales, son los hallazgos de una “antropología de las políticas” emergente que demuestra cómo, tanto las ideas como las agrupaciones sociales que las interiorizan y transmiten, son claves para la capacidad de recuperación y la “reproducción expandida” de las iniciativas y del propio sistema de ayuda, sea cual sea el tema de la ayuda o la moda del momento²⁷.

En los años 90, comenzaron a aparecer estudios sobre cómo los procesos políticos y sociales construyen, y son construidos, por ideas y prácticas. Se han aplicado métodos constructivistas para hacer un seguimiento del desarrollo de las principales ideas relacionadas con la ayuda (“contra la pobreza”, “la buena gobernanza”, etc.) tanto dentro de las instituciones de ayuda como en los propios territorios de actuación²⁸. Así y todo, no ha sido fácil demostrar simplemente cómo pueden los discursos sobre la ayuda explicar coherentemente los resultados actuales. Han surgido investigaciones prometedoras en la línea de la “gubernamentalidad” de Foucault, según las cuales se considera que gobernar (*gouverner*) depende de cómo se moldea la forma en que los gobernados ven y entienden el mundo (*mentalité*). Este enfoque

“reconoce que el desarrollo internacional (en su mayor parte) no opera a través del poder negativo del apremio o la dominación, sino a través de un poder positivo (o productivo) que gana legitimidad y da poder a la acción a la vez que pone en su lugar los acuerdos y los “regímenes de la verdad” que estructuran los “posibles ámbitos de acción” de modo que los individuos constituyen por sí mismos sus deseos, aspiraciones e intereses ‘en los términos de las normas por

²⁵ FOUILLEUX, Eve and JOBERT, Bruno, *Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process – Have Developing Countries a Chance to Compete?*, paper at workshop, European Consortium for Political Research, Nicosia, Chipre, 25 – 30 abril 2006

²⁶ Por ejemplo: COOPER, Frederick y PACKARD, Randall (eds.), *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press, Berkeley 1997

²⁷ Por ejemplo: MOSSE, David, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, Londres 2005.

²⁸ Un estudio revolucionario sobre las formas en que el sistema de ayuda enmarca los problemas y las soluciones se enfocó en el caso de Lesotho: FERGUSON, James *The Anti-Politics Machine*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. Un ejemplo más reciente es WEAVER, Catherine, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, Princeton 2008

*las que son gobernados' como agentes sociales y económicos "libres", como sujetos gobernables*²⁹.

Un investigador de política económica ha aplicado el constructivismo documentado sociológicamente para identificar lo que llevó a los trabajadores del FMI a presionar para que hubiera un menor control sobre el flujo de capital. Este investigador concluye que "el consumo informal de la norma de liberalización" surgió a modo de "interpretaciones informales" fomentadas por los "emprendedores de la norma" entre los trabajadores del FMI. Las presiones del gobierno de EEUU o de lobbies corporativos, al menos hasta 1993 más o menos, o no existieron o fueron muy débiles. Sin embargo, los "emprendedores de la norma" activos procedían de una generación de economistas posterior a 1980 que profundizaron en ortodoxias neoliberales³⁰. Recientes estudios de regímenes internacionales destacan los papeles cruciales que han jugado grupos pequeños de personas bien situadas para establecer los paradigmas; ciertamente, el principal conjunto de fórmulas del sistema de ayuda, el "Consenso de Washington", fue el resultado del trabajo de una red relativamente pequeña de dirigentes políticos³¹.

2.4. Redes Mundiales y Políticas Desnacionalizadas

El constructivismo ha ayudado a descifrar códigos ocultos que se han encontrado en las burocracias y cadenas de la ayuda. La investigación realizada a partir de instrumentos constructivistas puede ganar más poder explicativo en los puntos en que presta atención a los más amplios vínculos sociales, redes y coaliciones que han dado pies y manos a dichas fórmulas, códigos y normas. Los antropólogos han empezado a explorar cómo interpretan y reconstruyen ideas basadas en la ayuda quienes se encuentran en la cadena de la ayuda, los negociadores oficiales, varios intermediarios y los miembros de "grupos objetivo"³².

Sus agentes se han encontrado con más frenos y resistencia a medida que avanzan en la cadena de ayuda. Debido a su optimismo en la gestión tecnológica y en las formas lineales de pensamiento, los agentes de la ayuda no han conseguido entender los ambientes políticos y sociales que consideraron maduros para sus políticas y operaciones. Como resultado, las "soluciones" del pasado basadas en la ayuda están en la raíz de muchos problemas a los que se supone que se enfrenta la ayuda hoy en día.

De esta forma, el camino que siguen muchas ideas basadas en la ayuda encaja en el "modelo del cubo de basura" de la gestión de políticas públicas, un modelo caótico y despilfarrador que se ve entre organizaciones pobremente reguladas. Tiene tres elementos principales. En primer lugar, se presentan "soluciones" con poco respeto por la raíz de los

²⁹ MOSSE, David, "Global Governance and the Ethnography of International Aid" en MOSSE, David y LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005, p. 13

³⁰ CHWIEROTH, Jeffrey. "Norm Consumption 'From Within' : Understanding the International Monetary Fund's Approach to Capital Controls" *Paper presented at the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, 28 febrero 2007*

³¹ DEZALAY, Yves and GARTH, Bryant, *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000. Ver también ALTER, Karen y MEUNIER, Sofie, "The Politics of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, 7:1, Marzo 2009

³² Por ejemplo, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropology and Development*, Zed Books, Londres 2005

problemas a los que se dirigen; las definiciones del problema son entonces poco claras o conflictivas, normalmente porque están definidas solamente en los términos establecidos por los proveedores de “soluciones”. En segundo lugar, no se entienden bien las estructuras y procesos para obtener resultados de las políticas. En tercer lugar, los responsables van y vienen continuamente; ellos “echan la basura” de su trabajo en las políticas recibidas de sus predecesores, quienes a su vez menosprecian el trabajo de sus sucesores. Este modelo de gestión de políticas es coherente con una gobernanza sin transparencia e ineficaz, por la que ningún promotor de una “solución” puede asumir la responsabilidad si fracasa; de hecho la mayoría de los mandatarios políticos son recompensados independientemente de si sus políticas han tenido éxito. Ordenar el desorden es un problema de otros.

En cuanto a los altos cargos de estas estructuras donde las élites, sus redes y sus intereses están en juego, apenas se teoriza ni se aporta mucha información empírica³³. Esta laguna es notable dadas las evidentes tendencias polarizantes en la sociedad capitalista a nivel mundial y los intereses políticos crecientes que éstas implican. Alrededor de 1980 el capitalismo entró en un período de financiarización. Aquellos que le dan rienda suelta, banqueros, agentes de seguros, diseñadores y comerciantes de exóticos productos financieros, han empezado a desplazar o absorber a otras élites de negocios, “los gestores de hombres y cosas”. Las clases políticas han trabajado duro para acomodar la espectacular aparición de esta nueva élite financiera y, de hecho, ellos mismos se han congraciado con esa élite.

La actual crisis económica mundial ha revivido el debate de la influencia política de la élite financiera. En otro tiempo confinado a la izquierda, hoy en día este debate incluye participantes activos de centro-derecha del espectro político, como por ejemplo Jagdish Bhagwati (que en 1998 escribió “*Treasury-Wall Street Complex*”), y el antiguo Jefe Economista del FMI, Simon Johnson, que en 2009 concluyó que una oligarquía financiera ha llevado a cabo un “golpe de estado silencioso” en Estados Unidos³⁴. Estas observaciones se fundamentan en la experiencia personal más que en rigurosas encuestas de las redes elitistas, pero por lo menos llevan el debate a niveles más fundamentales que aquellos que realizan sondeos sobre las políticas y los “regímenes de la verdad” sólo con palabrería.

Los análisis del sistema de ayuda en términos de crecimiento e interacción de los poderosos grupos de interés, como las oligarquías financieras son virtualmente desconocidos, aunque algunos informes periodísticos de los privilegiados estilos de vida de los empleados de la industria de la ayuda, los “señores de la pobreza”, ofrecen evidencias anecdóticas. De la misma forma, algunos casos de estudio de los impactos políticos y sociales de la ayuda en los niveles intermedios o del final de la cadena de ayuda aportan un mejor conocimiento de los ganadores y los perdedores entre las categorías sociales³⁵.

³³ Este abandono se sugiere en el título de un reciente artículo, SAVAGE, Mike y WILLIAMS, Karel, “Elites: remembered in capitalism and forgotten by social sciences” *Remembering Elites*, Blackwell Publishing, Oxford, 2008, pp 1-24

³⁴ JOHNSON, Simon, “The Quiet Coup” *The Atlantic*, Mayo 2009

³⁵ Por ejemplo: GRIFFITHS, Peter, *The Economist's Tale. A Consultant Encounters Hunger and the World Bank*, Zed Press, Londres, 2003

Entre los nuevos prometedores enfoques se encuentran aquellos que el sociólogo Saskia Sassen emplea para explorar “el cambio fundacional de los sistemas complejos” en la globalización contemporánea. Los procesos políticos por los cuales los estados-nación se han desmontado y reconfigurado desde los años 70 son parte central de sus informes. El modelo principal observado en esta re-ingeniería de gobiernos funciona de la siguiente manera: los subcomponentes de las ramas ejecutivas (ministerios de finanzas, ciertas agencias reguladoras y secciones específicas de los bancos centrales) se refuerzan; los parlamentos y otros órganos representativos se marginan o neutralizan, especialmente respecto a las relaciones económicas extranjeras. Un principio rector ha sido la alineación de las agencias de gobierno y las leyes, a los órganos y normas supervisados por las instituciones de Bretton Woods y otras con autoridad sobre las transacciones internacionales³⁶.

El análisis de Sassen no incluye una “antropología de las políticas” como la mencionada más arriba pero es coherente con muchos informes³⁷ sobre cómo el Banco Mundial y otros actores clave en el “complejo intelectual y financiero de la ayuda extranjera” han trabajado para reconfigurar los estados y asegurar el cumplimiento de las normas y fórmulas políticas del Consenso de Washington.

Aunque rara vez se ha hecho de forma explícita, un objetivo importante de la condicionalidad de la ayuda ha sido alejar de los parlamentos el poder nacional de los principales asuntos económicos, y dirigirlo hacia ciertas ramas ejecutivas como los Bancos Centrales y los Ministerios de Finanzas. Al reforzar sus poderes se establecen vínculos formales e informales con los IFI y las autoridades supranacionales relacionadas. Los acuerdos internacionales y la legislación nacional exigida por los donantes afianzan más estos poderes y “aseguran” las políticas deseadas por los donantes. El sistema de ayuda ha hecho que estas agendas avancen a través de la educación y la formación de los dirigentes políticos, así como de la fundación y promoción de grupos de expertos con vínculos internacionales, las asociaciones empresariales, algunas ONGs específicas y los medios de comunicación.

El modelo de soberanía compartida en organizaciones políticas dependientes de la ayuda incluye grupos supranacionales de autoridad que Sassen denomina “asociaciones mundiales”. Un proyecto de investigación ha identificado al menos 125 órganos supranacionales oficiales, principalmente en los ámbitos judiciales, de solución de diferencias, de derechos humanos y de medioambiente³⁸. La mayoría de estos órganos operan fuera del sistema de ayuda y los países pobres objetivo de la misma, pero ejercen una poderosa influencia sobre ellos; la comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil, con sede en Ginebra, es un ejemplo entre muchos. Otros, como por ejemplo el

³⁶ SASSEN, Saskia, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006

³⁷ Revisado en BURNELL, Peter, “The Domestic Political Impact of Foreign Aid: Recalibrating the Research Agenda”, *The European Journal of Development Research*, 16:2, 2004, pp 396 - 416

³⁸ Ver Project on International Courts and Tribunals (PICT)
http://www.pict-pecti.org/publications/synoptic_chart/synoptic_chart2.pdf

Panel de Inspección del Banco Mundial, operan cerca del corazón del sistema de ayuda. Existen también otros muy recientes, como por ejemplo las comisiones semioficiales de la NEPAD o nuevos objetivos específicos como la gestión de la inmigración; éstos operan con fondos y asesoramiento de instituciones basadas en la ayuda.

El sistema de ayuda ha ayudado de esta forma a fomentar un estrato cosmopolita de oficiales, gestores, expertos, educadores y comunicadores tanto a nivel nacional como supranacional. Las redes sociales basadas en ese estrato, a menudo guiadas por “emprendedores de la norma”, ayudan a difundir e interiorizar fórmulas políticas y normas sobre desarrollo, gobernanza, seguridad y otras políticas. En combinación con medidas para desvincular y aislar las principales ramas del gobierno de la influencia interna, los personajes de más alto nivel de estas redes ganan apoyos y se encuentran así con incentivos para avanzar y proteger sus “asociaciones mundiales”. Algunos pueden buscar objetivos benévolos, incluso progresivos como el respeto por los derechos humanos, la sanidad pública y un entorno más seguro, pero la mayoría cumplen agendas corporativas y militares.

El trabajo de Sassen revela tendencias fundamentales en la interacción mundial de los actores estatales y no estatales. Sirve de complemento a los enfoques hegemónicos y constructivistas en su énfasis sobre las relaciones desnacionalizadas y desterritorializadas del poder tanto entre las unidades estatales como entre los actores corporativos. Este tipo de análisis está aún por aplicar al sistema de ayuda de hoy en día. Si se utilizara, podría definir más el enfoque de algunas de las incoherencias más grandes en las políticas de los estados ricos para los países pobres. Por ejemplo, los estados ricos imponen fórmulas neoliberales a pesar de su incapacidad manifiesta para conseguir los resultados exigidos contra la pobreza; continúan enfocándose en la gobernanza territorial y la democracia parlamentaria a pesar de su creciente irrelevancia a medida que la autoridad se desnacionaliza cada vez más y la soberanía se comparte más.

El enfoque expone y aclara los resultados institucionales de las políticas dirigidas desde lo más alto del sistema de la ayuda extranjera: los estados pobres reorganizados para acomodar y promocionar las agendas neoliberales. Esto incluye una vida política nacional vacía. Donde los ministerios de finanzas nacionales y los bancos centrales responden primero a los donantes en lugar de a los parlamentos y a los ciudadanos en general, se permite que la vida política nacional gire en torno a los Grandes Hombres neopatrimoniales y a sus seguidores. La migración del poder a las “asociaciones mundiales” favorece que exista una responsabilidad por la cada vez más débil institucionalización de las políticas públicas y los déficits democráticos en la mayor parte del África Subsahariana. Así todo, casi nunca se ha hecho un seguimiento o un análisis de la implicación de las élites africanas en esas redes mundiales.

Conclusión

Este artículo ha analizado la relevancia de varios enfoques de la política económica internacional para interpretar el sistema de ayuda extranjera como un componente de las políticas mundiales. Dado el tema de este número especial de la *Revista de Relaciones*

Internacionales, se consideró la teoría del régimen como un marco explicativo cuyo énfasis en la expansión no obligatoria de las normas interestatales, a primera vista podría parecer explicar por qué y cómo funciona la ayuda y por qué y cómo se institucionaliza. Sin embargo, aparte de para algunos ámbitos específicos en la gestión de la economía del desarrollo (como, por ejemplo, la deuda), aún no ha aparecido un órgano respetado universalmente de reglas universales ejecutables que, como una institución coherente, gobiernen la ayuda extranjera, especialmente dada la amplia y cada vez mayor gama de objetivos, actores, temas e intereses del sistema de ayuda, así como la frecuencia con que se incumplan sus objetivos de desarrollo o humanitarios o se bloquean con otras actividades geopolíticas y mercantiles.

Otros enfoques teóricos pueden aportar más luz al tema. Es cierto que la historia de la ayuda extranjera, la situación de las altas esferas de mando y la élite mercantil, y de los intereses militares y políticos que los dirigen, sugieren la relevancia de enfoques que no hacen sino revelar la centralidad del hegemón, en este caso Estados Unidos. Aquí también, sin embargo, la presencia de diversos actores e intereses no oficiales del sistema de ayuda, así como su resistencia a las políticas basadas en la ayuda, sugieren la necesidad de mirar más allá de las teorías hegemónicas para explicar el comportamiento dentro de, y como resultado de las intervenciones de la ayuda. Actualmente se reconoce la centralidad de ideas, creencias, normas y conocimiento, como pautas, métodos y resultados de la ayuda extranjera; de ahí la validez de muchas quejas hechas a los enfoques constructivistas. Los enfoques constructivistas pueden ser especialmente reveladores respecto a la ayuda extranjera cuando se combinan con métodos sociológicos enfocados en las redes y la "antropología de las políticas". Tales enfoques pueden parecer muy alejados de la Economía Política Internacional pero encajan bien en el nuevo trabajo emergente sobre las geopolíticas desnacionalizadas, en que Saskia Sassen sitúa las "asociaciones mundiales" en las que se encuentran los componentes privilegiados de los estados y los poderosos órganos corporativos y otros actores no oficiales. Estos mundos supranacionales, algunos de ellos promovidos por instituciones de las altas esferas de mando del sistema de ayuda extranjera, representan un campo muy amplio, aunque poco estudiado, para investigar sobre la vida política mundial.

Artículo traducido por **Natalia González Caballero**.

Dirección electrónica: ngonzalezcaballero@gmail.com. URL: www.natalia-gonzalez.com

Bibliografía

- ALTER, Karen y MEUNIER, Sofie, "The Politics of International Regime Complexity", *Perspectives on Politics*, 7:1, Marzo 2009
- BURNELL, Peter, "The Domestic Political Impact of Foreign Aid: Recalibrating the Research Agenda", *The European Journal of Development Research*, 16:2, 2004, pp 396 - 416
- CHWIEROTH, Jeffrey, *U.S. Policy, IMF Financing Arrangements, and the Coercive Diffusion of Capital Account Liberalization to Emerging Markets*, EUI Working Paper RSCAS No 2005/06, European University Institute, Florencia, 2005
- CHWIEROTH, Jeffrey. "Norm Consumption 'From Within' : Understanding the International Monetary Fund's Approach to Capital Controls" *Paper presented at the International Studies Association 48th Annual Convention, Hilton Chicago, Febrero 28, 2007*
- COHEN, Benjamin J., *International Political Economy. An Intellectual History*, Princeton University Press, Princeton, 2008
- COOPER, Frederick y PACKARD, Randall (eds.), *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*, University of California Press, Berkeley 1997
- DEZALAY, Yves y GARTH, Bryant, *Global Prescriptions: The Production, Exportation and Importation of a New Legal Orthodoxy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000
- DORNBUSCH, Rudiger 'World Central Bank', *Journal of Commerce*, 7 enero 1999
- DREHER, Alex y otros, "Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis" *Public Choice* Nr. 136, 2008
- EASTERLY, William, *The White Man's Burden*, Penguin Press, Nueva York, 2006
- FERGUSON, James *The Anti-Politics Machine*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- FINNEMORE, Martha, *National Interests In International Society*, Cornell University Press, Nueva York, 1996
- FOUILLEUX, Eve y JOBERT, Bruno, *Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process – Have Developing Countries a Chance to Compete?*, paper at workshop, European Consortium for Political Research, Nicosia, Chipre, 25 – 30 abril 2006
- FRASER, Alastair "Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context" en WHITFIELD, Lindsay (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, 2009
- GILPIN, Robert 'The Evolution of Political Economy' in ANDREWS, David y otros (eds) *Governing the World's Money*, Cornell University Press, Ithaca, 2002
- GILPIN, Robert "The Rise of American Hegemony," en *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, en O'BRIEN, Patrick Karl y CLESSE, Armand (eds) Ashgate Publishing, Aldershot, 2002
- GOSOVIC, B., 'Global intellectual hegemony and the international development agenda', *International Social Science Journal*, 166, 2000
- GRIFFITHS, Peter, *The Economist's Tale. A Consultant Encounters Hunger and the World Bank*, Zed Press, Londres, 2003
- HAYTER, Teresa "Secret Diplomacy Uncovered: Research on the World Bank in the 1960s and 1980s" en KOTHARI, Uma (ed) *A Radical History of Development Studies*, Zed Press, Londres, 2005
- JOHNSON, Simon, "The Quiet Coup" *The Atlantic*, Mayo 2009
- KAMMINGA, Menno, "Morality under anarchy: neorealism and the foreign aid regime", Philica.com, artículo nº 109, 2 noviembre 2007
- KRASNER, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983
- MOSSE, David, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, Londres 2005
- MOSSE, David, "Global Governance and the Ethnography of International Aid" en MOSSE, David y

- LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005
- NELSON, J. y RANIS, G, 'Measures to ensure the effective use of aid', USAID Discussion paper, 1966, in WOOD, R. E., *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, U. of California Press, Berkeley, 1986
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropology and Development*, Zed Books, Londres 2005
- SACHS, Jeffrey, entrevista en la cadena de televisión BBC, *Hardtalk*, 22 enero 2003
- SAMOFF, J. "The Intellectual/Financial Complex of Foreign Aid" *Review of African Political Economy*, 53, 1992, pp. 60-87
- SASSEN, Saskia, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton, 2006
- SAVAGE, Mike y WILLIAMS, Karel, "Elites: remembered in capitalism and forgotten by social sciences" *Remembering Elites*, Blackwell Publishing, Oxford, 2008, pp 1-24
- SOGGE, David, "The United Nations and Multilateral Actors in Development" en HASLAM, Paul y otros (eds) *Introduction to International Development*, Oxford University Press, Toronto, 2009
- DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE NACIONES UNIDAS, *World Economic Situation and Prospects 2009*, Naciones Unidas, Nueva York, 2009
- VAN GASTEL Jilles y NUIJTEN, Monique, "The Genealogy of the 'Good Governance' and 'Ownership' Agenda at the Dutch Ministry of Development Cooperation" en MOSSE, David y LEWIS, David (eds) *The Aid Effect*, Pluto Press, Londres, 2005
- WEAVER, Catherine, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton University Press, Princeton 2008
- WHITFIELD, Lindsay and FRASER, Alastair "Negotiating Aid" en WHITFIELD, L. (ed) *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2009

EL RETO ÉTICO DE LA CRISIS GLOBAL DEL AGUA

PEDRO ARROJO*

RESUMEN:

El vigente modelo neoliberal de globalización, ajeno a los más elementales principios éticos, lejos de frenar la degradación ecológica, reducir los gradientes de riqueza y garantizar a los más pobres derechos fundamentales, como el acceso al agua potable, ha abierto al mercado la gestión de aguas como espacio de negocio, acelerando la depredación de los recursos hídricos y aumentando la vulnerabilidad de los más débiles. En síntesis, afrontamos una crisis global del agua que sin duda se agravará por efecto del cambio climático en curso si no se adoptan adecuadas políticas de adaptación que amortigüen la vulnerabilidad de la población, particularmente de las comunidades más pobres, ante los riesgos de sequía y de fuertes precipitaciones, que aumentarán en intensidad y frecuencia. Se requiere un nuevo enfoque ético, basado en principios de sostenibilidad, equidad y no-violencia. Nos encontramos ante la necesidad de promover una "Nueva Cultura del Agua" que recupere, desde la modernidad, la vieja sabiduría de culturas ancestrales que se basaba en la prudencia y en el respeto a la naturaleza.

PALABRAS CLAVE:

Agua, gestión pública, gestión de recursos hídricos.

TITLE:

The Global Water Crisis' ethical challenge.

ABSTRACT:

The neoliberal globalization design, alien to the most elementary ethical principles, far from slowing down the environmental degradation, reduce the wealth inequalities and guarantee fundamental right to the most poor, as the access to drinkable water, has open the water management to the market, as a business space, fostering then the water resources depredation and making weak people more vulnerable. In sum, we face a global water crisis that will get worse, mostly for vulnerable populations and particular for the poorest communities, if the right politics of adaption are not adopted against droughts and rainfall that are going to be more intense and frequent. We need a new ethic scope, based on sustainability, equity and non violent principles. We face the need to promote a New Water Culture that recovers, from modernity, the old wisdom of ancient cultures based on prudence and respect for the nature.

KEYWORDS:

Water, Public management, water resources management.

* **Pedro ARROJO** es Profesor Titular del Departamento de Análisis Económico en la Universidad de Zaragoza.

Introducción

El vigente modelo neoliberal de globalización, ajeno a los más elementales principios éticos, lejos de frenar la degradación ecológica, reducir los gradientes de riqueza y garantizar a los más pobres derechos fundamentales, como el acceso al agua potable, ha abierto al mercado la gestión de aguas como espacio de negocio, acelerando la depredación de los recursos hídricos y aumentando la vulnerabilidad de los más débiles.

En la actualidad se estima que 1.200 millones de personas no tienen acceso al agua potable, y serán más de 4.000 millones en 2025, si se mantienen las tendencias vigentes. La generalizada degradación de los ecosistemas acuáticos continentales subyace como clave de este desastre humanitario. Esta crisis de insostenibilidad agrava además los problemas de hambre en el mundo, al arruinar pesquerías (fluviales y marinas) y formas tradicionales de producción agropecuaria vinculadas a los ciclos fluviales de inundación en las llanuras aluviales.

En síntesis, afrontamos una crisis global del agua por la convergencia de tres grandes fallas:

- de sostenibilidad: por contaminación y detracciones abusivas en ríos, lagos y acuíferos, construcción de grandes obras hidráulicas y deforestación masiva;
- de gobernanza: por problemas de corrupción y las presiones de privatización de los servicios de agua y saneamiento;
- de institucionalidad democrática internacional: que permita hacer del agua un espacio de colaboración entre los pueblos y no de confrontación y dominación.

Una crisis global que sin duda se agravará por efecto del cambio climático en curso si no se adoptan adecuadas políticas de adaptación que amortigüen la vulnerabilidad de la población, particularmente de las comunidades más pobres, ante los riesgos de sequía y de fuertes precipitaciones, que aumentarán en intensidad y frecuencia.

Estas fallas críticas han suscitado y suscitan una creciente movilización ciudadana que demanda nuevos enfoques de gestión del agua que garanticen:

- 1- La sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos;
- 2- El reconocimiento del acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento como un derecho humano a garantizar de forma efectiva;
- 3- El desarrollo de nuevas formas de *gobernanza participativa* en la gestión de servicios domiciliarios de agua y saneamiento;
- 4- la resolución no-violenta de conflictos y el desarrollo efectivo de la cooperación internacional en materia de gestión de cuencas y acuíferos transfronterizos.

Para ello, más allá de impulsar cambios político-institucionales y mejoras tecnológicas, se requiere un nuevo enfoque ético, basado en principios de sostenibilidad, equidad y

no-violencia. Nos encontramos ante la necesidad de promover una “Nueva Cultura del Agua” que recupere, desde la modernidad, la vieja sabiduría de culturas ancestrales que se basaba en la prudencia y en el respeto a la naturaleza.

1. Los impactos de la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos

En todas las culturas ancestrales aparece el paradigma de la “madre naturaleza”, desde una visión mitificada de la madre como generadora y sostén de la vida. El espíritu renacentista rompió este enfoque e introdujo el paradigma de “dominación de la naturaleza” que Francis Bacon, padre del empirismo científico, enunciaba de forma un tanto brutal cuando afirmaba que la ciencia debía tratar a la naturaleza como hacía el Santo Oficio de la Inquisición con sus reos: torturándola hasta conseguir desvelar el último de sus secretos...

El Romanticismo, suavizó la presentación del paradigma de “dominación” sobre la base de exaltar la hermosura de esa naturaleza que nos “apasiona y enamora”, evolucionando así hacia una nueva mitificación, de nuevo en clave de género femenino; pero esta vez desde el perfil de la amante, como objeto de deseo del hombre. Llegados a este punto, el carácter irracional, inestable, voluble e impredecible de esa naturaleza — rasgos atribuidos al género femenino— acaban motivando la necesaria acción racional de la ciencia y de la técnica, esta vez sí, bajo claros perfiles de género masculino, con el fin de dominarla y ponerla al servicio del hombre¹.

Bajo esta lógica, y desde una confianza ciega en el desarrollo científico-técnico, se han conseguido, sin duda, importantes conquistas, que nadie cuestiona. Sin embargo, también se han provocado quiebras en el orden natural que derivan en costosas facturas, especialmente para los más pobres y para las generaciones futuras.

El hecho de que más de 1.200 millones de personas no tengan acceso garantizado a aguas potables conlleva más de 10.000 muertes diarias, en su mayoría niños. La falta de saneamiento y el vertido directo de los retornos urbanos e industriales al medio natural están detrás de esta tragedia. En muchos casos, la contaminación por metales pesados y otros elementos tóxicos (por ejemplo desde la minería a cielo abierto) producen procesos progresivos de intoxicación, enfermedad e incluso muerte que no se registran como derivados del agua.

La crisis global del agua en el mundo no radica tanto en problemas propiamente de escasez, sino de calidad de las aguas disponibles. De hecho, nadie ha instalado su casa lejos de un río, de un lago o de lugares donde las aguas subterráneas son accesibles. El problema es que, desde nuestra insaciable e irresponsable ambición desarrollista, hemos degradado esos ecosistemas y acuíferos, produciendo graves problemas de salud en la población.

Desgraciadamente, la falta de democracia y la irresponsabilidad de muchos gobiernos, junto con la lógica de desregulación, impuesta por la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), bajo el

¹ MAGALLÓN, C. *Pioneras españolas en las ciencias*, Madrid, CSIC, 2004.

argumento de promover la "libre competencia", posibilitan contaminar y sobreexplotar ríos y acuíferos, sin control, en los países empobrecidos o en desarrollo. Se viene favoreciendo así lo que se conoce como "*dumping ambiental*" (más allá del "*dumping social*").

Las causas de esta quiebra ecológica son múltiples: detracción masiva de caudales, drástica alteración de los regímenes naturales y ruptura de la continuidad de los hábitats fluviales por grandes presas; colapso de sedimentos en esas presas y alteración de flujos sólidos; drenaje y desecación de humedales, con la quiebra de sus funciones depuradoras y de regulación de caudales; deforestación masiva, con los correspondientes procesos erosivos y sus impactos sobre el ciclo hidrológico (mayor escorrentía y menor infiltración a los acuíferos); obras de encauzamiento, drenaje y ocupación de amplios espacios de inundación en los dominios fluviales, con sus consecuencias sobre la biodiversidad, los flujos de nutrientes y el incremento de riesgos derivados de las crecidas ... Pero sin duda, una de las claves esenciales de esta quiebra ecológica está en la sistemática y masiva contaminación de los ríos, lagos y acuíferos. Contaminación orgánica y biológica, procedente, fundamentalmente, de vertidos urbanos y agroganaderos; y de carácter tóxico, procedente de actividades industriales, agrarias y mineras.

El vertido directo al medio natural de aguas residuales domésticas, así como la filtración a los acuíferos de efluentes procedentes de fosas sépticas y pozos negros, son frecuentemente la causa de graves problemas de insalubridad en las aguas. La diarrea provocada por beber agua contaminada por este tipo de vertidos es hoy una de las principales causas de mortalidad infantil. Se estima en unos 4.000 los niños y niñas menores de cinco años que mueren diariamente por esta razón, en su mayoría en países y comunidades pobres.

Por otro lado, la contaminación difusa de la agricultura es cada vez más grave. El uso masivo y generalizado de abonos químicos y pesticidas está llevando a que, en muchos lugares, la agricultura pase a ser la primera fuente de contaminación. Una contaminación sumamente difícil de controlar, dado su carácter difuso, que, junto a los vertidos urbanos, producen procesos de eutrofización que acaban colapsando la vida en el medio hídrico, por exceso de nutrientes.

La creciente desregulación y liberalización de mercados agrarios está quebrando la viabilidad económica de formas de producción tradicionales que, desde el punto de vista ambiental y social, merecerían ser consideradas como buenas prácticas a proteger. Con ello, se está provocando la destrucción del tejido rural y acelerando la migración masiva hacia los cinturones de miseria de las grandes ciudades.

En el ámbito industrial y minero, la ausencia de medidas reguladoras internacionales, junto a la falta de leyes, o la laxitud en su cumplimiento cuando existen, e incluso los frecuentes problemas de corrupción, llevan a que en la mayoría de los países empobrecidos y en desarrollo se permitan vertidos y técnicas productivas obsoletas, contaminantes y peligrosas para la salud pública. Técnicas que, sin embargo, son "rentables" para las empresas que, en muchos casos, guardan una imagen de responsabilidad social corporativa

y de respeto al medio ambiente en los países desarrollados de los que proceden.

Particularmente grave resulta la proliferación de actividades mineras a cielo abierto, que contaminan cabeceras fluviales con lixiviados y vertidos portadores de metales pesados, cianuros y otros tóxicos. En la región de Cajamarca (Perú), la protesta de las comunidades indígenas, que sufren graves enfermedades derivadas de la minería de oro a cielo abierto, se mantiene firme, aún después de producirse el asesinato de varios de sus líderes. En el río Pilcomayo (Bolivia), la pesca ha desaparecido y la horticultura languidece bajo la sospecha fundada de contaminación de las aguas de riego por las explotaciones mineras de Potosí. En las provincias argentinas de San Juan y Mendoza, la movilización ciudadana está forzando la aprobación de leyes contra la minería a cielo abierto, a fin de proteger, no sólo la salud pública, sino también la economía de la región, basada en el prestigio internacional de sus vinos. La agresividad expansionista de este tipo de empresas ha llevado a casos como el del glaciar Pascua Lama, donde una de las grandes multinacionales del sector, la Barrick canadiense, tramita con éxito las pertinentes concesiones ante los gobiernos chileno y argentino para explotar un yacimiento de oro, bajo un glaciar. En este caso, ni siquiera la alarma social generada por el cambio climático y la trascendencia de esos glaciares como reguladores de los ríos que nacen de ellos parecen ser argumento suficiente para detener este tipo de proyectos.

Por otro lado, ríos, lagos y humedales sufren la crisis de biodiversidad más profunda de la biosfera. Tal y como subraya la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua, firmada por cien científicos de los diversos países de la Unión Europea a principios de 2005, ambas realidades son caras de una misma crisis: la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y del ciclo hídrico continental.

2. Impactos sobre la crisis alimentaria

Los impactos directos e indirectos sobre las fuentes de producción de alimentos en el mundo, provocados por la crisis de insostenibilidad de ríos, lagos y humedales son demoledores.

Aunque el pescado no suele ser la principal fuente de proteínas en la dieta de los países más desarrollados (el 10% en Europa y EEUU), su importancia en países empobrecidos o en desarrollo es mayor. En África representa más del 20% de las proteínas animales y en Asia el 30% ². No en balde suele decirse que la pesca es la proteína de los pobres.

A lo largo del siglo xx, la construcción de grandes presas ha arruinado la pesca fluvial, provocando la extinción de muchas especies. Entre los casos mejor documentados cabe citar los del río Urrá, en Colombia, Singkarak en Sumatra, Lingjintan en China, Theun Hiboun en Laos o Pak Mun en Tailandia. En estos casos, y en muchos otros, los problemas alimentarios generados han afectado y afectan a cientos de miles de familias en comunidades ribereñas, en general pobres.

² ICLARM, *From Hunting to Farming Fish*. Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Banco Mundial, Washington DC, 1995.

En la enorme cuenca del Mekong³, el lago Tonle Sap o Gran Lago de Camboya, no sólo es una pieza clave de regulación de caudales, sino un verdadero pulmón de vida. Con una superficie que oscila entre 3.000 km², en los meses secos, y 13.000 km², cuando recibe los masivos caudales monzónicos⁴, el lago genera una de las pesquerías más fértiles del mundo, con unas 100.000 toneladas de pescado anuales. De hecho, ésta ha sido la principal fuente de proteínas para 9,5 millones de camboyanos. En el lago existen en torno a 400 especies de peces. La periódica inundación de esos más de 10.000 km² de campos y bosques alimenta un ciclo ecológico de trascendental importancia. Por un lado, fertiliza los campos que inunda, en un ciclo natural que permite cultivar cerca del 50% del arroz producido en Camboya; pero, por otro lado, los peces desovan y se alimentan en las áreas de bosque inundado, aprovechando la gran riqueza de nutrientes que allí se genera. Ciclos similares se producen a lo largo de miles de kilómetros, en las zonas de inundación ribereñas del Mekong y sus afluentes, hasta llegar al delta, uno de los más productivos del mundo. Se estima que 52 millones de personas dependen del río en su alimentación básica. En la actualidad, el acelerado crecimiento industrial de Tailandia está motivando la construcción de grandes presas y trasvases desde el Mekong, que amenazan con desencadenar graves quiebras ecológicas en la cuenca y particularmente en el Delta.

En el Amazonas, donde viven más de 3.000 especies de peces, se obtienen 200.000 toneladas anuales de pescado, en su mayoría destinadas al autoconsumo y a los mercados locales. Sin embargo, la irrupción de la pesca industrial, la deforestación, los vertidos mineros, la construcción de presas y la desecación de humedales están quebrando esta fuente de alimentos proteicos. De hecho, especies tan emblemáticas como el tambaquí están en vías de extinción.

A lo largo de la última década se han producido verdaderas catástrofes ecológicas en grandes sistemas lagunares que han derivado en catástrofes humanitarias, en la medida que se ha arruinado la pesca. En el Lago Chad, el debilitamiento del monzón y la irrupción de largas sequías, como consecuencia del cambio climático en curso, han provocado la reducción en un 80% de la lámina de agua, transformando el cuarto mayor lago de África en un humedal que puede prácticamente atravesarse a pie. En el caso del Mar de Aral, la derivación del 90% de los caudales de los ríos Amu Daria y Syr Daria para regar algodón para la exportación, ha reducido la lámina de agua a menos de la mitad (pasando de 64.500 km² a 30.000 km²), triplicándose la salinidad. Como consecuencia, han desaparecido las pesquerías que producían 44.000 toneladas anuales de pescado y generaban 60.000 puestos de trabajo⁵. En el lago Victoria, la introducción de especies exóticas (perca del Nilo) y el desarrollo de la pesca industrial para la exportación, han acabado en catástrofe

³ HILL, M.T.; HILL, S.A., "Summary of fisheries resources and Projects in the Mekong River"; trabajo presentado en el seminario: *Mekong: Seminario Internacional para el Desarrollo Sostenible Mediante la Cooperación*; Washington DC, Nov-Dic. 1995.

⁴ MORETH, M. "Environmental Concerns Facing Cambodia"; trabajo presentado en el seminario: *Mekong: Seminario Internacional para el Desarrollo Sostenible Mediante la Cooperación*; Washington DC, Nov-Dic. 1995.

⁵ McCULLY, P. *Ríos Silenciados: Ecología y Política de las Grandes Represas*. Proteger Ediciones, Argentina, 2004; y ABRAMOVITZ, J.N. *Aguas amenazadas, futuro empobrecido: el declive de los ecosistemas de agua dulce*. Cuadernos Worldwatch. Bakeaz Bilbao, 1996.

humanitaria, al acabar con la pesca tradicional como fuente alimentaria de las comunidades ribereñas.

En Bangladesh, en tan sólo dos décadas, la pesca industrial y su comercialización internacional, al tiempo que ha multiplicado el volumen de capturas, produciendo problemas de sobreexplotación, ha provocado, paradójicamente, que la ración per cápita de pescado en la zona se haya reducido a la tercera parte⁶.

El desarrollo de grandes infraestructuras hidráulicas no sólo ha afectado a la pesca en ríos y lagos, sino también en los mares. En el caso del Nilo, la gran Presa de Asuán, más allá de afectar gravemente a la pesca fluvial (de las 47 especies que se pescaban desaparecieron 30), hizo desaparecer el 90 % de las capturas de sardina y boquerón en todo el Mediterráneo Oriental⁷, arruinando a miles de familias pescadoras. Hoy se sabe que estas especies, como otras, desovan en la desembocadura de los grandes ríos, donde aprovechan la riqueza en nutrientes continentales que aportan las crecidas primaverales. Este fenómeno de fertilización de las plataformas costeras es más relevante en mares cerrados o casi cerrados, como el Mediterráneo, pobres en plancton. Un impacto similar se produjo en el Mar de Cortés (California Mexicana), como consecuencia del trasvase del Río Colorado para abastecer de caudales los regadíos de Imperial Valley y alimentar el desarrollo urbanístico de Los Ángeles-San Diego en Estados Unidos⁸.

Por último, cabe añadir que la profunda alteración de los caudales fluviales, en cantidad y calidad, en muchos de los grandes ríos del mundo, está haciendo entrar en crisis formas tradicionales de producción agraria ligadas a los ciclos fluviales de crecida. En Nigeria, la construcción de la Presa de Bakalori supuso la pérdida del 53% de los cultivos tradicionales, ligados a esos ciclos de inundación en las llanuras aluviales; al tiempo que arruinó los pastos que servían de base a la ganadería y afectó seriamente a los acuíferos, como reservas vitales en sequía⁹. Casos similares se han dado, tal y como refleja el informe final de la *World Commission on Dams*, en el Río Senegal, con cerca de 800.000 damnificados en sus cultivos tradicionales; en el Embalse de Sobradinho (Brasil), con cerca de 11.000 familias campesinas gravemente afectadas; o en las Presas de Tarbela y Kotri, en Pakistán (WCD, 2000). En todos estos casos, como en tantos otros, la pretendida transición a formas de producción más eficientes (transformación en regadíos modernos, en lugar de aprovechar los ciclos periódicos de inundación fluvial) ha desembocado, paradójicamente, en graves problemas alimentarios, al no ponerse los medios y el tiempo necesarios para que tales procesos de transición maduren y sean asumidos, en su caso, por las propias comunidades.

⁶ ABRAMOVITZ, J.N. *Aguas amenazadas, futuro empobrecido: el declive de los ecosistemas de agua dulce*. Cuadernos Worldwatch. Bakeaz Bilbao, 1996.

⁷ McCULLY, P. *Ríos Silenciados: Ecología y Política de las Grandes Represas*. Proteger Ediciones, Argentina, 2004.

⁸ POSTEL, S. *Reparto del agua: seguridad alimentaria, salud de los ecosistema y nueva política de la escasez*, Bakeaz, Cuadernos Worldwatch, Bilbao, 1996.

⁹ McCULLY, P. *Ríos Silenciados: Ecología y Política de las Grandes Represas*. Proteger Ediciones, Argentina, 2004.

A pesar de su gravedad, estos impactos no suelen reflejarse en las estadísticas económicas oficiales, en la medida en que buena parte de esos alimentos se dirige a mercados locales y al autoconsumo, sin entrar en los grandes circuitos comerciales. Suele argumentarse, por otro lado, que estos modelos de producción, vinculados a los ciclos fluviales y a técnicas artesanales de pesca son ineficientes. No obstante, si se contabilizan los valores ambientales y sociales en juego y se asumen objetivos de sostenibilidad, distribución equitativa y acceso efectivo a los alimentos, en las comunidades más pobres y vulnerables, esa pretendida ineficiencia se torna en altos niveles de eficiencia eco-social.

3. Otros impactos socioeconómicos

La crisis de los ecosistemas hídricos y de otros ecosistemas asociados, como los forestales, comporta importantes impactos socioeconómicos, en la medida en que afecta a un conjunto complejo de valores, funciones y servicios ambientales, de gran trascendencia.

Una de las claves de la degradación de las masas de agua dulce radica en la deforestación y la expansión, sin control, de la llamada "frontera agro-pecuaria". La tala de millones de hectáreas de bosque primario, con el apoyo, a menudo, de los gobiernos, suele producirse bajo la presión combinada de intereses madereros, ganaderos y agrarios, generalmente vinculados a la exportación. Tales procesos de deforestación suelen conllevar un rápido empobrecimiento de suelos, seguido de fenómenos erosivos, reducción de infiltración en los acuíferos y fuertes aumentos de la escorrentía. Ese creciente ritmo de drenaje, y la reducción de la capacidad retentiva de aguas del territorio, reducen las reservas en estiaje y aumentan la vulnerabilidad de las comunidades ante los ciclos de sequía. Por otro lado, se producen fenómenos de colmatación masiva de los cauces, por los sedimentos procedentes de la erosión, que incrementan los riesgos de inundación aguas abajo.

Uno de los servicios ambientales más frágiles y de mayor valor, brindado por los ecosistemas acuáticos continentales, es el de la regeneración y depuración de caudales. Los ríos, y de forma muy especial los humedales, son verdaderas macrodepuradoras naturales que regeneran la calidad de las aguas. Cuando degradamos la pirámide de vida que albergan, quebramos su capacidad de digerir y biodegradar residuos, fragilizando la calidad de esas masas de agua. Uno de los fenómenos de degradación más frecuente es el de la eutrofización (por exceso de nutrientes), que llega a colapsar la vida en el medio acuático, al tiempo que facilita la proliferación de cianobacterias y algas tóxicas.

Las crecidas fluviales, acompañadas de fenómenos cíclicos de inundación, han sido y son clave en la alimentación de los acuíferos aluviales y en la fertilización de las llanuras de inundación. En este sentido, se olvida que las fértiles huertas, que tanto apreciamos, son el fruto de miles de inundaciones. Por otro lado, estas áreas de inundación, además de los humedales, cumplen las funciones de ablandar las avenidas, reduciendo la energía de las puntas de crecida.

Los humedales y los acuíferos son las piezas clave de regulación natural del ciclo hídrico continental. Desde hace años, el polémico proyecto de Hidrovía, entre Brasil,

Argentina, Paraguay y Bolivia amenaza el mayor humedal del mundo, el Gran Pantanal, que con sus 200.000 km² de extensión alimenta y regula en su cabecera la Cuenca del Plata. A fin de mejorar la navegabilidad y facilitar la salida del corazón del continente suramericano de minerales y materias primas para su exportación, se pretende dragar el río y drenar el humedal. Los estudios elaborados para el Banco Interamericano de Desarrollo estimaron que ello comportaría la extinción de 600 especies de peces, 650 de aves y 80 de mamíferos, además de incrementar los riesgos de inundación y el impacto de las sequías en toda la cuenca (CEBRAC y WWF, 1994).

La construcción de grandes presas en el mundo, no sólo ha roto la continuidad del hábitat fluvial, provocando la extinción de especies y la degradación de pesquerías, sino que ha modificado drásticamente el régimen natural de caudales y de flujos sólidos (sedimentos). Los sedimentos que durante millones de años alimentaron la formación de deltas y compensaron los procesos naturales de subsidencia que suelen afectar a estos territorios (hundimiento progresivo por compactación de sedimentos), hoy colmatan los embalses (a menudo de forma muy rápida), mientras las áreas deltaicas tienden a salinizarse y hundirse bajo el mar. Estos fenómenos, acelerados por el crecimiento del nivel de los mares, derivado del calentamiento global, hacen vislumbrar, en apenas unas décadas, graves consecuencias socioeconómicas para decenas de millones de personas.

Este colapso de limos y arenas en las grandes presas, especialmente cuando éstas se localizan en el curso medio y bajo de los ríos, está generando, por otro lado, serios problemas sobre las playas. Hoy se sabe que la mayor parte de la arena de esas playas procede, no tanto del efecto erosivo de las olas, sino del aporte fluvial de "caudales sólidos", que las corrientes litorales distribuyen posteriormente a lo largo de las costas.

El caso de la gran presa de Asuán en el Nilo, con sus impactos sobre el delta de Alejandría y sobre las playas del norte de África, es quizás uno de los más significativos. El Instituto Oceanográfico Woods Hole de Massachussets estima que Egipto podría llegar a perder bajo el mar, en el margen de seis décadas, hasta un 19% de sus territorios habitables, lo que forzaría el desplazamiento de un 16% de su población.

Otro caso preocupante es el del delta del Mekong. La acelerada deforestación de las cabeceras fluviales está provocando graves procesos erosivos que multiplican la escorrentía, aceleran la cinética fluvial y disparan el riesgo de riadas catastróficas. Sin embargo, el posterior colapso de esos sedimentos en las grandes presas recientemente construidas, o en construcción, y los grandes trasvases previstos hacia Tailandia, hacen temer serios impactos problemas en el delta, paradójicamente por falta de sedimentos.

4. La complejidad de los valores en juego

Como ya se ha explicado, los problemas de insostenibilidad, de pobreza y de la falta de democracia constituyen las raíces de la crisis global del agua en el mundo. En este contexto, la generalizada ineficiencia de los modelos de gestión pública tradicionales nos

obliga a repensar tales modelos. Pero para ello es preciso reflexionar previamente sobre los valores en juego y sobre las categorías éticas que deben ordenar prioridades y guiar criterios de gestión.

Hace escasamente diez años, proponer que el agua fuera considerada un activo social, o mejor, un activo ecosocial (donde la raíz “eco” expresa al tiempo valores económicos y ecológicos), y no simplemente un puro *input* productivo, era motivo de debate y controversia. Hoy, la necesidad de ese cambio conceptual resulta evidente. Un cambio que induce uno de los retos clave en materia de gestión de aguas: pasar de los tradicionales enfoques de gestión de recurso a nuevos enfoques de gestión ecosistémica. Al igual que cualquiera entiende la necesidad de pasar de la gestión maderera (gestión de recurso) a enfoques más complejos de gestión forestal (gestión ecosistémica), resulta cada vez más evidente la necesidad de un cambio similar en materia de aguas.

De hecho, la Directiva Marco de Aguas (DMA), vigente en la Unión Europea desde finales del año 2000, promueve este nuevo enfoque, estableciendo como objetivo central recuperar y conservar el buen estado ecológico de ríos, lagos y humedales. No se trata sólo de preservar la calidad físico-química del agua, como recurso, sino de recuperar y cuidar la salud de los hábitats acuáticos y ribereños. De esta forma, más allá de los indicadores físico-químicos, emergen los indicadores biológicos. La biodiversidad pasa a ser el mejor testigo, no sólo de la calidad de las aguas, sino del buen funcionamiento de los ecosistemas.

A pesar de la consistencia de este enfoque ecosistémico, y de su implantación en la legislación de los países más avanzados, los enfoques productivistas y de gestión de recursos mantienen una notable influencia en el mundo. De hecho, el neoliberalismo que preside el modelo de globalización en curso tiende a reforzar esa visión, pero incorporando criterios de racionalidad de mercado. La consideración del agua como un simple recurso productivo permite enfocar su gestión como un bien económico, parcelable, apropiable e intercambiable desde la lógica del libre mercado.

El marco conceptual del mercantilismo neoliberal se completa en materia de aguas con la consideración de los servicios urbanos de abastecimiento y saneamiento como simples servicios económicos. Los innegables problemas de opacidad, burocratismo e incluso corrupción, que afectan con frecuencia a la gestión pública de los servicios de agua en el mundo, han sido presentados por el Banco Mundial como causa suficiente para justificar sus políticas privatizadoras. La absoluta dependencia de todo el mundo respecto a estos servicios básicos, y la correspondiente disposición al pago, junto a la creciente escasez de aguas de calidad, han hecho del sector, en definitiva, un atractivo espacio de negocios.

Sin embargo, asumir como base de la gestión de aguas el principio de sostenibilidad, desde un enfoque ecosistémico, como ha hecho la UE, exige reforzar la responsabilidad pública en esta materia. La complejidad de valores y derechos, presentes y futuros, que se ponen en juego, junto a la imposibilidad de parcelarlos y apropiarlos, hacen del mercado una herramienta demasiado simple.

Por otro lado, los valores de cohesión social y de equidad vinculados a servicios básicos, como los servicios domiciliarios de agua y saneamiento (junto a los de sanidad, educación, seguridad ciudadana...), desbordan la sensibilidad de las lógicas de mercado. Más allá de los debates ideológicos que suscita este tipo de políticas privatizadoras, exigirle al mercado que gestione este tipo de valores intangibles es como pedirle "peras a un olmo". No es razonable pedirle al mercado que resuelva problemas de equidad y de cohesión ciudadana, ni que gestione derechos de las generaciones futuras hacia los que no es sensible.

En suma, más allá del reto de sostenibilidad, emergen con fuerza valores éticos que nos exigen una reflexión más profunda en torno a las funciones del agua y de los ecosistemas acuáticos, así como en torno a los valores y los derechos en juego.

En este punto resulta útil de nuevo recurrir al contraste entre el agua y la madera, como recursos naturales renovables que son. Supongamos por un momento que hiciéramos las paces con la naturaleza, y fuéramos capaces de extraer madera y agua sin quebrantar la salud del bosque y del río, superando por tanto los problemas de sostenibilidad. En este hipotético contexto el reto se limitaría a organizar la gestión de la madera y del agua como recursos. En tal caso, creo que no habría problemas significativos en la gestión de la madera, pero seguiríamos encontrando serios problemas sociales y políticos en la gestión del agua. La clave está, desde mi punto de vista, en que la madera nos brinda utilidades consistentemente sustituibles por dinero, lo que nos permite encomendar la gestión al mercado, con las regulaciones legales pertinentes. El leñador le vende los troncos al aserradero, éste vende las tablas al carpintero, que a su vez nos vende los muebles a nosotros. Sin embargo, los valores en juego en el caso del agua son más complejos, y en muchos casos, no son sustituibles por bienes de capital.

5. Bases éticas: funciones, valores y derechos en juego

La ciencia económica ha ido emborronando conceptualmente dos términos, heredados del griego, que Aristóteles distinguía con precisión: "economía" y "crematística". Para Aristóteles la "economía" era el arte de bien administrar los bienes de la casa, mientras que la "crematística" se ocupaba de los que podían valorarse en dinero y, por tanto, podían comprarse y venderse. Si en la definición aristotélica de economía sustituyéramos el término "casa" por "planeta", tendríamos una buena definición de la moderna economía ecológica.

Forzar la valoración en unidades monetarias de los bienes intangibles (sociales o ambientales), para acabar gestionando todo tipo de valores desde la lógica de mercado, suele conducir a cometer graves errores. No todos los bienes son, ni deben ser, mercantilizables. Particularmente en lo que se refiere a los bienes ambientales, Daly razona así:

"Algunos argumentan que el capital hecho por los humanos y el capital natural son bienes sustituibles uno por otro de manera que la idea de factor limitante (para la producción) es irrelevante. Sin embargo, creo que está bastante claro para el sentido común que el capital hecho por los humanos y el capital natural

son esencialmente complementarios y sólo marginalmente sustitutivos..."

Desgraciadamente, el enfoque mercantil promovido por el Banco Mundial en materia de aguas y de servicios básicos, de los que depende la salud y la vida de la gente, viene evidenciándose como un error. El agua es ciertamente un elemento bien definido: H₂O. Pero entender el agua como un bien "útil y escaso" cuyo valor debe quedar marcado por relaciones de competencia en el mercado entra en contradicción con los más elementales principios éticos. A diferencia de la madera o de otros recursos naturales, las múltiples utilidades o funciones del agua están relacionadas con rangos éticos de diferente nivel. Ello conlleva la necesidad de dar prioridad a unos usos sobre otros, al tiempo que en cada categoría ética emergen objetivos que en muchos casos ni siquiera son intercambiables por dinero. Por ello, la gestión del agua, como la gestión del medio ambiente y de la vida, desborda la simplicidad de la lógica de mercado y exige criterios de gestión específicos y adecuados en las diversas categorías éticas en juego¹⁰.

Tal y como propone la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua¹¹, deberíamos distinguir cuatro categorías éticas, con sus respectivos niveles de prioridad. En cada una de ellas, la naturaleza de los objetivos a cubrir y de los derechos y deberes en juego induce criterios de gestión diferentes:

- El "agua-vida", en funciones básicas de supervivencia, tanto de los seres humanos, como de los demás seres vivos; debe ser reconocida y tener prioridad de forma que se garantice la sostenibilidad de los ecosistemas y el acceso de todos a cuotas básicas de aguas de calidad como un derecho humano.
- El "agua-ciudadanía", en actividades y servicios de interés general, como los servicios urbanos de agua y saneamiento, debe situarse en un segundo nivel de prioridad, en el ámbito de derechos ciudadanos, vinculados a los correspondientes deberes ciudadanos.
- El "agua-crecimiento", en funciones económicas de carácter productivo, debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad, en conexión con el derecho de cada cual a mejorar su nivel de vida. Es la función en la que se usa la mayor parte del agua y de la que se derivan los problemas más relevantes de escasez y contaminación.
- El "agua-delito": en usos productivos ilegítimos, que deben ser ilegales (vertidos contaminantes, extracciones abusivas...) al lesionar el interés general de la sociedad. Tales usos deben ser evitados y perseguidos mediante la aplicación rigurosa de la ley.

¹⁰ ARROJO, P. "Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión" en ARROJO, P. (coord.) *Lo público y lo privado en la gestión del agua: experiencia y reflexiones para el siglo XXI*, Fundación Alternativas, Madrid, 2004.

¹¹ FNCA, *Declaración Europea por la Nueva Cultura del Agua*, Fundación nueva cultura del agua, Zaragoza, 2005.

6. El agua-vida

Aunque de forma un tanto marginal, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de NNUU reconoció en 2002 el acceso a cuotas básicas de agua potable como un derecho humano. En la actualidad, y a raíz de una iniciativa de España y Alemania, el Consejo de Derechos Humanos de NNUU tiene abierto un procedimiento que estudia la posibilidad de una declaración más clara y contundente al respecto

En todo caso, parece claro que el acceso a esas cuotas básicas de “agua-vida” debe situarse en el ámbito de los derechos humanos, y debe garantizarse con eficacia desde un nivel máximo de prioridad. En este caso, el criterio no debe ser maximizar la eficiencia, que es la guía por excelencia de la racionalidad económica, sino garantizar la eficacia. Estamos ante valores que como “el cariño verdadero” de la copla “ni se compran ni se venden”, simplemente se garantizan. Y la responsabilidad de que así sea recae sobre la comunidad en su conjunto; es decir sobre los diversos Estados y las Instituciones Internacionales.

No debemos perder de vista que los 30-40 litros de agua potable por persona y día, que se viene sugiriendo como referencia de lo que podría considerarse como el mínimo de agua necesario para una vida digna, supone apenas el 1,2 % del agua que usamos en la sociedad actual. No hay argumento que justifique que 1.200 millones de personas no tengan garantizado el acceso a esa cantidad de agua potable. La pretendida falta de recursos financieros resulta inaceptable, incluso para los gobiernos de países empobrecidos; cuando más, para los gobiernos de países ricos e instituciones internacionales como el Banco Mundial. Al fin y al cabo, la “fuente pública, potable y gratuita, en la plaza, cerca de casa de todo el mundo” fue garantizada en muchos países, como el nuestro, cuando eran pobres y ni siquiera existía el Banco Mundial. El reto no fue propiamente financiero, sino político, en el sentido aristotélico y noble del término. En definitiva, se asumió la responsabilidad pública de garantizar el agua potable y gratuita en la fuente, como una prioridad, antes incluso que alumbrar o asfaltar calles y carreteras; por no hablar de gastos suntuarios, presupuestos militares, etc...

Por otro lado, en el ámbito del “agua-vida” deben incluirse los caudales necesarios, en cantidad y calidad, para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y de sus entornos. No sólo no somos los únicos seres vivos en la biosfera, sino que, de hecho, es imposible garantizar nuestra existencia al margen del resto de seres vivos. Ciertamente, en este caso no estamos hablando del 1,2% del agua usada por la sociedad, sino de caudales ambientales de un orden de magnitud muy superior; así como de notables esfuerzos para evitar vertidos, preservar la calidad de las aguas y conservar los hábitats acuáticos. Por ello, asumir esos caudales ambientales como “agua-vida”, en el nivel de prioridad reservado a los derechos humanos, puede suscitar cuando menos dudas. Sin embargo, tal y como hemos explicado, la principal razón por la que 1.200 millones de personas no tienen garantizado el acceso al agua potable radica justamente en la quiebra de esa sostenibilidad. Por otro lado, en NNUU se debate en la actualidad sobre la llamada tercera generación de derechos humanos: los derechos colectivos de los pueblos, empezando por el derecho a la paz, al territorio y a un medio ambiente saludable... Se trata de plantearse si

nos parece aceptable, desde una perspectiva ética, que disfrutar de ríos vivos sea cosa de ricos y que los pobres deban conformarse con ríos cloaca, como condición para conseguir el soñado desarrollo... La respuesta parece clara.

En la UE, como es sabido, la DMA asume esas funciones ambientales básicas del agua en el nivel de máxima prioridad. De hecho, los caudales necesarios para conservar el buen estado ecológico de ríos, lagos y humedales no se consideran "demandas ambientales", en competencia con otras "demandas", sino que constituyen, por ley, una restricción a los diversos usos productivos del agua. Tan sólo las aguas de boca se sitúan en un nivel de prioridad superior. No obstante, tales necesidades, raramente llegan a poner en cuestión la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos.

7. El agua-ciudadanía

Ofrecer servicios domiciliarios de agua y saneamiento supone un salto cualitativo respecto a la fuente pública que garantiza el acceso a esos 30-40 litros por persona y día, como referencia del derecho humano al agua potable. En un hogar medio de cualquier ciudad usamos en torno a 120-140 litros/persona/día. Hoy, acceder a tales servicios es considerado en nuestra sociedad un derecho que debe ser accesible a todos, ricos y pobres. Esta perspectiva de acceso universal nos podría llevar a incluirlos en el espacio de los derechos humanos. Sin embargo, pienso que lo adecuado es situarlos en el espacio de los derechos ciudadanos. Aunque, tanto los derechos humanos como los derechos ciudadanos deben ser accesibles a todos, los primeros no se vinculan con deber alguno, más allá del "deber" de estar vivo y querer seguir estándolo, mientras los derechos ciudadanos deben vincularse a los correspondientes deberes ciudadanos. Se trata en suma de gestionar valores, como la equidad y la cohesión social, hacia los que el mercado es insensible. Valores vinculados al concepto tradicional de ciudadanía, en el espacio de lo que debe considerarse "res pública", "cosa de todos", razón por la que deben ser gestionados bajo responsabilidad comunitaria o pública.

Sin embargo, diseñar el juego de derechos y deberes es políticamente complejo. Las instituciones públicas, al tiempo que garantizan los derechos de ciudadanía, deben establecer los correspondientes deberes ciudadanos. Si se quieren garantizar servicios de agua y saneamiento de calidad, es fundamental diseñar modelos tarifarios que garanticen una adecuada financiación, incentivando la eficiencia y la responsabilidad ciudadana.

En una sociedad compleja como la actual, garantizar el acceso universal a servicios de calidad, al tiempo que se minimiza el impacto ecológico sobre los ecosistemas acuáticos, constituye un reto de envergadura. Abordarlo exige promover actitudes individuales y colectivas responsables y solidarias. Un sistema tarifario por bloques de consumo, con precios crecientes, puede garantizar la recuperación de costes del servicio, al tiempo que se inducen criterios sociales redistributivos. El primer bloque de 30 o 40 litros/persona/día podría incluso ser gratuito, al menos para quienes estén bajo el umbral de pobreza. El siguiente escalón, de 100 litros, debería pagarse a un precio que se acerque al coste que impone el servicio. En un tercer escalón, el precio por metro cúbico debería elevarse de forma clara; para finalmente dispararse en el cuarto, propio de usos suntuarios (como

jardines y piscinas), induciendo así una subvención cruzada, de forma que quienes más consumen acaben subvencionando los servicios básicos de quienes tienen dificultades para pagar.

En este caso, a diferencia del “agua-vida”, donde la lógica económica quedaba fuera de lugar, estamos aplicando criterios de racionalidad económica-financiera, pero que no se corresponden con la racionalidad de mercado. De hecho, al comprar manzanas a 1,5 €/kg, con frecuencia nos ofrecerán los 2 kg por menos de 3 €. Se trata de estrategias basadas en las llamadas economías de escala, que buscan incrementar la rentabilidad del negocio. El modelo tarifario propuesto, sin embargo, se basa en criterios opuestos, en la medida que no se trata de hacer un buen negocio sino de ofrecer un buen servicio público, desde la perspectiva del interés general.

8. El agua-crecimiento

La mayor parte de los caudales extraídos de ríos y acuíferos no se dedican a garantizar los derechos humanos, ni sustentan servicios de interés general, sino que se dedican a actividades productivas. El sector agrario utiliza por encima del 70% de los recursos hídricos extraídos de ríos y acuíferos; mientras el sector industrial y el de servicios acaparan en torno al 15%. Se trata en suma de actividades sustentadas sobre la legítima aspiración de cada cual a mejorar su nivel de vida por encima de lo que podría caracterizarse como el nivel de suficiencia, para una vida digna. Podría incluso hablarse del derecho, bajo ciertos límites, a intentar ser más ricos...; derecho que, siendo legítimo, no puede vincularse al ámbito de los derechos humanos ni al de los derechos ciudadanos. Desde un punto de vista ético, resulta evidente que tales usos deben gestionarse desde un tercer nivel de prioridad, por detrás del “agua-vida” y del “agua-ciudadanía”. En este sentido, degradar un río o poner en riesgo la potabilidad de los caudales aguas abajo, bajo la justificación de que se impulsa el desarrollo económico, constituye una grave inmoralidad.

En este tipo de usos los objetivos son económicos. Por ello deben aplicarse criterios de racionalidad económica. Cada usuario debería responder de los costes que exige la provisión del agua que usa. Pero además, en la medida que haya escasez, debería afrontar el llamado coste de oportunidad, que no es sino el coste de escasez del recurso. En el ámbito del “agua-crecimiento” se impone, en definitiva, la necesidad de aplicar el principio de recuperación íntegra de costes, incluyendo: costes financieros (amortización de inversiones y costes de mantenimiento y gestión), costes ambientales y el valor del recurso en sí mismo, si la disponibilidad es menor que la demanda, es decir el coste de oportunidad. En este caso, no existen razones que justifiquen subvenciones directas ni cruzadas; de la misma forma que no se le subvenciona la madera al carpintero, ni el gasóleo a la compañía de transportes...

La escasez de aguas para el crecimiento económico no puede seguir entendiéndose como una tragedia a evitar, cueste lo que cueste, con cargo al erario público; sino como una realidad ineludible que debe ser gestionada desde criterios de racionalidad económica. Desde nuestra insaciable ambición, hacemos escaso lo abundante; hacemos pequeño el planeta; y desde luego, estamos haciendo escasa el agua dulce de ríos, lagos, humedales

y acuíferos. En cualquier caso, no debemos olvidar que la escasez es una característica inherente a cualquier bien económico, por definición útil y escaso. Se trata en definitiva de aplicar criterios de racionalidad económica al uso económico del agua. Un uso que, no olvidemos, tiene por objeto generar beneficios a los usuarios, a través de las relaciones de mercado que rigen las actividades productivas en las que se usa el recurso en cuestión.

En todo caso, es preciso aclarar que no todas las actividades productivas son de carácter lucrativo. En muchas comunidades pobres, determinadas actividades agropecuarias que requieren agua son esenciales para su supervivencia. Tales usos, de los que depende la producción básica de alimentos de esas comunidades, deben protegerse, como derechos vinculados al ámbito del "agua-vida".

También existen actividades económicas que, aun siendo lucrativas, merecen ser consideradas, en una u otra medida, como actividades económicas de interés general. Nos referimos a actividades que generan beneficios sociales o ambientales, interesantes para la sociedad en su conjunto, pero no valorados por el mercado.

No obstante, en países como España, el argumento del "interés general" se ha manipulado tanto por determinados sectores de poder, que es preciso revisar el concepto en cuestión. Tradicionalmente, la declaración de "interés general" se ha usado para justificar grandes inversiones en obras hidráulicas, desde las llamadas estrategias "de oferta", que han quedado desfasadas. A pesar de ello, aún hoy en día, los poderosos grupos económicos que han venido controlando las políticas hidráulicas siguen manipulando este concepto desde perspectivas sesgadas que no reflejan el interés general de la sociedad actual. Por ello es necesario redefinir el concepto de interés general desde las prioridades actuales. Urge particularmente esa redefinición en lo que se refiere al regadío, presentado tradicionalmente como una actividad del interés general de la sociedad, sobre la base de mitificar la explotación familiar agraria en su función de articulación del medio rural.

Hoy, en el regadío, crece día a día la importancia relativa del agro-negocio, centrado en modelos industriales de producción, bien en grandes explotaciones extensivas mecanizadas, bien en modernas explotaciones intensivas, como la producción bajo plástico. Por otro lado, ha ido creciendo la proporción de explotaciones agrarias gestionadas a tiempo parcial, como actividad secundaria. En este contexto, la explotación familiar agraria está lejos de representar la generalidad del sector.

Distinguir cuando menos estos tres tipos de explotación permite discernir valores sociales de muy distinto carácter. Resultaría difícilmente justificable caracterizar el regadío del agro-negocio como una actividad de interés general. Al igual que resulta difícil entender el interés general del regadío en explotaciones gestionadas como actividades secundarias por propietarios que generalmente ni siquiera viven en el medio rural.

Sería necesario, cuando menos, establecer criterios sociales y ambientales que permitan delimitar qué explotaciones agrarias merecen hoy ser consideradas como actividades económicas de interés general. Consolidar el tejido rural, con sus

correspondientes valores sociales, culturales y paisajísticos, o favorecer la consecución de determinados objetivos ambientales, serían, por ejemplo, argumentos de interés general en una sociedad con graves problemas de congestión urbana. En este sentido, sin duda resulta razonable proteger las explotaciones familiares agrarias en el regadío que desarrollen buenas prácticas agroambientales. Sin embargo, aún desde esa perspectiva, es importante reflexionar sobre cómo realizar las ayudas y subvenciones pertinentes, de forma que se induzcan buenas prácticas y actitudes responsables. En el caso del regadío, sería preferible subvencionar directamente las correspondientes actividades productivas, en lugar de ofrecer agua subvencionada, como suele hacerse. De esta manera, con el mismo coste para la hacienda pública, se induciría un uso más eficiente y responsable del agua.

9. Gestión pública y privada: el reto de la gobernanza participativa

La estrategia neoliberal del BM y de la OMC pasa por reducir el campo de acción de la función pública a todos los niveles, a fin de dejar mayores espacios a la iniciativa privada. Bajo esta presión, se vienen degradando y desactivando las tradicionales funciones del Estado, como impulsor de valores de justicia y cohesión social. Asistimos a un proceso de progresiva “anorexización” de las instituciones públicas, bajo la idea de que el dinero donde mejor está es en el bolsillo del contribuyente. Cualquier programa electoral que quiera tener opciones de triunfo, se supone que debe prometer reducción de impuestos. Se promueve la desconfianza hacia la función pública, a la que se atribuye una gestión ineficiente, opaca y burocrática de los fondos y de los servicios públicos. Y todo ello para finalmente presentar las políticas liberalizadoras y desreguladoras como alternativas de modernidad, flexibilidad, eficiencia y racionalidad económica.

Desde este enfoque, garantizar el acceso universal a servicios básicos de interés general, como los de agua y saneamiento, los de sanidad o los de educación, tradicionalmente asumidos como derechos de ciudadanía, llega a considerarse una interferencia del estado contra el libre mercado. Se presentan tales servicios como simples servicios económicos y se propugna que sean ofertados en régimen de libre competencia. En este contexto, el Estado debe retirarse. Los ciudadanos pasan a ser clientes y tales servicios dejan de ser de acceso universal para pasar a ser accesibles tan sólo para quienes puedan pagarlos. Estas presiones desreguladoras, ejercidas de forma sistemática sobre los países empobrecidos y en desarrollo, han llevado a desmontar, o cuanto menos a debilitar, los ya de por sí endeble servicios públicos y las políticas de protección social. Pero incluso en los países más desarrollados el llamado estado del bienestar se ha visto gravemente afectado. En estas condiciones, las instituciones públicas, debilitadas en sus capacidades financieras, tienden a privatizar los servicios básicos a su cargo, como forma de aliviar su situación financiera.

La privatización de la gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento en las grandes ciudades de países empobrecidos o en desarrollo (los grandes operadores nunca se interesaron por las pequeñas ciudades o las zonas rurales), bajo las presiones del BM, ha suscitado la protesta y la rebeldía de los más pobres, haciendo fracasar en muchos países (especialmente en América Latina) estas políticas. Los propios operadores transnacionales

confiesan, con la boca pequeña, este fracaso, que ha motivado el consiguiente cambio de estrategia. Durante casi dos décadas, las estrategias empresariales de estas grandes compañías (en su mayoría europeas) estuvieron basadas en priorizar su entrada en los llamados “mercados no regulados” (*“unregulated markets”*). Sin embargo, argumentan hoy, la desregulación, en situaciones de inestabilidad social y política, genera riesgos demasiado fuertes... Por ello, la estrategia ha girado hacia los llamados “mercados fiables” (*“reliable markets”*), como los que emergen en los países de la Europa Oriental, incluida Rusia.

Dos son los principales argumentos empleados para justificar esas políticas desreguladoras y privatizadoras en el sector de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento:

- Se supone que el sector privado aportará las inversiones necesarias, de las que la Administración Pública carece.
- Se supone que la libre competencia debe promover mayores niveles de eficiencia y un mayor control de los usuarios mediante el ejercicio de sus derechos como clientes.

Sin embargo, tal y como se viene demostrando empíricamente, los grandes operadores transnacionales han invertido escasos fondos propios para desarrollar redes e infraestructuras básicas en los países en desarrollo. El proyecto de investigación PRINWASS, desarrollado con financiación de la UE, hizo un seguimiento de los procesos de privatización en un amplio conjunto de estudios de caso. En Argentina, el país en el que se inició la experiencia privatizadora de la gestión urbana de aguas en América Latina, las inversiones realizadas siguieron siendo en su mayor parte públicas, y tan sólo una mínima proporción fue realizada por los operadores que pasaron a gestionar los servicios. La estrategia empresarial de esos operadores siempre consideró excesivamente arriesgado, y de escasa rentabilidad, realizar inversiones masivas en infraestructuras básicas. En la mayoría de los casos, el proceso de privatización tan sólo desbloqueó créditos del BM, que pasaron a gestionarse a través del operador privado, aunque, eso sí, cargándose sobre la deuda pública del país.

El segundo argumento, el correspondiente a las ventajas de la libre competencia, que en otros servicios puede resultar válido, no lo es en éste. Ante todo, es preciso subrayar que los servicios de abastecimiento, por su propia naturaleza, constituyen lo que se denomina un “monopolio natural”. El proceso de privatización, a lo sumo, puede promover opciones de competencia “por el mercado”, pero no de competencia “en el mercado”. Es decir, a lo más que se puede aspirar es a una efímera competencia para conseguir la concesión en concurso público, cuando no se produce una adjudicación directa. Una vez adjudicada la concesión, el servicio pasa a ser gestionado en régimen de monopolio privado por largas décadas, en condiciones difícilmente revisables y con duras cláusulas de rescisión.

En este contexto, y aunque resulte paradójico, lo que suele ocurrir, en la práctica, es

que se reduce el nivel real de competencia. En efecto, cuando la gestión es municipal, o se hace desde una empresa pública local o regional, la adquisición de nuevas tecnologías, los trabajos de mantenimiento y modernización, así como otras múltiples acciones específicas, suelen ser contratadas acudiendo al mercado, donde compiten multitud de pequeñas y medianas empresas altamente especializadas. Es lo que se conoce como el “mercado de *inputs* secundarios”, en el que suele producirse un volumen de negocio mayor que en la gestión misma del servicio. Sin embargo, cuando el servicio queda adjudicado a alguno de los grandes operadores transnacionales, el “mercado de *inputs* secundarios” suele quedar bloqueado y blindado a la competencia, en la medida que estas empresas disponen de sus propios recursos para cubrir tales necesidades. El resultado final, paradójicamente, es que se reduce la competencia de mercado.

El argumento del control de los ciudadanos sobre el operador, a través de sus derechos como clientes, tampoco funciona en este caso, pues tales derechos suelen ejercerse en la medida que pueda cambiarse de proveedor, opción que en este caso no es posible al tratarse de un monopolio natural.

La pretendida transparencia del mercado frente a la opacidad de la gestión pública es más un mito que una realidad. El hecho de que en muchos casos la gestión pública sea burocrática y opaca no significa que tenga que serlo. De hecho, el que la gestión sea pública, permite exigir una transparencia ante todos los ciudadanos, mientras la gestión privada se ve legalmente protegida, como es natural, por el derecho a la privacidad en la información.

En todo caso, los problemas de opacidad administrativa, burocracia e incluso de corrupción, no se resuelven privatizando la administración pública, sino democratizándola. Como ya se ha señalado anteriormente, a nadie se le ocurriría proponer como solución a la corrupción de la policía, su privatización. De hecho, en los países donde estos problemas degradan la vida pública hasta niveles escandalosos, la entrada de operadores privados, lejos de resolverlos, ha tendido a agravarlos, realimentando la lógica del sistema que les acoge.

Hoy, incluso en las democracias avanzadas, está vigente el reto de promover reformas de la función pública que impulsen la gestión participativa y garanticen la transparencia. En la medida que no es posible la competencia en el mercado se trata de promover la competencia a través de la información y del contraste público con otros servicios análogos: lo que se conoce como “*benchmarking*”.

Pero, lógicamente, los problemas éticos y políticos más graves emergen en contextos de pobreza, cuando cambiar de ser ciudadano a ser cliente equivale a perder derechos básicos que el mercado ni reconoce ni tiene por qué reconocer. En materia definitiva, la clave está en promover nuevos modelos de gobernanza transparente y participativa. En

este caso, son oportunas las palabras de Vinod Thomas, director del Banco Mundial en Brasil: "Cuando hay riesgo de que se genere un monopolio privado, es mejor dejar los servicios en manos del Estado..." (Folha de Sao Paulo; 21-9-2003).

A menudo se confunden los términos desregulación y privatización. Desde la base de asumir la responsabilidad pública sobre este tipo de servicios, cabe sin duda, entre otras muchas opciones, concesionar su gestión, pero bajo estrictas condiciones de regulación pública que garanticen un control efectivo de los mismos. Sin embargo, regular y controlar la gestión de estos grandes operadores ni es fácil en la práctica, ni suele ser objeto de preocupación por parte de los Gobiernos que optan por privatizar sus servicios de agua. Por otro lado, si las competencias son municipales, como ocurre en España, el desproporcionado poder de estas compañías transnacionales frente a la debilidad financiera de las instituciones locales favorece el fenómeno conocido como "compra del regulador". En todo caso, el BM en su política privatizadora, no se distingue por promover condiciones de estricta regulación pública.

Las presiones desreguladoras que operan, tanto a nivel mundial como en el entorno europeo, merecen un amplio y profundo debate público. En el caso de los países que firmaron la Convención de Aarhus, entre los que figuran España y la UE, tal debate se hace ineludible si se aplica el concepto de participación pro-activa, que la citada Convención establece. La decisión de privatizar este tipo de servicios no debe decidirse como un simple asunto administrativo, en los despachos de la alcaldía o de la presidencia de gobierno, a nivel regional o estatal. Incluso el debate en plenarios municipales o parlamentarios resulta insuficiente. En la medida que se trata de decisiones que afectan a derechos ciudadanos, e incluso a derechos humanos, por periodos de varias décadas, sería necesario abrir amplios debates públicos que culminen, en su caso, en referéndum, tal y como recomienda la Declaración Europea por la Nueva Cultura del Agua.

Hoy, más allá del reconocimiento formal del dominio público sobre las aguas y los ecosistemas hídricos, nos encontramos ante la necesidad de reflexionar sobre los retos que imponen, tanto el nuevo paradigma de sostenibilidad, como la obligación de garantizar el acceso al agua potable, como derecho humano, y la necesidad de desarrollar derechos de ciudadanía global, que incluyan los servicios domiciliarios de agua y saneamiento.

Asumir en materia de gestión de aguas los principios de equidad inter e intra-generacional, refuerza la necesidad de replantear el dominio y la gestión pública o comunitaria sobre los ecosistemas hídricos y los acuíferos, desde nuevos enfoques que garanticen la prioridad de sus funciones de vida, así como los derechos humanos, incluidos los de las generaciones futuras. Pero al mismo tiempo, debemos afrontar el reto de garantizar derechos de ciudadanía básicos, como el acceso a servicios domiciliarios de agua y saneamiento de calidad, incentivando la responsabilidad ciudadana desde la participación y la transparencia. Todo ello exige, en suma, diseñar y desarrollar nuevos modelos de gestión pública participativa.

Los agudos conflictos frente a los procesos de privatización, han venido poniendo el dedo en la llaga; pero ello no significa que hayan resuelto el problema de cómo gestionar adecuadamente estos servicios básicos. Incluso en el seno del movimiento social por la gestión pública participativa bajo control social, está abierto el debate sobre como organizar el necesario equilibrio entre derechos y deberes ciudadanos, especialmente en lo que se refiere a la gestión financiera de estos servicios. La política tarifaria a aplicar resulta, cuando menos, polémica. Entender y asumir que los derechos de ciudadanía deben ir indisolublemente unidos a los correspondientes deberes ciudadanos exige un cambio cultural y socio-político notable. Tal cambio no puede conseguirse por decreto, sino que exige un amplio proceso de sensibilización, concienciación y responsabilización ciudadana que sólo puede desarrollarse desde la participación ciudadana pro-activa.

Podemos concluir, en definitiva, que la conflictividad suscitada por las presiones privatizadoras del modelo neoliberal vigente tiene su eje clave de resolución en el diseño y desarrollo de nuevos modelos de gobernanza participativa desde ámbitos locales, regionales y nacionales, pero en un marco global que debe garantizar los derechos humanos y desarrollar una nueva condición de ciudadanía global.

Bibliografía

- ABRAMOVITZ, J.N., *Aguas amenazadas, futuro empobrecido: el declive de los ecosistemas de agua dulce*, Cuadernos Worldwatch, Bakeaz , Bilbao, 1996.
- ARROJO, P., "Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión" en Arrojo (coord.), *Lo público y lo privado en la gestión del agua: experiencia y reflexiones para el siglo XXI*, Fundación Alternativas- Ediciones del Oriente Mediterráneo Madrid, 2004.
- ARROJO, P., *La Nueva Cultura del Agua del Siglo XXI*. Icaria - Tribuna del Agua- Expo-2008, Zaragoza, 2008.
- FNCA, *Declaración Europea por la Nueva Cultura del Agua*. Fundación Nueva Cultura del Agua, Zaragoza, 2005.
- HILL, M.T.; HILL, S.A., "Summary of fisheries resources and Projects in the Mekong River"; trabajo presentado en el seminario: *Mekong: Seminario Internacional para el Desarrollo Sostenible Mediante la Cooperación*, Washington DC, Noviembre-Diciembre, 1995.
- ICLARM, *From Hunting to Farming Fish*, Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), Banco Mundial, Washington DC, 1995.
- MAGALLÓN, C., *Pioneras españolas en las ciencias*, CSIC, Madrid, 2004.
- MORETH, M., "Environmental Concerns Facing Cambodia"; trabajo presentado en el seminario: *Mekong: Seminario Internacional para el Desarrollo Sostenible Mediante la Cooperación*, Washington DC, Noviembre-Diciembre, 1995.
- McCULLY, P., *Ríos Silenciados: Ecología y Política de las Grandes Represas*, Proteger Ediciones, Argentina, 2004.
- POSTEL, S., *Reparto del agua: seguridad alimentaria, salud de los ecosistemas y nueva política de la escasez*, Cuadernos Worldwatch, Bakeaz , Bilbao, 1996.
- PRINWASS, Proyecto de investigación financiado por la UE, 2004. Disponible en: <http://www.ox.ac.uk/-prinwass/es/argentina.shtml>

LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA BÚSQUEDA DE AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA: ¿MITO O REALIDAD?

GLADYS LECHINI*

RESUMEN:

Este trabajo pretende acercar una reflexión en torno a los modos de pensar lo que sucede en el mundo, es decir, cómo se construye teoría de las Relaciones Internacionales desde varias latitudes, y principalmente desde una situación Sur, de periferia. La idea es discutir los supuestos básicos subyacentes a los modos imperantes de validar el conocimiento científico y relatar brevemente cómo se está pensando desde América Latina. Por ello se avanza en la explicación del "Sur", como concepto y como realidad, para luego abordar y definir la cooperación Sur-Sur (CSS) en sus variadas acepciones, tomando como ejemplo el lugar que le cabe a dicha cooperación en las políticas exteriores de Brasil y Argentina.

PALABRAS CLAVE:

Cooperación, Sur-Sur, narrativas, América Latina.

TITLE:

South-South Cooperation and the search for autonomy in Latin America: Myth or Reality?

ABSTRACT:

This paper presents a reflection the many ways of thinking the world,, that is how International Relations Theory is built from different latitudes and particularly from the South, from the periphery. Our idea is to discuss the main suppositions underlying the prevailing ways of validating the scientific knowledge and to briefly recount how we're thinking from Latin America. So, we move forward on the South explanation as a concept and a reality and then deal with and define the South-South Cooperation (SSC) in her many means, but with a focus on her role in Argentina and Brazil Foreign Policies.

KEYWORDS:

Cooperation, South-South, Latin America.

*Gladys LECHINI es Profesora Titular de Relaciones Internacionales (UNR). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Directora del Doctorado en relaciones Internacionales, UNR, Argentina, Directora del Programa de Estudios América Latina – África (PEALA).

Como se sabe, en Ciencias Sociales y en Relaciones Internacionales, se presentan dificultades para plantear un proyecto de investigación con “la mayor objetividad”, habida cuenta de varios factores, entre ellos, la perspectiva teórica del investigador, los supuestos básicos con los que observa el objeto de estudio, sus propias vivencias y el lugar geográfico desde donde se posiciona.

Así como para un ciudadano español no es lo mismo vivir en la España de Franco, durante la segunda guerra mundial, que en la España actual, tampoco es lo mismo vivir y proponer teorías en los países desarrollados o centrales que en la periferia. Aún en estos países, es bastante diferente mirar el mundo desde los Estados Unidos —la potencia hegemónica— que desde un país europeo, ya que las principales preocupaciones que inspiran la búsqueda son diferentes.

Arlene Tickner, por ejemplo, observa desde Colombia que el estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina ha estado caracterizado por la tensión entre las influencias provenientes de EE.UU. y su recepción local como ‘imperialismo’, el cual debe ser resistido y reemplazado por espacios de pensamiento autónomo¹. Por ello Tickner encuentra como un rasgo común en la reflexión desde América Latina que la región necesita crear su propio conocimiento científico extraído de su realidad, y al mismo tiempo desarrollar sus propios instrumentos teóricos y metodológicos. Por su parte, desde Argentina, Escudé² ha discutido la importación acrítica al Tercer mundo de la teoría anglo-americana de las Relaciones Internacionales, la cual, por ser acuñada desde y para el centro, no ha contribuido positivamente al desarrollo de enfoques teóricos ni a la implementación de políticas en nuestros Estados débiles y vulnerables.

Es en este contexto que este trabajo pretende acercar una reflexión en torno a los modos de pensar lo que sucede en el mundo, es decir, cómo se construye teoría de las Relaciones Internacionales desde varias latitudes, y principalmente desde una situación Sur, de periferia. La idea es discutir los supuestos básicos subyacentes a los modos imperantes de validar el conocimiento científico y relatar brevemente cómo se está pensando desde América Latina. Por ello se avanza en la explicación del “Sur”, como concepto y como realidad, para luego abordar y definir la cooperación Sur-Sur (CSS) en sus variadas acepciones, tomando como ejemplo el lugar que le cabe a dicha cooperación en las políticas exteriores de Brasil y Argentina.

1. Cómo contar los hechos y narrar las historias

Para Merke³, contar historias en Ciencias Sociales conlleva presentar explicaciones que den cuenta de los hechos estudiados. De este modo, las narrativas se construyen a partir de la perspectiva del narrador y muestran cómo quien habla organiza la experiencia, tanto

¹ TICKNER, A., “Hearing Latin American Voices in International Relations Studies”, en *International Studies Perspectives*, N°4, 2003.

² Las consideraciones que siguen en este apartado, han sido tomadas del trabajo de MERKE, F., “Narrativas de Identidad Internacional: Tragedia, Romance y Comedia en la Política Exterior de Brasil”, trabajo presentado en la V Jornada de Investigación del IDICSO-USAL (Buenos Aires) 10 de octubre de 2007.

³ WHITE, H., *Metahistoria. La Imaginación Histórica en la Europa de Siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.

en la relación del narrador con los otros, como en la relación con los contextos específicos de las situaciones explicadas. El sentido de una narración mediante la explicación por la trama indica qué tipo de relato se ha narrado.

En el trabajo mencionado, Merke describe las cuatro formas diferentes de tramar según Hayden White⁴: el romance, la tragedia, la comedia y la sátira y aplica esta clasificación a la lectura de las interpretaciones en Relaciones Internacionales. De este modo, el romance se acerca a las visiones idealistas: Wilsonianos, activistas de Greenpeace, defensores de las bondades del libre mercado, grupos anti-globalización, todos narran la política en términos de una lucha: la democracia contra el autoritarismo, el desarrollo sostenible contra el consumismo, el libre comercio contra el nacionalismo, la justicia global contra la explotación global.

La sátira puede situarse en el otro extremo del romance, al sostener la permanente inadecuación del hombre con el mundo. En Relaciones Internacionales, las visiones que se oponen al romance y a la guerra suelen ser satíricas. La mirada post-estructuralista se ocupa de mostrar cómo los enunciados articulados desde una posición en particular pueden ser cuestionados utilizando sus mismos fundamentos. Las narrativas satíricas suelen aparecer cuando las narrativas oficiales entran en crisis o fracasan en ofrecer un relato con sentido y que convenza a la audiencia.

La comedia y la tragedia se colocan a medio camino entre la sátira y el romance. Suponen que puede haber una salida parcial y provisional aunque cada una de diferente manera. En Relaciones Internacionales, la tragedia puede ser comparada con el realismo, frente a la imposibilidad de alterar la naturaleza de la política internacional, pues la historia se repite permanentemente. El egoísmo, la anarquía y la desconfianza son los componentes centrales de la tragedia realista. Alterar el orden tiene siempre un alto precio. La búsqueda ciega de la paz puede terminar en el conflicto, la búsqueda ingenua de la cooperación en la dependencia y la búsqueda del bien en la enemistad. El progreso está fuera de una estructura narrativa basada en la tragedia: lo que hay es más de lo mismo o repetición del pasado en las nuevas formas del presente.

Aunque el humor es parte de la comedia, la comedia es un drama que acepta reconciliaciones. La comedia puede ser vista como un conjunto de errores, confusiones y altercados que generan conflictos. Los conflictos se resuelven de manera temporal y los mismos elementos que intervienen en el conflicto suelen intervenir en su solución. En Relaciones Internacionales, Kant es visto como un ejemplo de quien estructura su narrativa de la política internacional como una comedia. La política internacional no es una tragedia porque la paz cosmopolita es posible. Pero la paz cosmopolita no se construye una vez y para siempre sino que involucra conflicto e incluso guerra. La forma de progreso es a través del conflicto y por lo tanto las reconciliaciones son siempre parciales. Quizás por eso Kant nunca se animó a pensar un mundo que cuente con un gobierno global sino a pensar que la paz cosmopolita sólo podía llegar a través de una federación de estados.

⁴ HOFFMANN, S., *Jano y Minerva: ensayos sobre la guerra y la paz*, GEL, Buenos Aires, 1991.

Las visiones institucionalistas de los neoliberales también suelen ver el mundo en términos de comedia: creen en la posibilidad de reconciliar intereses nacionales ya que el nivel de institucionalización afecta el modo en que los estados definen sus políticas. Pero esta institucionalización (OMC, UE, MERCOSUR) no se logra de un día para el otro sino que involucra mucho esfuerzo y conflicto. La anarquía puede ser moderada pero nunca trascendida y por lo tanto el juego es 'cooperación en la anarquía'. A diferencia del romance (que buscar vencer al enemigo) la comedia busca incorporar a su opositor, reconciliarse o al menos acordar los términos de desacuerdo. El institucionalismo como relato de comedia no es transformador (romance) ni realista (tragedia) sino correctivo. El poder en el romance intenta transformar, en la tragedia equilibrar, en la comedia cooperar.

Todo este relato permite llegar a algunas conclusiones, útiles a modo de introducción para este trabajo. Es posible contar varias historias de la política internacional apelando incluso a los mismos eventos, hechos, o datos de la "realidad". Las narrativas son inconmensurables y hasta es posible pensar narrativas que utilizan más de un tipo de narración: existen comedias románticas y comedias trágicas. Cada narrativa implica diferentes agendas de acción y por lo tanto diferentes imperativos morales.

Como se ha mencionado, no sólo existen variadas narrativas de los hechos internacionales, sino que éstas utilizan conceptos de política exterior y relaciones internacionales que proveen explicaciones que generalmente benefician a quien las da, reflejan relaciones de poder y muchas veces son utilizadas para justificar las desigualdades. Las narrativas comportan teorías, las cuales tienden a la abstracción y adquieren alcance universal por vía de la generalización. Las teorías cargan consigo valores y vehiculizan intereses de las naciones cuyos intelectuales las conciben, por más objetivas que se presenten.

A partir del siglo XX y más precisamente después de la segunda guerra mundial, junto a la estructuración de un nuevo orden internacional se establecieron las bases científicas de las Relaciones Internacionales en los Estados Unidos, adquiriendo sistematización y entidad a través de un aparato conceptual y un marco teórico propios, dando base a la expresión de Hoffman "que las Relaciones Internacionales son una ciencia social (norte) americana"⁵.

Por haber surgido en un momento y en un contexto específico se hace relevante y necesario realizar una lectura crítica de las teorías, para evitar que junto a su divulgación como universales, acentúen el fenómeno de la dependencia cultural entre los pueblos y promuevan un mundo desigual. La armonía entre las diferentes naciones requiere la convivencia de diferencias culturales y la ecualización de intereses no coincidentes. Como apunta Cerro⁶ alcanzar esa armonía representa el mayor desafío de la sociedad internacional de nuestros días. En ese contexto este profesor brasileño sugiere que tanto el colonialismo como el imperialismo brotan de concesiones de los pueblos que se resignan

⁵ CERVO, A.L., *Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, Saraiva, Sao Paulo, 2008.

⁶ WALLERSTEIN, I., *Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences*, Stanford University Press, Stanford, 1996.

a la infancia política, en nombre de valores culturales o de beneficios derivados de una aparente estabilidad. Es que la sociedad internacional europea, que se expandió en el siglo XIX en razón de su coherencia cultural y de la superioridad tecnológica, conserva hasta hoy la herencia del conflicto con otras civilizaciones.

2. Las musas inspiradoras

En esta misma línea de repensar la forma de construir los conceptos, los supuestos subyacentes a las diferentes narrativas y el “pretendido alcance universal” de las teorías eurocéntricas, se sitúan varios trabajos desarrollados por intelectuales del “Norte” y del “Sur”, principalmente el llamado Informe Gulbenkian y la compilación dirigida por Lander sobre la Colonialidad del Saber.

El Informe Gulbenkian⁷ fue el resultado de las reflexiones de una Comisión presidida por Imanuel Wallerstein entre 1993-95, la cual enfatizó la necesidad de reorientar las Ciencias Sociales desde una mirada crítica, deconstruyendo las perspectivas teóricas y metodológicas dominantes. Allí se sostiene que las Ciencias Sociales se constituyeron como tales en el siglo XIX, en un espacio específico temporal y espacial comprendido por cinco países liberales industriales (Inglaterra, Francia, Italia, Alemania y Estados Unidos). De su constitución se derivaron dos supuestos fundamentales para occidente:

- 1) que existe un meta-relato universal que considera que las culturas y pueblos tienen una evolución desde lo tradicional a lo moderno y que en consecuencia, la sociedad industrial liberal es el ejemplo más avanzado de “lo moderno”, siendo el único futuro posible de todas las culturas y pueblos
- 2) por el carácter universal de la experiencia histórica europea, las formas de conocimiento desarrolladas para la comprensión de esa realidad son las únicas formas válidas, objetivas y universales del conocimiento.

Esta construcción euro-céntrica piensa y organiza la totalidad del espacio a partir de la experiencia europea y (norte)americana, colocando esta especificidad histórica y cultural como patrón de referencia superior y universal. Por tanto, las Ciencias Sociales que se legitimaron después de la segunda guerra mundial tuvieron como base fundacional ese modelo y sus paradigmas científicos, subyacentes a la Teoría de la modernización y del Desarrollo. Categorías, conceptos y perspectivas de estas ciencias se convirtieron en categorías universales, apropiadas para el análisis de cualquier realidad. Se transformaron en patrones para medir a todas las sociedades, fomentándose la linealidad del conocimiento social, atado a las ciencias duras. De esta manera se consolidaron estas formas de producción de poder y de conocimiento, impuestas como válidas y universales.

Entretanto, las posturas críticas advierten que la investigación no es neutral, y que tiempo y espacio son variables internas en el análisis y plantean, en consecuencia, la necesidad de descolonizar las Ciencias Sociales. Estas formas de producir conocimiento han formateado “el conocimiento científico” y, en el caso de las Ciencias Sociales y de

⁷ PALERMO, Z., “Conocimiento ‘Otro’ y Conocimiento del Otro en América Latina”, en *Revista Estudios edición digital*, Centro de Estudios Avanzados, UNC, Córdoba, Argentina, 2008.

las Relaciones Internacionales en particular, la manera de entender el mundo, todas las sociedades y sus problemas.

Por ello la necesidad de repensar desde nuestra perspectiva Sur, nuestras sociedades y nuestra inserción internacional. La tarea de reestructurar las Ciencias Sociales debe ser el resultado de la interacción de estudiosos de todos los climas y perspectivas, para buscar una ciencia social mucho más multicultural, donde los científicos sociales de todas las latitudes puedan traer sus aportes y puedan discutir en varias lenguas (que constituyen los diferentes modos en que se organiza el conocimiento). Se pretende así buscar un universalismo pluralista, renovado, ampliado y significativo.

Con esta inspiración, e incluso a veces de manera paralela, se comenzó a discutir el “funcionamiento geopolítico del conocimiento”⁸ que presupone que sólo las culturas occidentales son capaces de producir saberes, mientras que las otras se reducen a ser sólo sus objetos de conocimiento. En el mismo sentido se puede mencionar la iniciativa del sociólogo portugués Boaventura de Souza Santos, que postula el desarrollo de una “epistemología del Sur”⁹.

Por su parte, la obra compilada por Lander “La colonialidad del saber”¹⁰ también es el resultado de un encuentro de relevantes pensadores, donde se discutieron las dificultades existentes en nuestra región latinoamericana para formular alternativas teóricas y políticas diferentes a los discursos hegemónicos que endiosan la primacía total del mercado. La base de la cuestión fue cómo el neoliberalismo —debatido y confrontado como una teoría económica— se había construido, sobre todo a partir de los 90, como el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio y como la síntesis de los supuestos y valores básicos de la sociedad liberal moderna. Su modelo de orden social, político y económico parecía el único deseable y posible.

A pesar de esta supremacía paradigmática, ya en los setenta se había comenzado a discutir en América Latina la adopción acrítica del conocimiento producido en los países centrales y a reconocer la arrogancia de aplicar lo particular (occidente) a lo universal. El resultado comenzó a observarse a finales de siglo, con la apertura de un proceso de cuestionamiento a las Ciencias Sociales, como eurocéntricas y parroquiales, habida cuenta que la opinión de una minoría que concentraba poder, dominaba al mundo en y fuera de las universidades.

En esta línea de pensamiento, Quijano¹¹ sostiene que el mundo moderno se construyó a partir de la colonialidad del poder, sobre la base de historias contadas desde un solo lado,

⁸ DE SOUZA SANTOS, B., *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*, Encuentros en Buenos Aires, CLACSO/UBA, Buenos Aires, 2006.

⁹ LANDER, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.

¹⁰ QUIJANO, A. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.

¹¹ MIGNOLO, W., “La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad”, en LANDER, E., *La colonialidad del...*, op. cit., p. 64.

suprimiendo otras memorias. Como bien había señalado Du Bois en 1904, la conciencia vivida desde la diferencia colonial es una conciencia doble, porque es subalterna. *"It is a peculiar sensation. This double consciousness, this sense of always looking at one's self through the eyes of the others, of measuring one's soul by the tape of a world that looks on in amused contempt and pity"*¹².

Una perspectiva similar lo encontramos también en la obra compilada por Daniel Mato, en la cual advierte sobre la visión de los académicos de los países centrales, quienes asumen que lo que sucede en sus propios ámbitos sociales es universalmente representativo, olvidándose que existen otros espacios en el mundo y que sus posiciones están afectadas por los contextos institucionales y sociales en los cuales desenvuelven sus prácticas. Por ello, resalta el valor que tiene el hacer visibles las marcas de origen, las reflexiones en torno al lugar desde donde se enuncia y el contexto a partir del cual se producen las ideas.

En este espacio, donde se articulan la huella colonial, la alteridad y las representaciones del otro, también han sido de referencia común los trabajos de Edward Said *Orientalismo*¹³ y *Cultura e Imperialismo* y los llamados "estudios subalternos" de la mano de Homi Bhabha¹⁴, Gayatri Spivak¹⁵, Ramajit Guha¹⁶ y Edouard Glissant. Según estos autores, desde el discurso colonial los sujetos son construidos en el marco de una tradición académica y de una estructura de pensamiento que conformó un verdadero aparato de poder. Esta formación hegemónica comprende un conocimiento del "otro" que es fijado, estandarizado y distribuido. Para Said, el "otro" oriental es percibido de un modo esencialista, como eternamente inmutable y unidimensional. Estas representaciones, nutridas de imágenes y estereotipos, implican un cierto nivel de control y una voluntad de dominación. Por ello, la recuperación del punto de vista del "otro" aparece en estos autores como una manera de superar las verdades naturales y los postulados esencialistas, y por ende, de experimentar la complejidad de los hechos humanos desde la diversidad y la transformación permanente.

La producción de estos pensadores ha sido una fuente de reflexión y un punto de anclaje para las jóvenes generaciones de investigadores latinoamericanos, quienes encontraron en sus análisis herramientas productivas para leer de otra manera la realidad. Estos nuevos recorridos intelectuales, además de cuestionar la construcción eurocéntrica y las categorías universales, comenzaron a avanzar en el desarrollo de una "epistemología del Sur".

Contribuyeron a estimular este nuevo pensamiento las consecuencias negativas derivadas de la aplicación irrestricta en nuestros países de las medidas sugeridas y/o

¹² SAID, E., *Orientalism*, Vintage, Nueva York, 1979 y *Culture and Imperialism*, Vintage, Nueva York, 1996.

¹³ BHABHA, H., *Nation and Narration*, Routledge, Londres, 1990 y *The location of culture*, Routledge, Nueva York, 1994.

¹⁴ SPIVAK, G. "Can the subaltern speak?", en WILLIAMS, P. y CHRISMAS L., *Colonial Discourse and Post-colonial theory*, Columbia University Press, Nueva York, 1994.

¹⁵ GUHA, R. y SPIVAK, G., *Selected Subaltern Studies*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1988.

¹⁶ Fue un programa de grado en estudios internacionales que comenzó a desarrollarse en la entonces Universidad Nacional del Litoral —y a partir de 1968 Universidad Nacional de Rosario—.

impuestas por el llamado Consenso de Washington, las cuales agudizaron la brecha entre ricos y pobres, dejando en el propio Sur una pesada deuda social. En este nuevo siglo, el modelo de vinculación automática y exclusiva con los países centrales está mostrando sus fallas y se hace ineludible la discusión acerca de los modos de elaborar, en los países de América Latina, de África y algunos de Asia, un nuevo modelo de desarrollo que contribuya a superar buena parte de nuestros males. La construcción de estos modelos y de nuevas alternativas puede surgir de una lectura crítica del acerbo presente, a partir de re-visitarse las contribuciones latinoamericanas.

3. Algunas notas sobre los estudios internacionales en América Latina

Aunque el primer antecedente académico vinculado a los estudios internacionales fue en 1929, con la apertura en Rosario de la primera carrera vinculada a la temática internacional¹⁷, los estudios internacionales en América Latina¹⁸ tuvieron una historia difusa hasta la década de los ochenta, manteniéndose por años dentro de esquemas tradicionales, descriptivos, con sesgo económico y jurídico.

Las relaciones de dependencia con las *ex* metrópolis y con la potencia hegemónica hicieron que los temas internacionales carecieran de entidad hasta después de la segunda Guerra Mundial. Acorde con la evolución de la disciplina en los Estados Unidos, su enseñanza en nuestra región estuvo altamente influida por lo que se producía en la potencia hemisférica, a la vez que no llegaban todos los debates que tenían lugar en la academia norteamericana. Como diría Mignolo¹⁹, Estados Unidos se proyectó en el control de las relaciones internacionales en una nueva forma de colonialismo, un colonialismo sin territorialidad. En tanto Europa estuvo preocupada esencialmente por desarrollar su propio proceso de integración y por salvaguardar su seguridad asediada por las dos Superpotencias en el marco de la Guerra Fría.

Por su parte Tickner²⁰, sugiere que aunque en América Latina se haya enseñado Relaciones Internacionales con programas y bibliografías norteamericanas, se piensa y se escribe de manera más ecléctica, probablemente porque nuestras preocupaciones están más cerca de los problemas vinculados con el desarrollo económico y social que con la problemática más global de la guerra y la paz. La visión de un sistema internacional jerárquico e inequitativo desde una posición periférica dista bastante de las percepciones y preocupaciones de los países centrales. De ahí que los temas de interés en la región hayan tenido más que ver con la búsqueda de autonomía, de construcción estatal y de no-intervención.

Como había planteado Aron²⁰, la política exterior era coto reservado al diplomático y al soldado. En el primer debate entre idealistas y realistas, en América Latina

¹⁷ Una visión completa del pensamiento latinoamericano puede encontrarse en BERNAL-MEZA, R., *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, GEL, Buenos Aires, 2005.

¹⁸ MIGNOLO, W., "La colonialidad a lo..." *op. cit.*, en LANDER, E., *La colonialidad del...*, *op. cit.*, p. 78.

¹⁹ TICKNER, A., "Hearing Latin..." *op. cit.*

²⁰ ARON, R., *Paz y Guerra entre las Naciones*, Editorial Alianza, Madrid, 1985.

predominaron los idealistas. Las condiciones de atraso y de alta inestabilidad en las naciones latinoamericanas llevaron a los autores —muchos de ellos diplomáticos— a poner el acento en el derecho y las instituciones internacionales, como una herramienta de resguardo frente a las intervenciones de los países centrales. De aquí la preocupación jurídicista por contrarrestar el poder de las grandes potencias, recostándose en el Derecho. En tanto los adoradores de la *realpolitik*, por su parte, se orientaban ya desde los años 40 hacia el enfoque geopolítico, particularmente durante los gobiernos militares²¹.

A partir de los sesenta, las recurrentes crisis internas y los problemas vinculados al desarrollo hicieron que los científicos sociales se volcaran preponderantemente en cuestiones políticas, sociales y económicas internas. Las Teorías del Desarrollo (Prebisch)²² y de la Dependencia²³, ambas acuñadas por investigadores de la CEPAL, contribuyeron a brindar una mirada nueva, aunque parcial, intentando dar respuesta a los problemas latinoamericanos.

En la década del setenta, los estudios sobre política exterior latinoamericana, generalmente partieron del presupuesto que el comportamiento externo de los países de la región era reflejo o reacción de lo que ocurría en el sistema internacional. Los enfoques sistémicos ofrecieron contribuciones para los estudios de las Relaciones Internacionales en América Latina porque demostraron la sensibilidad y la vulnerabilidad de los Estados de la región frente a las variables externas, pero poco revelaban sobre las variables internas que inciden en ese comportamiento y en las decisiones de política exterior. Sin embargo, Puig²⁴ desde una perspectiva sistémica, logró establecer un equilibrio entre factores internos y variables contextuales, efectuando aportes teórico metodológicos significativos para la comprensión de la política exterior y el contexto en el que se tomaron las decisiones.

Para esa época, una de las cuestiones sobre las que los países de la región se interrogaban era acerca de las condiciones y posibilidades para conducir sus Políticas Exteriores de modo autónomo y consistente con su interés nacional. Si bien esta discusión ya estaba instalada junto a la teoría del desarrollo y de la dependencia, estos años se caracterizaron por un debate mucho más fuerte alrededor de la *autonomía*. La preocupación central giraba en torno a los medios para revertir la situación periférica y convertirse en

²¹ COLACRAI, M., "Los aportes originarios de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución a las Relaciones Internacionales desde una perspectiva latinoamericana: ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo", *paper* presentado en el *Fórum Académico ABC, Argentina-Brasil-Chile. América del Sur ante la autonomía y el desarrollo: consolidar la integración y garantizar la inserción internacional*, Rosario, Argentina, 27-29 de agosto de 2008.

²² PREBISCH, R., *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963.

²³ CARDOSO, F., *Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano*, Nuestro Tiempo, México, 1973; CARDOSO, F. y FALETTO, E., *Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, México, 1969; SUNKEL, O. y PAZ, P., *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1973; FRANK, G., *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*, Signos, Buenos Aires, 1970; DOS SANTOS, T., *Dependencia y Cambio Social*, Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad de Chile, 1970; y FURTADO, C., *Desarrollo y Subdesarrollo*, UDEBA, Buenos Aires, 1964.

²⁴ PUIG, J.C., *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980 y *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, Buenos Aires, 1984.

“sujetos” y no “objetos” de las Relaciones Internacionales²⁵ a partir de políticas exteriores menos dependientes de los intereses nacionales de la potencia hegemónica. Desde una perspectiva realista y bajo el liderazgo de Juan Carlos Puig, en Argentina, y Helio Jaguaribe, en Brasil, surgió una *escuela doctrinaria de la autonomía latinoamericana* que unió a un conjunto de académicos que aspiraban a desarrollar ideas para optimizar la inserción latinoamericana en el sistema internacional y reducir la vulnerabilidad de los estados débiles.

Junto al proceso de redemocratización que tuvo lugar en los ochenta, en toda la región comenzaron a proliferar los estudios vinculados al cambio de régimen y a la democracia. En el ámbito de las relaciones internacionales, el RIAL (Programa de Relaciones Internacionales de América Latina) marcó un punto de inflexión relevante en el desarrollo de la disciplina. El crecimiento de las Ciencias Sociales en general y el desarrollo de la teoría de las Relaciones Internacionales en Estados Unidos, vinculado a la Ciencia Política, promovieron —a través del financiamiento— el interés por iniciar investigaciones más formales, y por intentar explicar la continuidad y el cambio en la política exterior de los estados latinoamericanos a través del cambio de régimen. A los estudios históricos y descriptivos se le sumaron investigaciones que intentaban explicitar los supuestos teóricos y metodológicos (generalmente desarrollados previamente en Estados Unidos), buscando conectar la teoría con los datos empíricos. Se mostró preocupación por hallar nexos entre la teoría y los datos. Sin embargo se produjo un exceso de cientificismo derivado de la influencia de las preocupaciones norteamericanas y de los modos de darle validez científica al conocimiento.

Durante la década de los noventa, Carlos Escudé desarrolló un nuevo aporte con el “realismo periférico”²⁶. Sostenía que las corrientes teóricas realistas importadas del centro habían hecho mucho daño a los países periféricos al alentar sus ilusiones de usar un poder que no tenían. De esa manera impidieron que ellos tuvieran una correcta lectura de su lugar en el sistema internacional y una adecuada implementación de su política exterior, al no tener en cuenta los costos de la desobediencia. Para Escudé²⁷ “el realismo periférico es un tipo ideal de política exterior diseñada para servir a los intereses estrechos de las ciudadanías de los estados débiles, que no pueden competir por el poder político-militar en el sistema interestatal sin un costo extremo para su gente”. Como es de imaginar, este enfoque causó un fuerte debate durante algunos años, en los cuales predominaron las ideas neoliberales, pero se diluyó con el final de la década y los fracasos del modelo implementado.

En este nuevo siglo, los cambios internacionales y regionales hacen necesario rediscutir y repensar las categorías y los conceptos utilizados, para plantear nuevas formas de inserción internacional. Frente a los posibles nuevos ordenes internacionales y las

²⁵ COLACRAI, M., “Los aportes originarios... *op. cit.*”.

²⁶ Sus aportes teóricos son interesantes pero no demasiado útiles para analizar relaciones “con cierto nivel de horizontalidad” o sea Sur-Sur, pues gran parte de su trabajo refiere a como diseñar y conducir la política externa argentina en sus relaciones con la potencia hegemónica.

²⁷ ESCUDÉ, C., *El Realismo...* *op. cit.*, p. 227.

recurrentes crisis locales, se hace ineludible la construcción de criterios propios, derivados de la experiencia compartida entre los países del Sur.

4. El “Sur Global”

Aquí se llega entonces al punto central que se pretende explicar, ¿Qué es el Sur como concepto y como realidad? ¿Es el Sur una categoría residual? ¿Cómo surgieron sus variados contenidos y acepciones?

El Sur es la Periferia, está al sur del Centro, que es el norte. El concepto “Sur” surgió como complementario y/o distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/desarrollados/centrales. Comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten situaciones similares de vulnerabilidad y desafíos, pero que en función de sus particulares realidades no pueden ser considerados un grupo homogéneo. Poseen diferencias entre los contextos locales, diferencias socio-económicas, político-culturales que no condicen con los marcos culturales heredados. Sin embargo, como se mencionara, esta idea del “otro”, de haber sido colonizado, es de alguna manera uno de los nexos entre los países del Sur, del *global South*. Por su parte, la categoría “Sur” comenzó a ser utilizada en el Norte, en el Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo o Diálogo Norte-Sur (Informe Brandt) en 1980²⁸.

No solamente el concepto Sur es difuso y multidimensional, sino que muchas veces en la literatura se iguala con Tercer Mundo o Periferia. El término Tercer Mundo precedió al concepto de Sur y fue acuñado por el economista francés Alfred Sauvy en 1952, haciendo un paralelismo con el término francés *tercer estado*, para designar a los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques de poder encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética, enfrentados en la Guerra Fría.

Asimismo, el concepto periferia pertenece a la dupla centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo, las cuales corresponden al paradigma estructuralista de las Relaciones Internacionales, siendo la Teoría del Desarrollo de Raúl Prebisch y la Teoría de la Dependencia de Cardoso y Faletto sus máximos exponentes en el ámbito latinoamericano.

El Sur ingresó en el vocabulario de las Relaciones Internacionales con la independencia de los países de Asia y África, a partir de la postguerra de la Segunda Guerra Mundial. El primer antecedente de la idea de “Sur” puede encontrarse en la proclamación del Pansha Shila —los cinco principios de la coexistencia pacífica²⁹— por los primeros ministros de China e India, Chu En Lai y J. Nehru respectivamente, el 28 de junio de 1954, tras el fin de las guerras de Corea e Indochina. Pero su puesta en escena como “grupo” de países fue entre el 18 y el 24 de abril de 1955, en Bandung, en una reunión que marcó el ingreso de los

²⁸ Esta Comisión fue creada a sugerencias del presidente del Banco Mundial, Robert Mc Namara, en 1977. Integrada por altas personalidades políticas y académicas del ambiente internacional, intentaba plantear soluciones a la difícil situación del mundo de entonces, donde 70% de la población vivía en persistente retraso económico y cultural. El desarrollo sería el eje y los actores las fuerzas productivas y el potencial humano de cada país.

²⁹ Dichos principios son: 1) Respeto mutuo a la integridad territorial y a la soberanía. 2) No agresión. 3) No intervención en los asuntos internos de otros Estados. 4) Igualdad y ventajas mutuas. 5) Coexistencia pacífica.

países del Tercer Mundo en la escena internacional como instrumento político importante, en lo que se llamó el despertar de los pueblos afroasiáticos.

Ya en los sesenta, el Sur comenzó a tomar más forma e institucionalidad con la creación del Movimiento de Países No Alineados (en la reunión preparatoria de El Cairo en 1960 y Primera Conferencia en Belgrado, en 1961) y con la creación del G77 en 1964 —en el marco de la reunión de la primera UNCTAD en Ginebra— para discutir cuestiones vinculadas al comercio y el desarrollo. La idea de una alianza entre las nuevas naciones del Sur también se vio reflejada en el espíritu de la reunión que tuvo lugar en La Habana en 1966, con la organización de la Primera conferencia Tricontinental que creó la OSPAAAL (Organización de Solidaridad con los pueblos de América Latina, Asia y África) para promover “la solidaridad con los reclamos y las luchas de los pueblos del Tercer Mundo”³⁰. Para ese entonces se hablaba del Trueno de Bandung, del surgimiento del Tercer Mundo como una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales.

Sin embargo fue la década de los setenta la que marcó la presentación exitosa en sociedad de los países del Sur, mostrando que era posible desarrollar acciones mancomunadas tendientes a resolver cuestiones injustas relacionadas con el orden económico internacional. Se confiaba que la cooperación entre aquéllos que sufrían las mismas situaciones de dependencia posibilitaría reforzar su capacidad de negociación con el Norte. Ese potencial se vio reflejado con el shock petrolero de 1973 y sus efectos sobre las economías de los países desarrollados, mostrando las posibilidades de una concertación entre países productores de materias primas. También lo fue en 1974, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Estos éxitos hicieron pensar que los países del Sur tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta. Pero el modelo de cooperación fracasó por su naturaleza general y su amplia esfera de acción: la falacia del argumento era la premisa básica que todos los países en vías de desarrollo tenían más cosas en común que las que poseían en realidad y que las soluciones a sus problemas podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

En los años ochenta, la crisis de la deuda ofreció una buena oportunidad para desarrollar acciones coordinadas. Sin embargo, las políticas implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. A pesar de ello, los países latinoamericanos fueron capaces de articular políticas de concertación, para la resolución de conflictos en la región (Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo a Contadora, Grupo de los 8).

En los noventa, con el fin de la Guerra Fría, el avance de la globalización, la implementación de las políticas neoliberales y los graves problemas económicos de los países en desarrollo se diluyó la acción multilateral del Sur. El final de siglo vio el triunfo del

³⁰ Inspirada en Bandung, en enero de 1958 tuvo lugar en el Cairo la Primera Conferencia de la Organización de Solidaridad con los Pueblos de Asia y África, antecedente de esta organización.

pensamiento único —corporizado en la globalización inevitable—, del modelo de economía neoliberal —acompañado por los planes de ajuste estructural— y la ampliación de las regiones en democracia, pero con un Estado que debía achicarse. Pero el mencionado modelo no trajo aparejado bienestar y desarrollo para nuestros países, pues los estados centrales organizaron el nuevo orden con sus propias reglas de juego, las cuales, en general, estaban estructuradas para su beneficio y no tenían en cuenta los problemas ni las necesidades del conjunto de los estados de la sociedad internacional.

De ahí que vuelve a aparecer la idea de utilizar la cooperación Sur-Sur, esta vez *aggiornada* con las lecciones del pasado, para promover un orden más equitativo donde los países medios y los periféricos puedan defender sus intereses.

5. La cooperación Sur-Sur

La cooperación entre los países del Sur (CSS), nació en contraposición o en complementación al eje Norte-Sur —que daba cuenta de una relación asimétrica— y en clara diferenciación con las relaciones Norte-Norte. Así como se mencionaba que el concepto Sur es difuso, aún no se ha logrado consenso en torno a interpretar la cooperación Sur-Sur.

La cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos refiere de modo general a una cooperación política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener un mayor poder de negociación conjunto, en defensa de sus intereses. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional y con ellos, mayor autonomía decisional, para afrontar y resolver los problemas comunes. Es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (*likemindedness*).

Como se mencionara la idea de cooperación Sur-Sur es muy amplia y multifacética, al punto que es conveniente adjetivarla, para darle mayor precisión. De este modo puede abordarse y objetivarse en variadas dimensiones, entre las cuales se destacan la económica-comercial, la técnica y científico-tecnológica, la académica y la diaspórica.

La cooperación económica-comercial entre los países del Sur se sustenta en la toma de conciencia por parte de los gobiernos de su situación desventajosa en las negociaciones para acordar un régimen internacional de comercio e inversiones. Ello explica la búsqueda de alternativas a través de la conformación de coaliciones o alianzas intergubernamentales en las negociaciones multilaterales —tanto dentro como fuera de la OMC— para sentar las bases de una nueva configuración de poder mundial que sea más justa y equitativa³¹.

La llamada cooperación horizontal entre estados de similar desarrollo refiere en la práctica a la cooperación técnica y científico-tecnológica. La cooperación técnica alude a

³¹ KEET, D., *South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime*, Transnational Institute, Amsterdam, 2006

la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el *know-how* o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científicos y tecnológicos que les permitan un desarrollo integral. Iniciativas de esta naturaleza fueron la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua en Mar del Plata en 1977 y la primera reunión de CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo) realizada en Buenos Aires en septiembre de 1978, donde se consolidó el concepto de cooperación Sur-Sur, con la puesta en marcha de una Unidad Especial establecida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Otros ejemplos se demuestran en la cooperación técnica desarrollada por Argentina y Brasil con los países africanos en la década del ochenta³² o en las actividades del FOAR³³, dependiente de la Dirección General de Cooperación Internacional en Argentina y de la ABC³⁴ en Brasil. En esa línea se considera la llamada “cooperación en cascada”, pues los países relativamente más desarrollados —que han adaptado las tecnologías de los países industrializados a sus propios territorios y necesidades— las transfieren a sus socios del Sur, tal como lo hizo Brasil con su “tecnología tropicalizada”.

La cooperación académica cobró nuevo impulso cuando las corrientes de análisis acuñadas en el Norte, eurocéntricas y lineales, no dieron cuenta de los problemas que aquejan a los países del Sur. El modelo impuesto en la década del noventa generó en los países de América Latina una direccionalidad muy marcada en los trabajos académicos en Relaciones Internacionales y en Ciencias Sociales, marginando opciones tales como la africana, con el mote de ser investigaciones ociosas, impertinentes, débiles o inútiles. Dos factores contribuyeron a consolidar esta tendencia: un esquema de vinculación entre conocimiento y poder, esto es, “produzcamos conocimiento para los espacios de poder vigentes” y la condicionalidad de las principales líneas de financiación. Con esta particular orientación se cerraron las puertas para habilitar nuevos modos de pensar la inserción internacional de nuestros países en el Sur.

Por ello hoy se plantea descolonizar las Ciencias Sociales³⁵ para modificar la forma de producción de conocimiento y poder transformar las relaciones de poder. Los académicos de los países del Sur deben desarrollar sus propios marcos conceptuales y analíticos sobre la base del conocimiento construido, adquirido y compartido desde sus latitudes y elaborar una concepción pluralista y renovada para un mundo incluyente y mejor distribuido³⁶.

³² Véase LECHINI, G., *Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 2006, capítulos II y IV.

³³ El Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR) es un instrumento por el cual la Cancillería Argentina desde 1992 brinda cooperación técnica a los países de igual o menor desarrollo relativo. Sus objetivos principales son la proyección de Argentina en el exterior, la promoción de la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos, y la consolidación de vínculos con otros países.

³⁴ La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), que integra la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), tiene como funciones negociar, coordinar, implementar y acompañar los programas y proyectos brasileros de cooperación técnica. Para llevar a cabo su misión, la ABC se orienta por la política externa diseñada por el MRE y las prioridades nacionales de desarrollo, definidas por los planes y programas del gobierno nacional.

³⁵ LANDER, E. (comp.), *La colonialidad... op. cit.*

³⁶ LECHINI, G., “América Latina, África e Asia na construção de conceitos em Relações Internacionais” en “Seminário Internacional. Teorias e conceitos de Relações Internacionais. Perspectivas Nacionais e Regionais”, organizado por UnB, IREL e IBRI, Brasília, 26 de agosto de 2008.

La presencia africana en América, y en particular en algunos países caribeños y sudamericanos como Colombia, Venezuela y Brasil ha dejado huellas indelebles en la cultura y conformación de los estados nacionales³⁷. Consciente de ello, la Unión Africana ha designado a la Diáspora como la sexta región de África, en reconocimiento a la vital contribución que ella puede hacer para el desarrollo de ese continente, tal como lo había planteado Marcus Garvey, cuando sostenía que África era para los africanos del continente y del exterior. La confluencia de estas dos caras hace de la cooperación diaspórica otro componente vital de la cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, como lo ha demostrado la conferencia global sobre la diáspora que tuvo lugar en Barbados en 2007, preparatoria de una cumbre a realizarse en África.

Avanzar en el desarrollo y la implementación de la Cooperación Sur-Sur puede ser una tarea compleja, ya que a pesar de las realidades comunes que comparten se necesita un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y del escenario doméstico. Por otra parte, se hace necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado para un mundo cada vez más polarizado que también se enfrenta a amenazas de violencia, terrorismo y guerra. Estas nuevas herramientas permitirán profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos horizontales entre estados, organizaciones regionales y movimientos sociales a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

Asimismo, esta cooperación Sur-Sur se está desarrollando en tres niveles: el *regional* —donde se incluyen los esquemas de integración económica y de concertación política a nivel hemisférico, tales como el MERCOSUR, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y el Grupo Río en América Latina—; el *interregional* —que abarca las relaciones bilaterales y la conformación de alianzas inter-continetales, como el caso de IBSA—; y el *multilateral global* —que comprende las acciones coordinadas de los países y los grupos de presión en el marco de los organismos internacionales, como el G20 o el G90 en la Organización Mundial de Comercio por ejemplo—.

En este contexto algunos gobiernos del Sur, particularmente aquéllos que pueden considerarse potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes, han comenzado a desarrollar iniciativas conjuntas a través de la organización de reuniones con el fin de gestar alianzas que apunten a defender intereses compartidos. En algunos casos, el objetivo ha sido aún de más alto alcance, al cuestionar el sistema económico existente y los regímenes de poder, para proponer reglas de juego más equitativas. El debate hoy en el Sur y sobre todo para las potencias medias o líderes regionales, es qué rol van a jugar implementando estas nuevas modalidades de Cooperación Sur-Sur. ¿Se convertirán en cabeza de ratón o seguirán la natural tendencia a colgarse en el tren de los vencedores? Para avanzar algunas ideas a través de la verificación empírica se analizará el lugar de esta cooperación en las agendas externas de Brasil y Argentina, dos países relevantes de

³⁷ LECHINI, G., "América Latina y África en la cooperación Sur-Sur", en *Revista Política Exterior y Soberanía*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Caracas, N° 4, 2008.

América del Sur.

5.1. Brasil y la Cooperación Sur-Sur

La idea de la cooperación Sur-Sur estuvo presente en la política exterior brasileña de manera constante, aunque con diferentes grados de intensidad. De acuerdo a Soares Leite³⁸ al mirar en retrospectiva la política exterior brasileña durante el siglo XX, pueden observarse tres períodos de gobiernos en los cuales la cooperación Sur-Sur tuvo un papel central en la estrategia de inserción internacional del país: Quadros y Goulart (1961-1961), Geisel (1974-1979) y Da Silva (2003-2006)³⁹.

En las cuestiones Sur-Sur, el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño (Itamaraty), consideraba a Brasil del Tercer Mundo sin ser tercermundista. Es por ello que nunca se propusieron ser miembros de los No Alineados —aunque los representantes brasileños asistían a las reuniones como observadores— ni se instaló algún aspecto de su política exterior en el marco del Movimiento. Su política exterior se articulaba en torno a *las tres D* —desarme, desarrollo económico y descolonización—, como lo anunciara en 1963 el entonces ministro João A. De Araujo Castro en la Decimoctava Sesión de la Asamblea General de la ONU.

Las elites brasileñas aspiraban a participar de la multipolaridad emergente, aumentando sus responsabilidades internacionales, bajo la idea subyacente de Brasil como potencia media. Para promover el desarrollo de la solidaridad entre los países del Sur, se propuso un acercamiento a los estados de África como una cuestión de principios. Pero también subyacía la idea de garantizar una presencia internacional que aumentase la capacidad de influencia del país en cuestiones globales, a partir de una mayor diversificación de sus relaciones externas y de alianzas —tanto políticas cuanto económicas— con los nuevos estados del Sur⁴⁰.

Durante las presidencias de Quadros y Goulart se implementó la llamada *Política Exterior Independiente* (PEI) que consideraba que Brasil debía tener un papel relevante en el sistema internacional a través del desarrollo de una política externa más autónoma, sin descartar los compromisos asumidos con el bloque occidental. Consecuentemente se intensificaron las relaciones con el bloque socialista y con los países del Sur, tanto con América Latina como con el mundo afro-asiático. Se buscaba la moderación en cuestiones que implicaban la rivalidad estratégica Este-Oeste, tal como sucedió con el caso cubano.

Con la independencia de los países africanos se incrementó considerablemente en las Naciones Unidas y sus organismos especializados el número de estados del Sur, superando en cantidad a los países del Norte. Este hecho fue interpretado por la diplomacia brasileña

³⁸ SOARES LEITE, P., *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luís Inácio Lula de Silva*, tesis del Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

³⁹ Cuando nos referimos a las relaciones Sur-Sur, haremos especial hincapié, como caso testigo, a la política africana de Brasil, habida cuenta de su relevancia en los diseños de inserción internacional de varios gobiernos.

⁴⁰ LECHINI, G., *Argentina y África en el...* op. cit., p. 107.

como una ventana de oportunidades para servirse de esa ventaja numérica e incrementar el poder de negociación internacional. Se acompañó a nivel multilateral a las posturas del Sur en términos políticos —no intervención en los asuntos internos de los estados, autodeterminación de los pueblos y desarme— y también en el ámbito económico, buscando relaciones comerciales destinadas a promover un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones y una mayor integración económica, particularmente en Latinoamérica.

Si bien el contexto externo era favorable a la PEI, no gozaba del mismo apoyo en el ámbito doméstico. En un ambiente de polarización ideológica, la cooperación Sur-Sur fue vista como un obstáculo para producir un mayor acercamiento con los Estados Unidos así como un puente hacia la Unión Soviética, lo cual para un gran sector americanista constituía un peligro para una apropiada inserción internacional⁴¹.

Aun siendo un gobierno de corte militar, el *Pragmatismo Ecuménico y Responsable* (PER) implementado por Geisel (1974-1979) fue un instrumento importantísimo para la acción externa de Brasil, en un contexto internacional signado por la crisis energética y la ascendente multipolaridad económica. Este diseño centraba sus preocupaciones en el desarrollo del país a través de una estrategia productiva de sustitución de importaciones. Con una política exterior cada vez más flexible y más pragmática se pretendía renegociar la dependencia brasileña y llevar al país a ser una economía industrializada con proyección internacional.

Si durante las presidencias de Quadros y Goulart el acento de la cooperación Sur-Sur estuvo puesto en los temas *políticos*, durante la administración de Geisel se sumaron las cuestiones *económicas*. En este período prolífico en contactos, la densidad de las relaciones político-diplomáticas con los países africanos se vio reflejada en la apertura de nuevas embajadas, en el alto nivel de las visitas y de las misiones enviadas a través del Atlántico, y en la concreción de acuerdos bilaterales de cooperación comercial y técnica. A su vez, aumentaron las rutas de comercio en el Atlántico y las inversiones en proyectos de desarrollo. El peso de las cuestiones económicas quedó claro a través de la concentración de funciones en manos del Estado asociada a una internacionalización creciente del sistema productivo.

El llamado *Esquema de Promoción Comercial* desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1973 fue un elemento central en la estrategia de entrelazamiento de exportadores, gobierno y representaciones diplomáticas en los países del Sur. Aunque la PER tenía respaldo interno, las críticas provinieron del mismo seno de la cúpula militar, que no veían conveniente que el país se convirtiera en líder de un grupo de países pobres que no tenían ni capitales ni flujos comerciales suficientes para atender las necesidades de desarrollo brasileñas.

Como se sabe, a partir de la década del setenta comenzaron a observarse los primeros ataques al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, producto, en parte, de las crisis petroleras de 1973 y 1979 y de la crisis de la deuda externa de 1982.

⁴¹ SOARES LEITE, P., *O Brasil e a cooperação... op. cit.*, p. 117.

No obstante, con João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) se mantuvo el énfasis en la política de aproximación al continente africano, derivada de los principios básicos del *universalismo* implementado por el canciller Saraiva Guerreiro. La idea subyacente era sumar estrategias y no excluir campos antagónicos, utilizando los conceptos de doble inserción en Occidente y en el Tercer Mundo, vía la cooperación Sur-Sur⁴².

Por su parte, el presidente José Sarney (1985-1990) siguió los trazos de la política africana dentro de los límites impuestos por la negociación de la deuda externa y por la inestabilidad económica interna. Pero dado que la coyuntura internacional comenzó a cambiar, las relaciones con África y los países del Sur disminuyeron, tornándose más selectivas en función de los recursos modestos. En este contexto, Selcher afirmaba que el caso de Brasil-África mostraba las posibilidades generadas por las relaciones intercontinentales entre los países del Hemisferio Sur, pero asimismo señalaba sus limitaciones de modo patente, pues estos estados eran muy vulnerables a las tendencias negativas de la economía internacional.

Para mediados de los ochenta el incremento de su vulnerabilidad externa y la crisis de la deuda llevaron a Brasil a realizar ajustes para reacomodarse con medios ahora más limitados. La cooperación Sur-Sur de las décadas del setenta y ochenta se transformó en *asociaciones estratégicas*. Los sueños cooperativos con África dieron lugar al afro-pesimismo y al avance de la selectividad en la política africana y en las relaciones Sur-Sur.

Finalmente, en los noventa con la presidencia de Cardoso (1995-2003) se sustituyó la tradicional visión desarrollista de la política exterior brasileña por un nuevo ideario neoliberal, no sin recibir las críticas de los sectores nacionalistas, que defendían al Estado-empresario y que representaban en ese momento una tendencia en baja. El nuevo presidente, a imagen y semejanza de Collor de Melo (1990-1992), planeó aproximar el país al mundo desarrollado. La óptica del Tercer Mundo fue vista como una tendencia obsoleta y anacrónica⁴³.

Después de varios períodos presidenciales donde se favoreció el vínculo con las potencias del Norte, en detrimento de las relaciones Sur-Sur, Lula Da Silva llegó a la presidencia brasileña en 2003 con una lectura diferente de la realidad internacional. El diagnóstico realizado por los hacedores de política exterior reconocía una multipolaridad política y económica ascendente con la emergencia de potencias medias como Rusia, India, Sudáfrica y China. Por el tamaño de su economía, su potencial demográfico y su extensión territorial, Brasil se consideraba partícipe natural de este grupo y en condiciones de trabajar para cambiar la correlación de fuerzas internacionales existentes.

Durante el primer mandato de Lula (2003-2007) se diversificaron e incrementaron las relaciones con los países árabes y con los africanos en particular, se llevaron a cabo

⁴² Fue Figueiredo el primer presidente brasileño y sudamericano en viajar a África abarcando países lusófonos, francófonos y anglófonos en una gira que se realizó entre el 14 y el 21 de noviembre de 1983, constituyéndose en el mejor aval del interés brasileño en los países africanos.

⁴³ LECHINI, G., "América Latina y África en la cooperación..." *op. cit.*

diversas acciones de integración y coordinación en América Latina —envío de tropas a Haití, consolidación del MERCOSUR, creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones— y también se promovieron activamente espacios de diálogo bi-regionales, como la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA, realizada en Brasilia en mayo de 2005 y en Doha en marzo de 2009), y la Cumbre América del Sur-África (ASA, celebrada en Abuja, el 30 de noviembre de 2006). En este marco cabe resaltar la creación del Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) lanzado en el 2003, una iniciativa Sur-Sur inédita para avanzar en un proceso de concertación político-diplomática entre las tres grandes democracias del Sur y también la activa participación de Brasil en el G-20 (G-20 comercial) como uno de los líderes del mundo en desarrollo.

La idea subyacente apunta a impulsar al país como actor con poder de decisión y con capacidad de incidir en las reglas sistémicas. En cada una de las estrategias desarrolladas, la diversificación de las relaciones con los países del Sur implicó la búsqueda de mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los estados centrales.

5.2. Argentina y la cooperación Sur-Sur

Contrariamente a los casos estudiados en Brasil, las cuestiones Sur-Sur tuvieron un bajo perfil en la agenda de política exterior argentina, tal como se observa en las acciones y en los análisis académicos de política exterior. Sin embargo, desde la perspectiva de los discursos hubo momentos donde desde la Tercera Posición, el tercermundismo, el desarrollismo o el no alineamiento, la política exterior argentina —aunque no tuvo una posición militante— cuestionó con diverso énfasis las asimetrías del orden internacional y las políticas intervencionistas de las grandes potencias, proponiendo reformas al orden económico internacional y dando prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos.

Para el presidente Frondizi (1958-1962) la pertenencia a Occidente no implicaba una renuncia a la universalidad⁴⁴. Consecuentemente, trató de profundizar las relaciones con los países extra-hemisféricos: recorrió Europa y Asia; en la India enfatizó la tendencia neutralista; en las relaciones con Latinoamérica privilegió la vinculación con Brasil. Pero su política exterior, con inestabilidad institucional, demostró un alto grado de fragilidad, como se verificó en los acuerdos con Janio Quadros.

Con Arturo Illia (1963-1966), Argentina intentó aprovechar la multipolaridad política y económica que se comenzaba a evidenciar en los sesenta y el surgimiento de nuevos estados independientes en el Sur, que mostraban la creciente desigualdad estructural en el mundo. Con el acento puesto en América Latina se intentaron aproximaciones al Sur: Argentina participó como observador en la Segunda Conferencia de No Alineados en El Cairo, en octubre de 1964; buscó coincidencias con los países productores de materias primas en el marco de la UNCTAD y del G77 y privilegió la relación con los países del Cono Sur.

El tercer gobierno peronista (1973-1976) enfatizó las tendencias autonomistas

⁴⁴ PUIG, J.C., "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural" en Puig J.C., *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, Buenos Aires, 1984., p. 143.

implementando “un nuevo proyecto autonomista heterodoxo”⁴⁵, a través de la diversificación de las relaciones internacionales, en el entendido que ello ofrecería mayores márgenes de maniobra para sostener la autonomía de Argentina. De este modo, la política exterior privilegió la relación con los países de la región; se mantuvieron relaciones normales con Estados Unidos, pero se restablecieron relaciones con Cuba y se iniciaron con la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte. Se trató de dinamizar la relación con Europa y varios países afroasiáticos⁴⁶. Precisamente la vinculación con este último bloque, hizo que se decidiera en septiembre de 1973, en la Reunión de Argel, el ingreso de Argentina como miembro pleno en el Movimiento de Países No Alineados, cuando éste se encontraba en el cénit de su prestigio.

Según la interpretación de Paradiso⁴⁷ “el enrolamiento en el No Alineamiento fue visto como un instrumento para disminuir la dependencia, favorecer el desarrollo y restaurar antiguos brillos nacionales. Constituía, por fin, la oportunidad para explorar las posibilidades de cooperación Sur-Sur, otro campo que en esos días se consideraba importante para salir del atraso”. Con la muerte de Perón, el enfoque tercermundista se hizo cada vez más retórico, privilegiándose de manera poco clara las relaciones con algunos países árabes, entre ellos Libia.

A pesar de su oposición ideológica a la filosofía y objetivos de los No Alineados, los militares que asumieron en 1976 decidieron quedarse en el Movimiento —con un muy bajo perfil— para no profundizar el aislamiento internacional y asegurarse los votos para algunos reclamos tradicionales de Argentina. Esta decisión les permitió, tras la derrota de Malvinas, buscar en este foro apoyo a la causa, con un discurso Sur-Sur poco creíble.

Junto a la recuperación de la democracia, el gobierno de Alfonsín (1983-1989) buscó recobrar la credibilidad externa y reinsertar a Argentina en el mundo, a partir de la defensa de la democracia, la autonomía nacional y el respeto a los derechos humanos tanto en la dimensión interna como internacional. El mantenimiento de la paz y la democratización del sistema internacional fueron dos banderas enarboladas por el gobierno argentino que participó activamente en el foro de los No Alineados, en el Grupo de Apoyo de Contadora, en el mal llamado Consenso de Cartagena y en el Grupo de los Seis. Si bien no se formuló una estrategia de cooperación Sur-Sur explícita, la aproximación argentina a los No Alineados —desde una posición más genuina y no inspirada en oportunismos coyunturales—, la actuación del país junto a sus pares latinoamericanos y afro-asiáticos, así como la cooperación técnica desplegada con otros países en desarrollo, puede considerarse un primer paso⁴⁸.

Contrariamente a los militares, que habían potenciado las diferencias de Argentina con los países del Sur, Alfonsín destacó las coincidencias objetivas emergentes de la propia

⁴⁵ *Ibidem*, p. 149.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 150.

⁴⁷ PARADISO, J., en JALABE, S. (comp.), *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas – 1880-1995*, Nuevo Hacer- GEL-CARI, Buenos Aires, 1996.

⁴⁸ Véase LECHINI, G., *Argentina y África en el espejo... op.cit.*, Cap. 2.

condición de subdesarrollo y la percepción compartida sobre la falta de equidad del orden vigente. De este modo apuntó a fortalecer las relaciones Sur-Sur, mediante el apoyo de diversos esquemas de cooperación, concertación e integración selectiva, para enfrentar problemas similares.

Con el gobierno de Menem (1989-1999) sobrevinieron una serie de cambios en la orientación de la política exterior entre los cuales el más notable fue el alineamiento en la relación con Estados Unidos. El multilateralismo del Sur fue considerado inapropiado e irrelevante en los nuevos escenarios de la posguerra fría. Con ese argumento se justificó el retiro abrupto de los No Alineados en 1991 —aunque no del Grupo de los Quince—. La cooperación Sur-Sur estuvo ausente de la agenda externa. Una de las raras excepciones fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica el 8 de agosto de ese mismo año.

A lo largo de toda la década del noventa no se consideró prioritario implementar acciones conjuntas con los países en desarrollo, que atravesaban similares o mayores problemas y que en términos coste-beneficios no serían beneficiosas para Argentina⁴⁹.

Con posterioridad, Rodríguez Giavarini, el canciller del gobierno de la Alianza (1999-2001), categorizó a Argentina como un país de clase media. En consecuencia, consideró que no sólo era importante orientar la política exterior hacia el diálogo Sur-Sur, sino que también había que redireccionarla hacia el diálogo Sur-Norte, por oposición al conocido dilema Norte-Sur. Asimismo sostuvo que era posible formar desde Argentina una “red de negocios bilaterales con países similares de Medio Oriente, África Subsahariana y Europa Oriental con el objetivo de abrir mercados para las exportaciones argentinas”⁵⁰, presentando una opción comercialista.

Debido a la difícil situación política y económica después de la renuncia de De la Rúa, el gobierno de Duhalde (2002-2003) no pudo diseñar un esquema de inserción del país. En palabras de Miranda⁵¹ la política exterior de la administración interina estuvo muy atada a la coyuntura argentina, es decir, fue una política exterior *en situación*. No obstante, el canciller Carlos Ruckauf intentó innovar y habló de llevar a cabo una política exterior de *poligamia con los distintos continentes*. Esta extraña expresión diplomática que buscó identificar a MERCOSUR, Europa, Asia y África como los objetivos de la política exterior del gobierno nacional, se utilizó, ante todo, para diferenciarse de las relaciones carnales que se habían propiciado con Estados Unidos durante el gobierno de Menem.

Aunque no se observa una exhortación explícita a la cooperación Sur-Sur en el discurso de política exterior de esos momentos, comienza a vislumbrarse el interés en algunos sectores de la cancillería por profundizar la opción comercialista, frente a la

⁴⁹ Recuérdese que Escudé fue el inspirador de la política de alineamiento automático con Estados Unidos que Argentina desarrolló con Menem.

⁵⁰ MIRANDA, Roberto, *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Ediciones PIA, Rosario, 2003, p. 39.

⁵¹ *Ibidem*, p. 69.

necesidad del país de llevar adelante una estrategia de diversificación de mercados y de socios, entre los cuales están varios países del Sur.

Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y con posterioridad de Cristina Fernández (2007), es posible detectar en el discurso de su política exterior la idea de cooperación Sur-Sur. Este concepto está tomando cuerpo en variadas iniciativas multilaterales y en algunas bilaterales, con aquellas naciones que enfrentan a nivel local y global similares desafíos al desarrollo (tales los casos de Brasil y Venezuela). Después de más de una década de política exterior conducida de acuerdo a principios neoliberales, donde la economía prevalecía sobre la política y los valores, se advierte un reclamo en los ámbitos multilaterales de la cooperación Sur-Sur, concebida como un espacio destinado a la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía, aunque en la práctica tome más aspectos de cooperación técnica o comercial.

En este sentido, instancias como la Cumbre América del Sur-Países Árabes, la Cumbre América del Sur y el relanzamiento de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) en Luanda, en junio de 2007, han sido foros políticos internacionales Sur-Sur en los cuales Buenos Aires tuvo presencia. Lo mismo sucedió en los aspectos multilaterales comerciales, en el ámbito de la OMC, donde Argentina siguió a su socio en el MERCOSUR, Brasil, en la promoción de posiciones comunes y negociaciones conjuntas entre los países del G-20 y del NAMA 11, aunque se están encontrando cada vez más distancias, en función de los disímiles intereses sectoriales de los respectivos países.

El énfasis discursivo en la cooperación Sur-Sur se vio particularmente reflejado en las vinculaciones con Sudáfrica. En efecto, durante la visita realizada en el marco de la misión multilateral el canciller Jorge Taiana sostuvo: "Argentina y Sudáfrica han comenzado a consolidar una nueva relación estratégica que estoy seguro será el modelo para la cooperación Sur-Sur [...]. Compartimos el principio del multilateralismo como manera de resolver los problemas de la comunidad internacional"⁵². No obstante, en lo bilateral, la opción Sur-Sur continúa siendo enfocada desde una perspectiva comercialista-pragmática.

Si bien la coyuntura regional latinoamericana es favorable al incremento de la cooperación Sur-Sur, pareciera que el ejecutivo y la cancillería aún tienen dificultades para construir políticas más allá del Atlántico. Las misiones enviadas y recibidas por los socios del Sur muestran un contenido más comercial que político, dejando claro que queda mucho por hacer.

Será necesario entonces trabajar para llegar a una mayor convergencia diplomática que permita construir una cooperación estratégica, y así convertir los impulsos aislados en políticas que nos permitan ganar espacios de autonomía en un sistema internacional complejo y en transformación. Estas nuevas herramientas permitirán profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos

⁵² "Taiana calificó de exitosa la misión comercial y política en Sudáfrica", Información para la prensa N° 056, 28 de febrero de 2007. En sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/prensa.php?buscar=02/2007>

horizontales entre estados, organizaciones regionales y movimientos sociales, a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

6. Mirando hacia el futuro

Como ha podido observarse, la cooperación Sur-Sur es un concepto elusivo, comporta una realidad multifacética y es un proyecto en construcción. Por tanto no posee una sola narrativa, ni siquiera para los países que componen el Sur. El enfoque de este texto tiene quizás implícita una mirada en términos de comedia, al creer en la posibilidad de reconciliar intereses nacionales en pos de una cooperación que afectaría el modo en que los estados definen sus políticas. Pero esta cooperación no se logra de un día para el otro sino que involucra mucho esfuerzo y conflicto.

La Cooperación Sur-Sur, como proceso en construcción, significa diferentes cosas para distintos actores y por lo tanto no hay una comprensión unificada, un solo relato. Para los actuales gobiernos de, por ejemplo, Venezuela, Bolivia o Irán, la cooperación Sur-Sur puede ser vista como un romance en donde el enemigo es la globalización neoliberal sostenida por Estados Unidos, el gran culpable de todos los males. Para Brasil podría ser una narrativa de comedia, pues se autoreconocen como campeones de la diplomacia, del *soft power*, del no uso de la fuerza y creen que el diálogo multilateral es crucial para la gobernanza global. Pero también podría ser una narrativa trágica, cuando aspiran a ser miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y acceder, de alguna manera, al núcleo duro donde se toman las decisiones. Similares narrativas podrían tener Sudáfrica o la India, siendo que esta última tiene además el arma nuclear.

Estos tres estados que conforman IBSA y que han sido utilizados como ejemplos de potencias medias regionales del Sur, quizás puedan considerarse como punto intermedio entre la adaptación y el rechazo al norte. Cada uno de ellos tiene algunos objetivos similares y otros diferentes en la CSS y esto podría explicar las variadas tonalidades de las narrativas con la cual sostienen sus argumentos frente a este proceso.

Aunque la pertenencia al Sur les daría a estos países un sustrato común, los intereses que persiguen los hacen participar de diferentes regímenes internacionales donde muchas veces han sostenido posiciones enfrentadas. No siempre Brasil coincide en sus reclamos con los otros miembros de IBSA en las discusiones en la ronda Doha de la OMC, e incluso muchas veces ha tenido serias discrepancias con Argentina, su principal socio del MERCOSUR.

Para contrarrestar estas diferencias y construir alianzas cooperativas, la Diplomacia de Itamaraty ha diseñado una estrategia que la lleva a jugar con los mismos actores en múltiples escenarios (bilaterales, regionales, multilaterales), en lo que algunos han denominado un juego de "geometría variable". Este concepto refiere a la idea de un sistema de construcción de alianzas con los mismos actores en variados escenarios que pueden coexistir o superponerse, para generar un entramado de relaciones que permita adquirir mayores márgenes de autonomía en el contexto internacional. Pero no siempre los resultados son los deseados por Brasilia, en función de los intereses que represente.

Estas variaciones en los intereses y en la intensidad de los compromisos llevan nuevamente a plantear si la cooperación Sur-Sur es viable y si puede sostenerse en el tiempo. Cabe preguntarse entonces si es posible desarrollar un modelo de cooperación entre dos o más actores, como es el caso de Brasil y Argentina, que se sustente a lo largo del tiempo en una experiencia de "cooperación estratégica". ¿Será posible pasar del nivel de la coyuntura, del impulso a la construcción de políticas?

La Cooperación Estratégica en un contexto Sur-Sur, se enmarca en la decisión compartida entre dos o más Estados, de desarrollar una alianza o asociación construida desde lo gubernamental y sostenida y apoyada por el entrecruzamiento de intereses de la sociedad civil. Se entiende como un proceso de arriba hacia abajo.

Es una cooperación que apunta a incrementar los márgenes de autonomía de los países. Es una cooperación construida en función de políticas resultantes de principios, de ideas y valores compartidos respecto a estrategias de inserción y cosmovisiones, en este caso, de los modos de inserción internacional y del rol de los países del Sur. A partir del diseño e implementación de políticas, esta cooperación podría tener un efecto derrame sobre otras áreas, como el comercio y las inversiones, la defensa y seguridad y las instituciones de la sociedad civil.

Para construir una cooperación estratégica es necesario lograr en primer lugar, una mayor convergencia diplomática. Es decir, llenar de contenido la relación bilateral desde una perspectiva política para darle sustento a la agenda política. ¿Por qué desarrollar y avanzar en este tipo de cooperación estratégica? Porque desde una inserción internacional periférica, en el Sur, pocas son las posibilidades individuales y muy bajos los márgenes de maniobra. Se debe, por tanto, construir cooperación buscando intereses comunes y complementarios, construir cooperación a través de políticas de Estado, con continuidad y contigüidad, darle contenido y sustentabilidad a una política que se transforme en la columna vertebral de una relación sólida y duradera, más allá de los avatares del comercio y las inversiones.

La tarea parece ser muy compleja pues, pese a tener un pasado en común y problemas similares, se necesita un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y del escenario doméstico. Además, se hace necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado, para un mundo cada vez más polarizado que también se enfrenta a amenazas de violencia, terrorismo y guerra.

El eurocentrismo en las Ciencias Sociales y el hecho que las Relaciones Internacionales surgieran como una Ciencia social (norte)americana llevaron a una dependencia muy notable de los estudios realizados en los Estados Unidos, desmereciendo o desconociendo los esfuerzos, muchas veces desarticulados de la periferia y de América Latina.

Frente a los desafíos del siglo XXI y la toma de conciencia de esta "situación de colonialidad", se hace urgente repensar nuestras realidades desde una Teoría del Sur, que sin descartar

los bagajes conceptuales existentes, no los convierta en una mochila, sino en instrumentos útiles para reelaborar enfoques más apropiados para abordar y resolver nuestros problemas.

El desarrollo de una mayor cooperación académica en el Sur permitirá avanzar en estudios comparativos que enriquecerán la construcción de nuevos andamiajes a la luz de las diferentes realidades. Uno de los caminos posibles, es rediscutir el legado de Puig sobre la autonomía, y las alternativas para construir una cooperación académica y política funcional a nuestras realidades e intereses. Al decir de San Tiago Dantas⁵³ cuando salimos a enfrentar lo que parece imposible, estamos procediendo conforme al Quijote, que muestra la inmensa capacidad del personaje en creer en sí mismo, entendida su actitud como heroísmo utilitarista y no como heroísmo fracasado.

Bibliografía:

- ADRIAENSEN, B., "Sobre los debates de la postcolonialidad latinoamericana: un balance de la situación" en *Foro Hispánico*, N° 21, 2002.
- ARON, R., *Paz y Guerra entre las Naciones*, Editorial Alianza, Madrid, 1985.
- BERNAL-MEZA, R., *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, GEL, Buenos Aires, 2005.
- BHABHA, H., *Nation and Narration*, Routledge, Londres, 1990.
- BHABHA, H., *The location of culture*, Routledge, Nueva York, 1994.
- CARDOSO, F., *Problemas del Subdesarrollo Latinoamericano*, Nuestro Tiempo, México, 1973.
- CARDOSO, F. y FALETTO, E., *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1969.
- CERVO, A.L., *Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, Saraiva, Sao Paulo, 2008.
- COLACRAI, M., "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina" en RUSSELL, R. (comp.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, GEL, Buenos Aires, 1992.
- COLACRAI, M., "Los aportes originarios de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución a las Relaciones Internacionales desde una perspectiva latinoamericana: ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo", *paper* presentado en el *Fórum Académico ABC, Argentina-Brasil-Chile. América del Sur ante la autonomía y el desarrollo: consolidar la integración y garantizar la inserción internacional*, Rosario, Argentina, 27-29 de agosto de 2008.
- DANTAS, San Tiago, "Dom Quixote: Um Apólogo da Alma Ocidental" en *Humanidades*, Universidad de Brasilia, Brasilia, Vol. 01, N° 03, abril/junio, 1983.
- DE SOUZA SANTOS, B., *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*, Encuentros en Buenos Aires, CLACSO/UBA, Buenos Aires, 2006.
- DOS SANTOS, T., *Dependencia y Cambio Social*, Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad de Chile, 1970.
- DOS SANTOS, T., *Socialismo o Fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Galerna, Buenos Aires, 1973.
- ESCODÉ, C., *Realismo Periférico*, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- ESCODÉ, C., *El Realismo de los Estados débiles*, GEL, Buenos Aires, 1995.
- ESCODÉ, C. Y CISNEROS, A., *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, GEL, Buenos Aires, 1998-2000.
- FRANK, G., *Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*, Signos, Buenos Aires, 1970.
- FURTADO, C., *Desarrollo y Subdesarrollo*, UDEBA, Buenos Aires, 1964.
- GUHA, R. y SPIVAK, G., *Selected Subaltern Studies*, Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 1988.
- HOFFMANN, S., *Jano y Minerva: ensayos sobre la guerra y la paz*, GEL, Buenos Aires, 1991.
- JAGUARIBE, H. et. al., *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1970.
- JAGUARIBE, H. et al., *Dependencia y autonomía en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969.
- JAGUARIBE, H., "Hegemonía céntrica y autonomía periférica" en HILL, E. y TOMASSINI, L. *América*

⁵³ DANTAS, San Tiago, "Dom Quixote: Um Apólogo da Alma Ocidental" en *Humanidades*, Universidad de Brasilia, Brasilia, Vol. 01, N° 03, abril/junio, 1983.

- Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- KEET, D. 2006 *South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime* (Amsterdam: Transnational Institute).
- LAFER, C. and PEÑA, F. 1973 *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales* (Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, Colección fichas N°17).
- LANDER, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.
- LECHINI, G., *Insights into South/South and North/South Co-Operation*, paper presentado en "Meeting of the Directors of EADI Member Institutes and Representatives of ICCDA: Shaping the Future of Development Research Key Issues for the Agenda of EADI, Brighton, 2-4 Noviembre de 2006.
- LECHINI, G., *Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Ediciones CLACSO, Buenos Aires, 2006.
- LECHINI, G., "América Latina, África e Asia na construção de conceitos em Relações Internacionais" en "Seminário Internacional. Teorias e conceitos de Relações Internacionais. Perspectivas Nacionais e Regionais", organizado por UnB, IREL e IBRI, Brasília, 26 de agosto de 2008.
- LECHINI, G., "América Latina y África en la cooperación Sur-Sur", en *Revista Política Exterior y Soberanía*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Caracas, N° 4, 2008.
- MARINI, R., *Subdesarrollo y revolución*, Siglo XXI Editores, México, 1969.
- MATO, D. (comp.), *Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización*, CLACSO-UNESCO, Buenos Aires-Caracas, 2001.
- MENDIETA, E., "Ni orientalismo ni occidentalismo: Edward w. Said y el Latinoamericanismo" en *Tabula Rasa*, Bogotá, N° 5, 67-83, julio-diciembre de 2006.
- MERKE, F. "Relaciones Internacionales: el Estado de la Disciplina en Argentina", trabajo presentado en las *Terceras Jornadas de Investigación del IDICSO-USAL*, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, 14 de octubre de 2005.
- MERKE, F., "Narrativas de Identidad Internacional: Tragedia, Romance y Comedia en la Política Exterior de Brasil", trabajo presentado en la V Jornada de Investigación del IDICSO-USAL (Buenos Aires) 10 de octubre de 2007.
- MIGNOLO, W., "La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad", en LANDER, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.
- MIGNOLO, W., "Colonial and postcolonial discourse: cultural critique or academic colonialism" en *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, 1993.
- MIRANDA, Roberto, *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Ediciones PIA, Rosario, 2003.
- PALERMO, Z., "Conocimiento 'Otro' y Conocimiento del Otro en América Latina", en *Revista Estudios edición digital*, Centro de Estudios Avanzados, UNC, Córdoba, Argentina, 2008.
- PARADISO, J., en JALABE, S. (comp.), *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas – 1880-1995*, Nuevo Hacer- GEL-CARI, Buenos Aires, 1996.
- PATTERSON, M. y MONROE, K., "Narrative in Political Science", en *Annual Review of Political Science*, N° 1 pp. 315-331, 1998.
- PERINA, R., "El Estudio de las Relaciones Internacionales en Universidades de América Latina y el Caribe", en PERINA, R. (ed.) *El Estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe*, GEL, Buenos Aires, 1985.
- PREBISCH, R., *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, CEPAL, Santiago, Argentina, 1949.
- PREBISCH, R., *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1963.
- PUIG, J.C., *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980.
- PUIG, J.C., *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, Buenos Aires, 1984.
- PUIG, J.C., "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural" en Puig J.C., *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, GEL, Buenos Aires, 1984.
- QUIJANO, A. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires, 2000.
- SAID, E., *Orientalism*, Vintage, Nueva York, 1979.
- SAID, E., *Culture and Imperialism*, Vintage, Nueva York, 1996.
- SOARES LEITE, P., *O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula de Silva*, tesis del Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.
- SPIVAK, G. "Can the subaltern speak?", en WILLIAMS, P. y CHRISMAS L., *Colonial Discourse and Post-colonial theory*, Columbia University Press, Nueva York, 1994.
- SUNKEL, O. y PAZ, P., *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores,

México, 1973.

TICKNER, A., "Hearing Latin American Voices in International Relations Studies", en *International Studies Perspectives*, N°4, 2003.

WALLERSTEIN, I., *Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences*, Stanford University Press, Stanford, 1996.

WHITE, H., *Metahistoria. La Imaginación Histórica en la Europa de Siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.

DEMOCRACIA EN MOVIMIENTO

ÁNGEL CALLE*

RESUMEN:

En los debates contemporáneos sobre democracia dentro del mundo más académico, vienen consolidándose dos grandes visiones en torno a la misma: democracia representativa y democracia participativa. En gran medida estas visiones desarrollan sus postulados dentro del marco liberal, siendo el papel asignado a la participación (como herramienta o como bien en sí) una de las principales claves que divide a los y las analistas. Sucede que, al margen de los debates académicos y de la visualización de la política dentro del marco liberal, determinadas redes sociales vienen proponiendo, y en algunos casos ilustrando, formas de *democracia radical* como tercer elemento que sumar a las anteriores visiones de la democracia. Son los nuevos movimientos globales, más conocidos mediáticamente por su irrupción en la arena mediática a través de las llamadas “protestas antiglobalización”. En este artículo comenzamos sosteniendo la, tradicional ya desde los 70, vinculación entre movimientos sociales y propuestas de radicalizar la democracia. En segundo lugar, clarificamos los debates teóricos entre las diferentes formas de concebir la democracia, a saber, representativa, participativa y radical. Posteriormente, nos adentraremos en los discursos y prácticas aportados desde el mundo de los nuevos movimientos globales a este debate tan actual sobre democracia en el marco del asentamiento de una mundialización financiera y capitalista.

PALABRAS CLAVE:

Globalización, movimientos sociales, nuevos movimientos globales, democracia radical, participación.

TITLE:

Democracy in motion.

ABSTRACT:

In contemporary academic debates about democracy we see two main views: representative democracy and participatory democracy. Mostly, these views develop their postulates within the liberal framework, so participation (as a tool or as a good) becomes a key factor dividing analysts. But beyond academic debates and the visualisation of politics within a liberal framework, some social networks suggest new radical democratic ways as a third element to add. These are the new global movements, mostly known by entering the media agenda because of “anti-globalization” protests. This paper begins with the link between social movements and radical democracy proposals. After we’ll clarify the theoretic debates around different forms of democracy, i.e. representative, participatory and radical. Then we’ll move into the discourses and practices of these new global movements and their contributions to the very up-to-date debate around democracy in the framework of this financial and capitalis globalization.

KEYWORDS:

Globalization, social movements, new global social movements, radical democracy, participation.

*Ángel CALLE es Profesor del Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC) de la Universidad de Córdoba.

1. Los movimientos sociales como exploradores de gramáticas de democracia (radical)¹

Lo social es un constructo histórico². Para cada individuo, sus emociones, lenguajes y acciones vienen al mundo en un marco determinado por instituciones (familia, redes públicas, educación) y contextos (territorios que condicionan las necesidades y las palabras) que representan, juzgan y sancionan su estar y su pensar. Estamos abocados a ser conducidos por un mundo-referencia (lenguaje, ámbitos de socialización e información, contexto geográfico). Pero a la vez, utilizamos estas herramientas para recomponer nuestras gramáticas de vida, para recrear nuestro mundo-referencia más cotidiano³.

Los movimientos sociales son actores colectivos, difusos y rupturistas con respecto al orden social, que pretenden hacer valer otras formas de construir nuestro mundo-referencia, y por ende, de satisfacer nuestras necesidades. La crítica, la participación y la construcción de alternativas desde las redes sociales constituyen re-definiciones de cómo pensamos y estamos en nuestro mundo. Los movimientos sociales son “poder en movimiento”⁴, o en palabras de Sousa Santos y Avritzer un actor constante en la “ampliación de lo político”⁵. Los movimientos sociales, en pugna con otros actores, constituyen articuladores fundamentales de cambios sociales “desde abajo”⁶. Este construir “desde abajo” les lleva a entrar de lleno en el debate en torno a la democracia, decantándose generalmente por su vertiente radical (crítica y escasamente conservadora, rupturista incluso) en el caso de que traten de desafiar prerrogativas, agendas o instituciones sociales de carácter elitista. Su intervención en la arena de debates o en la agenda social se realizará, en buena parte de los casos, a través de su saber-hacer o de su saber-cómo, de su práctica; un lenguaje que no necesariamente será traducido a un saber-qué⁷, a un discurso explícito de acuerdo a cánones o conceptualizaciones más presentes en el mundo académico o en la clase política institucionalizada⁸. Pero, en la medida en que su saber-cómo realmente modifica el

<?> Este trabajo reúne ideas abordadas en anteriores textos, no publicados en revista o libro alguno, destacando la ponencia presentada en el IX Congreso de Sociología, Barcelona, 13-15 de septiembre 2007, con el título “La democracia (radical) a debate: los nuevos movimientos globales”.

² BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991.

³ HELLER, Ágnes, *Sociología de la vida cotidiana*, Península, Barcelona, 1977.

⁴ TARROW, Sidney, *Poder en Movimiento*, Alianza, Madrid, 1997.

⁵ SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, “Introducción. Para ampliar el canon democrático”, en SOUSA SANTOS, Boaventura (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004.

⁶ FUNES, María Jesús y MONFERRER, Jordi, “Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación” en FUNES, María Jesús y ADELL, R., (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación*, UNED, 2003.

⁷ Diversos factores han contribuido y contribuyen a que este saber-cómo, y en ocasiones saber-qué, en torno a las propuestas de democracia desde redes sociales no haya florecido en otros campos más formales: la dificultad de sobrepasar ciertos filtros editoriales y de publicación, (como indican Sousa Santos y Avritzer 2004), pero también la frecuente reducción del estudio de movimientos sociales en tanto que *inputs* de democracias liberales, ya sea como portadores de un hacer economicista (teorías de elección racional), promotores de alianzas políticas (teorías de oportunidades políticas), competidores por recursos para la movilización (teorías de movilización de recursos), en detrimento de sus prácticas en las que recrean mundos de vida cotidiana a la búsqueda de satisfacer necesidades básicas (ver Calle 2006).

⁸ VILLASANTE, Tomás, “Participación ciudadana y alternativas de sociedad”, en ZAMORA, José A. (coord.),

panorama de críticas y alternativas con respecto a un orden social dado, podemos señalar a los movimientos sociales como “prácticas reflexivas” o “democracias instituyentes”⁹, capaces de “imaginar futuros posibles”¹⁰. De ahí el interés de seguir las propuestas de movimientos sociales en sus intentos de “radicalizar la democracia”¹¹.

Ciertamente, los movimientos sociales en Occidente han ido dejando una “huella democrática” a través de su crítica. La crítica material del movimiento obrero quedó plasmada en unos derechos sociales y en el desarrollo de redes de asistencia pública. La crítica expresiva de los nuevos movimientos sociales (como el feminismo o el ecologismo) impregna hoy buena parte de discursos y hábitos de la ciudadanía. Y los nuevos movimientos globales, que emergen mediáticamente a través de las protestas anti-mundialización, toman cuerpo a través de la construcción de espacios y de culturas de participación caracterizados por una democracia radical¹². Su crítica es democrática en un doble sentido. Por un lado, las instituciones que configuran un poder global (desde multinacionales hasta el Banco Mundial) han servido de “blanco común” para galvanizar encuentros y protestas a lo largo y ancho del mundo por sus déficits democráticos¹³. Y, por otro lado, las propuestas y alternativas han tenido en la reclamación de (más) democracia, o de una soberanía ciudadana, su marco de referencia. El derecho a decidir sobre cuestiones básicas que nos afectan se constituye en el nexo de unión que ha permitido unir críticas materiales y expresivas: soberanía alimentaria (impulsada por Vía Campesina), soberanía tecnológica (software libre), soberanía sobre los mercados (financieros) (Tasa Tobin, el extendido lema “las personas antes que las mercancías”), soberanía sobre el conocimiento (no a las patentes), soberanía económica y política de los países empobrecidos (no a la deuda externa, ni a la deuda ecológica), etc. El tema de la democracia es un elemento “central” en la actividad de los nuevos movimientos globales¹⁴.

La apuesta de estos nuevos movimientos globales por formas de democracia más horizontal y deliberativa no es nueva. Y aunque, como ilustraremos en el análisis de discursos contemporáneos, aparezcan expresiones y apuestas por una “democracia participativa” (apertura y fortalecimiento de redes públicas a escala internacional, emergencia de

Radicalizar la democracia, Verbo Divino, Estella, 2001.

⁹ ZUBERO, Imanol, “Movimientos sociales y alternativas de sociedad”, en ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.

¹⁰ ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.

¹¹ CALLE COLLADO, Ángel, *Nuevos Movimientos Globales*, Editorial Popular, Madrid, 2005; y CALLE COLLADO, Ángel, “Democracia Radical. La construcción de un ciclo de movilización global”, Monográfico “Jóvenes, globalización y movimientos altermundistas”, *Revista de Estudios de Juventud*, nº 76, enero-marzo de 2007.

¹² Ver encuestas más adelante a integrantes de protestas y encuentros anti-mundialización. Para una crítica del funcionamiento de las instituciones económicas internacionales puede verse Toussaint (2002).

¹³ En este país, el 49% de las 37 organizaciones estudiadas como muestra de redes anti-mundialización, manifestaban explícitamente en sus páginas web y documentos oficiales que la democracia era una dimensión prioritaria en su acción (Jiménez y Calle 2007). Si evaluamos la presencia de este eje de trabajo en encuentros internacionales, cerca de un 35% de organizaciones habrían situado el tema de la democracia como un eje preferente, según análisis de Pianta y Zola (2005).

¹⁴ SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, “Introducción...” *op. cit.*; CROUCH, Colin, *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2004; HERMET, Guy, *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Los libros del lince, Barcelona, 2008.

poderes públicos y representativos frente al poder de las transnacionales), la tradición de los movimientos sociales, particularmente a partir de los setenta, es decididamente a favor de una radicalización de la democracia (cuestionamiento de todo poder alejado de la ciudadanía, visualización de la diversidad como elemento fundacional y enriquecedor de procesos participativos). Ello es así por dos razones. En primer lugar, como analizaran los trabajos de Melucci o de Gusfield para los nuevos movimientos sociales, el poder de estas nuevas redes de sociabilidad crítica reside en cómo reinventan las aguas cotidianas en las que se mueve la política, para utilizar una metáfora de Ágnes Heller (el feminismo o el ecologismo son exponentes de ello). Y, en segundo lugar, cerrada la política en manos de una élite, como en el caso de la globalización, los ciclos de movilización apuestan por una "infrapolítica", término acuñado por James Scott para referirse a las prácticas cotidianas, en muchos casos ocultas, que trabajan por preservar o proponer micro-órdenes sociales alternativos. Sucede, sin embargo, que el mayor acceso a recursos por parte de determinados grupos de presión (piénsese en la Iglesia y su respaldo a campañas como Jubileo 2000 contra la deuda externa) les da mayor visibilidad, primordialmente, en la arena mediática, y por ende, en los debates sobre democracia. Este fenómeno se amplifica al considerar más de cerca el entramado de alianzas y los códigos que se comparten (enfoques teóricos institucionalistas, formales y representativos frente al saber-cómo de los movimientos sociales) con otros sectores como los académicos. Sin embargo, los nuevos movimientos globales están proponiendo principalmente una remodificación social, trabajando sobre el código base de su forma de entender la política (perspectivas ecosociales "desde abajo"). Podríamos decir que, en lo social, estos movimientos oponen Linux (compartible, cooperativo) a Windows (cerrado, privado).

2. El cuestionamiento teórico y práctico de las democracias liberales

Al margen de su inclinación social hacia propuestas de radicalizar la democracia desde la práctica, los nuevos movimientos globales no están solos. Beben al mismo tiempo de un descontento mayor, no coyuntural sino que apunta a un punto de inflexión en la legitimidad de los gobiernos representativos y de las instituciones internacionales en el mundo. Autores enmarcados en diferentes tradiciones políticas y filosóficas coinciden en señalar que la democracia, en su versión liberal y representativa, se encuentra más extendida que nunca, y que, sin embargo, pierde legitimidad como instrumento de implicación política de la ciudadanía o de diálogo entre comunidades y pueblos¹⁵. Es decir, su "éxito" cuantitativo se vería empañado por sus "fracasos" o "limitaciones" cualitativas. Y ello acontece, precisamente, en un momento en el que la democracia liberal trata de "globalizarse", a través de arquitecturas políticas y económicas internacionales que reclaman para sí los discursos de la democracia o la participación, pero que crecen sin una implicación activa o un conocimiento de su papel político por parte de la ciudadanía (Organización Mundial del Comercio, Banco Mundial, Unión Europea).

En particular, preocupa una juventud que, en proporciones mayores al resto de la sociedad, manifiesta un recurrente absentismo y una búsqueda de otras maneras de

¹⁵ FRÍAS, Sonia M., "Cultura política en España: conocimiento, actitudes, y práctica" en *Opiniones y actitudes*, número 39, CIS, Madrid, 2001 y SUBIRATS, Joan, "Reapropiarse de la política", *El País*, 2 de Febrero de 2006.

concebir “lo político”¹⁶. Paralelamente, los nuevos movimientos globales, que tendrían en las llamadas “protestas antiglobalización” una de sus manifestaciones mediáticas, plantean fuertes críticas a esta democracia “desde arriba”, desarrollando en su interior culturas de organización que apuntarían a una democracia radical, más horizontal¹⁷, demodiversa en palabras de Sousa Santos¹⁸, democracia viva para Shiva¹⁹.

Y si examinamos el panorama de los procesos electorales “por arriba” no se atisba un horizonte exento de conflictos para con quienes reclamen una democracia “desde abajo”. Los programas políticos desaparecen ante la pugna mediática por liderazgo y por cuota de aparición en los medios de comunicación. Sarkozy o Berlusconi son paradigmas bien ilustrativos. En el resto de Occidente se consolida el bipartidismo que marca distancias más en lo simbólico que en lo económico: ¿nos enfrentamos a un posible “invierno” de la democracia representativa como señalaría Guy Hermet²⁰?

Para Barber, Cortina²¹ o Sousa Santos y Avritzer²² las democracias occidentales, al estar basadas en una perspectiva liberal, se caracterizan por su enfoque “débil” y “minimalista” de la política. Lejos de explorar el potencial de ser y dejar construir ciudadanía, tienden a considerar la participación (en sentido y con contenidos amplios) como el problema del orden social. Determinadas consecuencias negativas en las actitudes ciudadanas se derivan de su concepción “minimalista” de la democracia: la promoción de hábitos y valores que no son en sí mismos democráticos ni promotores de dinámicas de cooperación entre la ciudadanía o entre distintos actores sociales, exacerbando lógicas del interés privado, instrumentalizan la política institucional con objeto de ganar bienes o posiciones sociales, ahuyentan virtudes cívicas, etcétera²³.

En segundo lugar, se critica que desde corrientes liberales la democracia tienda a asumirse siempre como una comunidad política subordinada al marco económico capitalista²⁴. Ello provocaría la consolidación, en la práctica, de unas “democracias de exclusión”: “criptogobiernos”, en palabras de Bobbio, oligopolios político-económicos que determinan qué se puede decir, de qué hay que hablar, quién tiene acceso a recursos, quién puede vender su trabajo o su mercancía²⁵.

¹⁶ CALLE COLLADO, Ángel, *Nuevos... op. cit.*

¹⁷ SOUSA SANTOS, Boaventura, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Trotta, Madrid, 2005.

¹⁸ SHIVA, Vandana, *Manifiesto por una democracia de la tierra, Justicia, sostenibilidad y paz*, Barcelona, 2006.

¹⁹ HERMET, Guy, *El invierno... op. cit.*

²⁰ CORTINA, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993 y CORTINA, Adela, “Sociedad civil y democracia radical”, en ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.

²¹ SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, “Introducción...” *op. cit.*;

²² CORTINA, Adela, *Ética aplicada... op. cit.*

²³ CROUCH, Colin, *Post-Democracy... op. cit.*, p.10.

²⁴ DE FRANCISCO, Andrés, *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*, Los libros de la catarata, Madrid, 2007.

²⁵ SCHUMPETER, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984.

La tercera crítica se refiere a la “necesaria” elitización de la democracia. Para un mejor funcionamiento del sistema liberal-capitalista, éste necesita crear espacios de gestión “desde arriba”²⁶. Para autores como Huntington, el problema es el “exceso de democracia” que piden o que pueden llegar a pedir los “de abajo”: la sociedad ha de ser “gobernable” antes que participativa²⁷.

A gran escala, la construcción de una arquitectura internacional desde las tradiciones del liberalismo es la respuesta procedimentalista que se ofrece a la “gestión” de la llamada “globalización”²⁸. Exclusión que, en la práctica y en diverso grado, afecta a la mitad de la población, ya que el ciudadano suele ser, en cuanto a derechos consolidados en la práctica, un varón²⁹. Y es que distintas tareas de la reproducción básicas para la sociedad (cuidados, maternidad, hogar) no computarían ni en lo económico ni en lo político³⁰. En el terreno de la política real, en el de las relaciones sociales que se consolidan, la libertad no es un “sueño” a alcanzar, sino más bien una tapadera abstracta, una pesadilla androcéntrica que no se ocupa del “vivir en común”, mitificando la independencia y ausentando los vínculos emocionales, verbales y físicos de los que nos valemos para satisfacer nuestras necesidades básicas³¹. El dogmatismo economicista no contempla que los habitantes del planeta estemos ligados (entre sí) a una naturaleza frágil y en la que corremos serios peligros existenciales³².

Por último, este pensamiento liberal se muestra anclado en unas premisas occidentalistas que pretenden asegurar la hegemonía teórica y práctica de sus modelos, y de sus formas de gobierno, a juicio de Sousa Santos y Avritzer³³. Se obstaculiza la entrada en el debate, político o académico, de prácticas de la democracia o de visiones que cuestionen la legitimidad del modelo representativo liberal.

Para quienes abogan por enfoques participativos de lo político, uno de los mayores problemas de una democracia “formal” (vacía de contenidos, de una ética) es que abre las puertas a una retroalimentación constante entre baja participación y aumento de desigualdades sociales, al desentenderse la ciudadanía de la toma de decisiones a favor de unas élites que reproducen al unísono desigualdades económicas y políticas³⁴. Como

²⁶ HERMET, Guy, *El invierno... op. cit.*

²⁷ HELD, David, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997.

²⁸ MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999.

²⁹ PATEMAN, Carole, *The Sexual Contract*, Stanford University Press, Stanford, 1989.

³⁰ CAMPS, Victoria, *El siglo de las mujeres*, Cátedra, Madrid, 2000, p. 69 y ss.

³¹ CALLE COLLADO, Ángel (coord.), *Aproximaciones a la democracia radical*, Editorial Popular, Madrid, 2009 y GALCERÁN, Montserrat, *Deseo (y) libertad. Una investigación de los presupuestos de la acción colectiva*, Traficantes de sueños, Madrid, 2009. [disponible en www.traficantes.net].

³² NAREDO, José Manuel, *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Siglo XXI, Madrid, 2006 y RIECHMANN, Jorge (coord.), *Ética ecológica. Propuestas para una reorientación*, Norman Comunidad, Montevideo, 2004.

³³ SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, “Introducción...” *op. cit.*

³⁴ PATEMAN, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970 y MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1991.

³⁵ SOUSA SANTOS, Boaventura (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia*

indica Barber, las perspectivas liberales son estáticas, no transformadoras; competitivas, no cooperativas y creativas.

Desde perspectivas marxistas críticas³⁵ se cuestiona el paradigma liberal en tanto que, desde su perspectiva, des-sustancializa el debate y la realidad de la democracia (sus contenidos, las igualdades y libertades efectivas), como que sustancializa (naturaliza, normativiza, legitima) la vertiente autoritaria del Estado por encima de los deseos y del control de la ciudadanía. Puede decirse que estos autores ahondan desde perspectivas menos positivistas en la crítica de Marx³⁶ que presenta al Estado liberal como parte de una superestructura socio-cultural al servicio de una estructura económica, dotando a unas élites de legitimidad y capacidad de acumulación a su alrededor de bienes y mecanismos (jurídicos, educativos, informativos) para sostener sus posiciones sociales. Pero esta crítica neo-marxiana aparece desprovista de una nostalgia por la caída del muro de Berlín. Está empapada, en gran medida, de la idea de diversidad y autonomía presente desde los sesenta a través de los nuevos movimientos sociales, sobre todo en Europa: necesitaríamos redefinir nuestros vínculos desde la cooperación social "desde abajo", con el apoyo en paraguas ecosociales (redes públicas, paradigmas) que alienten dicha cooperación³⁷. Se opone, por lo general, a perspectivas leninistas y centralizadoras (partido o gobierno como sinónimos de consciencia y verdad sobre todos los aspectos de la vida social), porque refrendan la sustancialización autoritaria del Estado. Desde una crítica material, estos autores entienden que no es posible hablar de participación real e igualitaria de la sociedad si no se democratiza el control de la economía, en concreto, de las prerrogativas empresariales a escala transnacional³⁸.

Por todo ello, desde estas corrientes de pensamiento, asociadas a prácticas en muchas ocasiones, se plantea la necesidad de radicalizar la participación para enderezar rumbos autoritarios y de desafección política. ¿Cómo entender esta "radicalización"? Para algunos el punto de partida, o de apoyo fundamental para relegitimar la democracia, consiste en abrir y oxigenar las instituciones existentes, lo que denominaremos democracia participativa: en lugar de democracias "débiles" o "minimalistas", democracias fuertes basadas en la creación de espacios comunitarios y de deliberación; en lugar de gobernar desde arriba, contar con un estado movimentista guiado por las búsquedas y la participación (electoral) en temas clave³⁹; o, ahondando en una radicalidad republicana⁴⁰ o socialdemócrata⁴¹, potenciar un Estado que recupere territorios políticos y devuelva derechos, bienes comunes y agenda a la ciudadanía.

participativa, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004; NEGRI, Antonio, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias-Prodhufi, Barcelona, 1994; CASTORIADIS, Cornelius, *El ascenso de la insignificancia*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1998.

³⁵ MARX, Karl, *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Alberto Corazón, Madrid, 1978.

³⁶ Ver autores como Guattari, Virno, Galcerán, etc. Consultar también Calle (coord.) (2009).

³⁷ WOOD, Ellen, *Democracia contra capitalismo*, Siglo XXI Editores, México D.F., 2000 y DOMÉNECH, Antoni, *El eclipse de la fraternidad*, Crítica, Barcelona, 2004.

³⁸ SOUSA SANTOS, Boaventura, *El milenio... op. cit.*

³⁹ DE FRANCISCO, Andrés, *Ciudadanía y...*, *op. cit.*

⁴⁰ CROUCH, Colin, *Post-Democracy...*, *op. cit.*

⁴¹ GALCERÁN, Montserrat, *Deseo (y) libertad... op. cit.*, p. 53.

Para otras corrientes, se trata no tanto ya de corregir lo dado, que también, sino ante todo de promover nuevas relaciones sociales y políticas, más allá de pretendidos pactos primigenios, herencias de una legitimidad imposible drefrendar desde un sujeto o poder central inventado para la ocasión (pueblo o voluntad popular⁴²). Radicalizar la participación consistiría en poner en marcha procesos institucionales que combinen viejas y nuevas estructuras, según los autores⁴³, pero que propongan una relación diferente entre las mismas basada en la participación plena de la ciudadanía, y no limitada de antemano, en los asuntos que la conciernen: democracia radical. En mi caso, por expresiones de democracia radical entiendo aquellas propuestas y prácticas que tienen en el ánimo de la cooperación social y de la horizontalidad, su orientación y asiento para la satisfacción conjunta de necesidades básicas (materiales, expresivas, afectivas, de relación con la naturaleza), integrando “desde abajo” las esferas económicas, políticas, culturales y medioambientales en las cuales nos vamos moviendo.

Podemos decir que la emergencia de este polo de democracia radical (democracia social, democracia directa, democracia comunitaria, poder popular, democracia local, democracia viva, en ocasiones también enunciada simplemente como democracia participativa) dentro, preferentemente, de la teoría política en el mundo académico occidental⁴⁴, supone una profundización en la justificación de la reclamación de mayores y efectivas libertades junto con, como veremos, una extensión y una mayor complejidad del concepto de bienes comunes. Se trataría de una segunda ola en la reclamación de una democracia participativa, ahora extendida hacia una democracia radical⁴⁵.

3. Modelos teóricos de democracia: representativa, participativa y radical

En el plano de los debates y de las teorías políticas, ya hablemos de democracia como proceso o como régimen⁴⁶, política como proceso o como orden⁴⁷, democracia como forma o como sustancia⁴⁸, se puede afirmar que los debates sobre modelos de democracia en Occidente han cristalizado desde dos perspectivas, dos polos opuestos, que para Cortina⁴⁹ serían: la democracia directa o participativa y la democracia liberal o representativa. El

⁴² Democracia radical, bien en un sentido más liberal (Cortina 1993), bien en un sentido de “multitud” (Laclau y Mouffe 1987, Mouffe 2005, Negri 2006). Apuntaré a un sentido de democracia radical que no descarta la retroalimentación con una democracia participativa, con origen en las instituciones existentes.

⁴³ Con raíces en un liberalismo radical, en un marxismo crítico o en corrientes de pensamiento libertarias en Occidente, a la que se uniría una ampliación del “canon democrático” hacia otras aportaciones teóricas y culturales con raíces en India (Gandhi, Vandana Shiva), Latinoamérica (Paulo Freire, Borón, Nun) o africanas (Turner); ver Sousa Santos y Avritzer (2004).

⁴⁴ En algunos textos clásicos de teoría política (ver Held 2001: 305) esta democracia radical estaría visualizada como democracia participativa “a secas”. Seguidamente argumentaré la necesidad de separar estos dos polos de pensamiento y acción, un argumento que se justifica también en la aparición de similares debates dentro de los nuevos movimientos globales como veremos después.

⁴⁵ CASTORIADIS, Cornelius, *El ascenso... op. cit.*

⁴⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Idea de la política y otros escritos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

⁴⁷ SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, “Introducción...” *op. cit.*

⁴⁸ CORTINA, Adela, *Ética aplicada... op.cit.*

⁴⁹ Theodor Shanin, *El Marx tardío y la vía rusa. Marx y la periferia del capitalismo*, Revolución, Madrid, 1990. Ver también Galcerán (2009) para una aproximación a las ideas de cooperación y libertad en las diferentes tradiciones del pensamiento político.

primero tendría como objetivo que la ciudadanía gobernase, lo más directamente posible, sobre los asuntos que les afectan. Su familia es amplia, recorriendo la democracia directa de tradición libertaria, las ideas comunitaristas, las de inspiración en un liberalismo radical como el de Stuart Mill, así como los planteamientos marxistas más alejados de una dialéctica cientifista y más centrados en las dinámicas de cooperación social⁵⁰. Los nuevos movimientos globales serían, fundamentalmente, una contribución desde el saber-cómo, desde el hacer y desde la crítica radical a las actuales instituciones internacionales, a la familia epistemológica que apunta a radicalizar la democracia.

El segundo polo se caracteriza por desestimar la idea de participar para asumir un control global de las relaciones sociales con las que satisfacemos nuestras necesidades básicas. Se abre el camino hacia centralismos explícitos (en forma de comunismo) o implícitos (un “dejar hacer” al mercado que va construyendo oligopolios económicos y políticos). Locke, en el lado liberal, o las perspectivas elitistas de Schumpeter se sitúan tras este modelo de democracia indirecta. Las libertades positivas (colectivas) son obviadas o consideradas como escindibles, por perjudiciales, del énfasis en las libertades individuales, negativas.

Marginada la participación, encontramos aún las necesidades básicas de la población, materiales fundamentalmente, como orientación de planteamientos comunistas. Las fronteras son difusas cuando se retoma el concepto de “voluntad popular” de Rousseau, que nace desde la metáfora del contrato ficticio entre gobernados y gobernantes: la participación está y se diluye al mismo tiempo en una esfera superior.

Con todo, los modelos representativos y los teóricos liberales del mismo no abandonaron la problematización de la participación. Las sociedades se hacen complejas, en el sentido de que se extienden interrelaciones, demandas y diversidades sociales. Pero, como pone de manifiesto la mundialización capitalista, esta mayor complejidad viene de la mano del incremento de tensiones sociales, económicas y medioambientales. La participación sería entonces una vía para recuperar legitimidad en las agendas neoliberales, a través de dinámicas locales que no cuestionen dicha agenda⁵¹. Surgen así numerosos “arreglos participativos” con vistas a mantener la oxigenación de los sistemas democráticos institucionales: espacios de consulta, presupuestos participativos, propuestas de intervención en los núcleos de exclusión social; en la práctica, con mejor o peor fortuna según visiones e intereses de quienes los hayan puesto en marcha[□].

Frente a la democracia participativa, y aún con más insistencia frente a la democracia representativa, la democracia radical supondría un alejamiento en tres frentes: la dimensión humana, los bienes comunes y los ámbitos de decisión. Frentes entrelazados que huyen todos de presentar la democracia como un modelo y adentrarse en la concepción de la misma como una práctica social destinada a crear condiciones de habitabilidad, de inclusión

⁵⁰ GARNIER, Jean Pierre (): *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y... de combates*, Virus, Barcelona, 2006.

⁵¹ WAINWRIGTH, Hilary, *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Barcelona, Icaria, 2005; SUBIRATS, Joan, “Democracia Representativa...” *op. cit.*; y GANUZA Fernández, Ernesto y ÁLVAREZ SOTOMAYOR, Carlos (2003): *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003.

y de reproducción social y medioambiental.

Tabla 1. *Visiones contemporáneas de la democracia desde Occidente*

	Representativa	Participativa	Radical
Valores clave	Libertad (forma liberal) o igualdad (forma socialista)	Libertad y participación (institucional), igualdad (formal)	Libertad, igualdad compleja y participación plenas desde la diversidad
Visión democracia	Orden según una sociedad utilitarista	Procedimientos institucionales	Procesos horizontales y globales de decisión y cooperación
Papel participación	"mal menor" en aras de una mejor gestión desde las élites	gestión "desde arriba" que debe contentar y complementarse con los de abajo	Bien personal y bien social
Dimensión humana	Ser autónomo	Ser social	Ser biopolítico
Bienes comunes	Negación o gestión por actores privados	Igualdad de oportunidades en un marco global	Imposibilidad de monopolios sobre recursos y espacios de socialización
Dinámica de decisiones	De arriba a abajo	"Desde arriba" con <i>inputs</i> "desde abajo"	Desde abajo hacia arriba
El gobierno es...	votado por el pueblo	participado por el pueblo	ejercido por la gente (ciudadanía, comunidades, pueblos)
Paradigma de Desarrollo	Concentración financiera o productivista	Desarrollo económico con atención a lo micro	Sostenibilidad social y medioambiental

Sucede que la modernidad capitalista coloniza toda gramática vital imponiendo un vocabulario asentado en el consumo y el dinero, no en la emancipación participativa y autónoma⁵². Es decir, la democracia encapsulada en la representatividad a gran escala del orden liberal, así como la asentada en un centralismo comunista, precipitan la democracia representativa hacia formas autoritarias, bien desde un control explícito, punitivo; bien desde un control más implícito, formas de poder más suave. Los esquemas de control suave cierran el horizonte de oportunidades de participación política a través de: la aclamación de estilos de vida que "lo legitiman" (consumismo como eje central de reproducción social⁵³) y la puesta en marcha de tecnologías educativas que se correlacionan con tal fin (publicidad, educación para la competitividad); la imposibilidad de acceder a recursos organizativos o simbólicos que puedan suponer una acción colectiva crítica para con la agenda dominante (oligopolización de medios de comunicación y de la participación en elecciones políticas, exclusión o represión de sectores críticos); y la creación de una esfera

⁵² HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa. Vol II: Crítica de la razón funcionalista*, Taurus, Madrid, 1987.

⁵³ ALONSO, Luis Enrique, *La era del consumo*, Siglo XXI, Madrid, 2005.

de intereses favorables o que hace a sectores de la población altamente dependientes del funcionamiento del actual sistema (desde las hipotecas hasta las inversiones en bolsa, pasando por los trabajos directos asociados a grandes multinacionales y las subvenciones públicas a determinados sectores económicos, culturales y políticos).

Esta crítica biopolítica asienta sus razones, en las redes críticas surgidas en Occidente, en los trabajos de la Escuela Crítica de Frankfurt, en la visión del orden burgués como un sistema crecientemente disciplinario en amplias facetas de nuestra vida⁵⁴, y en la visión del capitalismo como productor de espectáculo en el que toda actividad humana tiende a convertirse en sostén (in)material de un orden reificado⁵⁵.

La respuesta biopolítica desde paradigmas de democracia radical consistiría en construir bienes comunes (recursos, ámbitos de socialización) que garantizaran una igualdad y una libertad reales para la participación desde la diversidad. A grandes rasgos, distintos autores distinguen bienes comunes en el ámbito del conocimiento (frente al mundo de las patentes y de la acumulación de información en pocas manos), del acceso a recursos que garanticen un sustento mínimo (bienes no privatizables como el agua, renta básica para la ciudadanía, economías locales enfocadas a satisfacer necesidades humanas) y servicios esenciales para una socialización igualitaria (educación, sanidad, canales de información y expresión)⁵⁶. “Mínimos de inclusión” en palabras de Boaventura de Sousa Santos⁵⁷. Democracia radical que, desde la defensa del acceso a bienes comunes desde entornos locales, remite a una democracia compleja o plena: cultural, económica, medioambiental⁵⁸. Y en la que su cultura o la propia noción de bien común se encuentra abierta a contextos⁵⁹, a procesos comunitarios, a la progresiva recreación de espacios auto-instituyentes⁶⁰, aunque admite “traducciones”, interpretaciones según contextos socio-históricos⁶¹.

En el terreno de los ámbitos de decisión, Sousa Santos habla de un Estado “experimental” que impulse la participación plena en materia fiscal, de presupuestos, etc⁶². Alguacil⁶³ sugiere que “la vinculación, conexión, transpenetración entre las organizaciones sociales y el gobierno local es la mejor garantía para una democracia local”. Desde perspectivas más autónomas (marxismo crítico, libertarias), la participación directa y la recreación de institucionalidad al margen de dinámicas del mercado y del Estado se

⁵⁴ FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, Argentina, 2002; el, *Historia de la locura en la época clásica*, Vol. I, FCE, México, 2006.

⁵⁵ DEBORD, Guy, *La sociedad del espectáculo*, Pre-textos, Valencia, 2000.

⁵⁶ Consultar Shiva (2006), Alguacil (coord..) (2006).

⁵⁷ SOUSA SANTOS, Boaventura, *El milenio...*, op. cit., p. 370.

⁵⁸ ALGUACIL GÓMEZ, Julio, *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006, p. 19 yss.

⁵⁹ MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 173.

⁶⁰ CASTORIADIS, Cornelius, *El ascenso...* op. cit.

⁶¹ SOUSA SANTOS, Boaventura, *El milenio...*, op. cit.

⁶² *Ibidem*, p. 369.

⁶³ ALGUACIL GÓMEZ, Julio, *Poder local...*, op. cit., p. 18.

considera la única vía para constituir un poder “desde abajo”⁶⁴. Pierden fuerza la idea de un poder-raíz o de un poder que sirva de haz que integre todas las instituciones, pues no sería la uniformidad político-administrativa o la transposición de modelos a todos los niveles el referente de un empoderamiento que habría de emanar desde lo local⁶⁵.

Y, finalmente, la esfera de autonomía más mencionada como necesaria para interconectar necesidades y satisfactores, base para una democracia que arranque “desde abajo”, es la potenciación de entornos comunitarios, reforzando aquellos que implícitamente trabajan tradicionalmente en asegurar una democracia local (recuperando tradiciones de cooperativismo, comunidades indígenas), o recreando condiciones desde las nuevas instituciones para construir explícitamente nuevas relaciones comunitarias (desde las juntas de buen gobierno que proponen los zapatistas a las políticas de empoderamiento desde lo local a través de instituciones públicas)⁶⁶. Unos entornos comunitarios que se desarrollan, a su vez, en retroalimentación con un tejido productivo local (economía social, solidaria, popular) y que paulatinamente asume formas de democracia directa a través de: el uso de nuevas tecnologías⁶⁷; la realización de plebiscitos sobre cuestiones estratégicas como la distribución de la riqueza⁶⁸; la potenciación de una “justicia de proximidad” que apele a una resolución de conflictos basándose en la mediación, deliberación y conciliación antes que en la sanción y la coerción⁶⁹; la reformulación desde paradigmas ecosociales de nuestro desarrollo apuntando a una sostenibilidad fuerte: decrecimiento, deglobalización, co-evolución entre sociedad y naturaleza⁷⁰.

Como ejemplo concreto en el entorno de los nuevos movimientos globales, Vandana Shiva⁷¹ propone una democracia viva basada en una “economía del sustento”, que arranque desde comunidades locales para garantizar bienes y recursos básicos como la alimentación; se trataría de invertir la preponderancia de economías globales sobre las economías de proximidad o comunitarias, y acercar éstas más a las dinámicas de reproducción y sustentabilidad de la Tierra. Nos situamos ante una apelación a la “de-globalización” y al

⁶⁴ NEGRI, Antonio, *Movimientos en el imperio. Pasajes y Paisajes*, Paidós, Barcelona, 2006; y FOTOPOULOS, Takis, *Hacia una democracia inclusiva. Un nuevo proyecto liberador*, Norman-Comunidad, Montevideo, 2002.

⁶⁵ BORJA, Jordi, “La innovación política y los derechos ciudadanos”, en ALGUACIL GÓMEZ, Julio, *Poder local... op. cit.*, p. 51.

⁶⁶ Sobre esta distinción entre comunidades explícitas e implícitas ver Evans (2006) y Zibechi (2007) a propósito del zapatismo y de comunidades indígenas, respectivamente. Para un análisis de la construcción de procesos locales de empoderamiento explícito con el apoyo de las instituciones públicas, ver el trabajo de Wainwright (2005) sobre experiencias en Gran Bretaña.

⁶⁷ CORTINA, Adela, “Sociedad civil y democracia radical”, en ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.

⁶⁸ SOUSA SANTOS, Boaventura, *El milenio...*, *op. cit.*; y PASTOR, Jaime, “Crisis de la democracia representativa, movimientos sociales y alternativas”, en ALGUACIL GÓMEZ, Julio, (ed.), *Ciudadanía, ciudadanos y democracia representativa*, Fundación César Manrique, Tegui, 2003.

⁶⁹ BORJA, Jordi, “La innovación...” *op. cit.*, en ALGUACIL GÓMEZ, Julio, *Poder local... op. cit.*, p. 51.

⁷⁰ MANZINI, Ezio y BIGUES, Jordi, *Ecología y Democracia*, Icaria, Barcelona, 2003; VV.AA., *Objetivo Decrecimiento*, Leqtor, Barcelona, 2006; GARRIDO, Francisco, GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, SERRANO, José Luis y SOLANA, José Luis (eds.), *El paradigma ecológico en las ciencias sociales*, Icaria, Barcelona, 2007; y TAIBO, Carlos, *En defensa del decrecimiento. Sobre capitalismo, crisis y barbarie*, Catarata, Madrid, 2009.

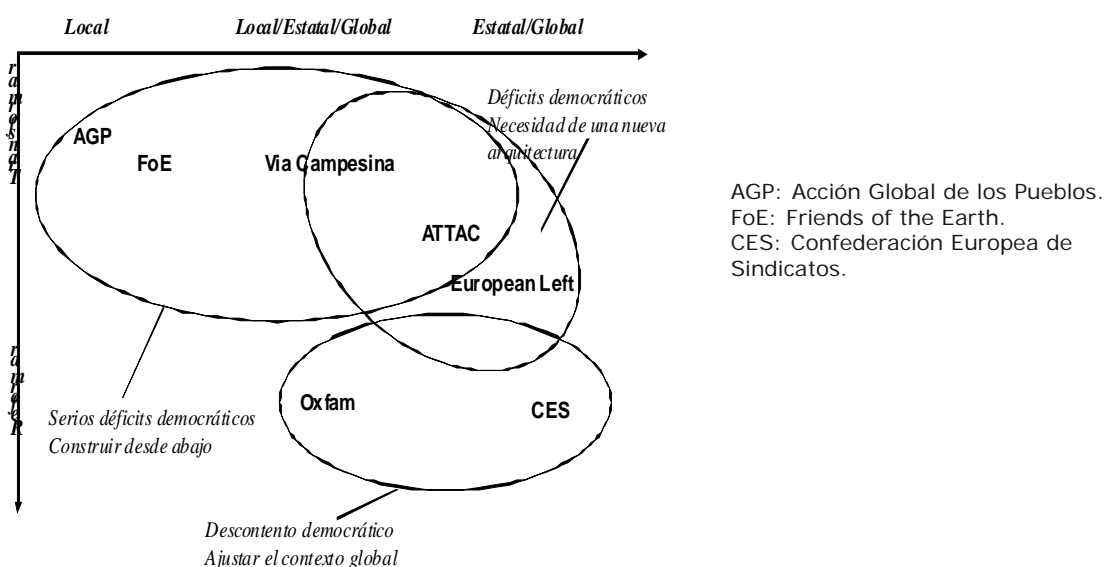
⁷¹ SHIVA, Vandana, *Manifiesto... op. cit.*

“de-crecimiento”⁷².

4. Debates y propuestas desde los nuevos movimientos globales

La democracia radical constituye el sustrato o la meta-narrativa que actúa como promotor de los nuevos movimientos globales, y en particular del ciclo de protestas anti-mundialización⁷³. Este polo de referencia no es óbice para que en el seno de encuentros y protestas anti-mundialización puedan darse apuestas por una democracia representativa, participativa o radical. Tomemos como ejemplo de esta diversidad una serie de redes que bien han participado en protestas anti-mundialización, bien han cooperado en el desarrollo de encuentros entre colectivos como los foros sociales, mundial y europeo. En la figura siguiente destaco que, en lo que respecta a diagnósticos de cada colectivo, la crítica al funcionamiento de las democracias occidentales y de las instituciones internacionales, es una constante. No obstante, ésta va del descontento a la desafección. Y en el lado de las propuestas, en primer lugar he tratado de diferenciar los discursos de los actores en función de su apuesta por una transformación radical o reformista de las actuales instituciones; y en segundo lugar, desde dónde deberían surgir las nuevas instituciones sociales (local, estatal, global) para que éstas sirviesen al ideal democrático de cada uno de los actores mencionados.

Figura 1. Intensidad frente a ámbito: alternativas y críticas a la democracia liberal desde las redes sociales



⁷² Ver <http://www.decroissance.org/> y VV.AA. (2006).

⁷³ Factores como el mayor contacto con el zapatismo o la mayor crítica a las democracias en un contexto determinado hacen que, en Europa, el polo de democracia radical esté más presente en países como Italia o España; ver Della Porta (coord..) (2007). También por corrientes ideológicas, encontraremos que redes sociales con permeadas por tendencias libertarias, ecofeministas radicales o partidarias de un marxismo crítico en clave de autonomía social tenderán a identificarse más con estos postulados de democracia radical de los nuevos movimientos globales (ver Calle 2005 y Jiménez y Calle 2007).

Vía Campesina comparte con Acción Global de los Pueblos (AGP) y el ecologismo radical de *Friends of the Earth* (FoE) la referencia a la construcción de una democracia desde el hacer comunitario⁷⁴. Vía Campesina es una organización internacional de movimientos campesinos e indígenas que va más allá para plantear la construcción de un marco global que de cabida a una soberanía “desde abajo”. En concreto, la soberanía alimentaria, el derecho de las personas y comunidades a definir sus estrategias para satisfacer necesidades básicas desde lo local, les lleva a proponer un abanico de medidas que asciende a través de instituciones más alejadas de la ciudadanía según se requiera la función a desarrollar: “priorizar la producción local y regional antes que la exportación”, “permitir a los países y regiones protegerse de la importación de productos de bajo precio”, “promover ayudas públicas a los campesinos”, “garantizar precios estables en el mercado internacional agrícola a través de acuerdos internacionales que regulen el intercambio”⁷⁵. En este sentido, una medida “simple” como la soberanía alimentaria conecta con posiciones observadas dentro del ámbito de la democracia radical. Se propone la construcción de una arquitectura asentada en lo local dentro de paraguas más globales. Para ello, en primer lugar, nos habla de una política activa de bienes comunes. Y en segundo lugar, plantea la necesidad de una configuración política asentada en una proximidad global, esto es, partir de satisfactores (alimentarios en este caso) de acceso directo para la ciudadanía, para luego ir perfilando instituciones que permitan esta estructuración “desde abajo”.

Entrando ya en el terreno más próximo a la democracia participativa, la red ATTAC plantea “devolver el poder a los ciudadanos”, mediante el establecimiento de “mecanismos democráticos de regulación y control de los mercados y del sistema financiero internacional”, así como del “desarrollo de una opinión pública mundial independiente, activa y bien formada”⁷⁶. En la misma línea encontramos el mensaje del Partido Europeo de la Izquierda (European Left Party), que habla de la construcción de una sociedad “radicalmente democrática” a través de las instituciones políticas actuales como la Unión Europea o los Estados⁷⁷.

Por último, grandes sindicatos y ONGs se muestran más proclives a buscar sus alternativas dentro del actual orden global, hablemos de mercados o instituciones como la Unión Europea. En concreto, para la Confederación Europea de Sindicatos (CES) el desarrollo de derechos civiles y sociales pasa por el trabajo en los “ámbitos de decisión de máximo nivel de las instituciones de la Unión Europea: Presidencia, Consejo, Comisiones y Parlamento”⁷⁸. Oxfam, por su parte, propone satisfacer las necesidades de las personas

⁷⁴ Para una visión política y filosófica de un comunitarismo “desde abajo”, consultar los trabajos de www.commoner.org.uk, en particular el artículo de Massimo De Angelis *From movement to society*, en <http://www.commoner.org.uk/01-3groundzero.htm>.

⁷⁵ http://www.viacampesina.org/main_en/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=27

⁷⁶ Ver http://www.attac.org.es/portallattac/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=45

⁷⁷ Athens Declaration of the 1st Congress of the European Left Party in Athens, 2005 (<http://www.european-left.org/press/pressreleases/pr/pressrelease.2005-11-23.8395199335>).

⁷⁸ <http://www.etuc.org/r/2>

“mediante la creación de oportunidades dentro de los mercados [internacionales], al mismo tiempo que desarrollando estrategias de protección contra los excesos de estos mercados sin regulación”⁷⁹. Son estas propuestas las que han encontrado más eco mediático, en gran parte por el sistema de alianzas político-mediáticas que han favorecido los discursos que hablan de fundar nuevas instituciones internacionales o de abrir las instituciones existentes⁸⁰.

5. Apuntando matrices para la democracia radical

Es cierto que el concepto de democracia radical aparece sólo de cuando en cuando en el diccionario común de los nuevos movimientos globales: no es un saber-qué que los agrupe. Pero, como indica Esteva⁸¹ para el caso mexicano, “esta matriz recoge bien experiencias y debates populares”; las juntas de buen gobierno, la actividad de quienes practican y difunden el copyleft serían “ejercicios puntuales” de una democracia radical que supondría la construcción de nuevas normas, de nuevos espacios constituyentes para que “hombres y mujeres reales [...] se ocupen plenamente de la gestión de sus vidas”. Por su parte, la red de servidores de información alternativa indymedia (ver www.indymedia.org) encuentra entre sus razones de ser, aparte de un activismo mediático y a favor del software libre, la defensa de una justicia global y la búsqueda de una “democracia radical”. La democracia radical constituiría una fuente de “equivalencias” con la que los movimientos sociales, desde hace ya algunas décadas, apuntan a la creación de una propuesta política compartible⁸².

Existen indicios o tentativas de transformar ese saber-cómo en un saber-qué. Días antes de la celebración del Foro Social Mundial de 2006 en Malí, diversas redes sociales se agrupan para lanzar el llamamiento de Bamako⁸³, cuyo punto cuatro apela a la necesidad de reinventar y poner en práctica una democracia radical:

“Construir la base social a través de la democracia. Las políticas neoliberales quieren imponer un único método de socialización a través del mercado, cuyo impacto destructivo en la mayoría de los seres humanos ya está perfectamente demostrado. El mundo tiene que concebir la socialización como el principal producto de una democratización sin lagunas. En este contexto, en el que el mercado tiene su espacio, pero no todo el espacio, la economía y las finanzas deben ponerse al servicio de un programa social y no someterse unilateralmente a las necesidades de una aplicación incontrolada de iniciativas del capital dominante que favorece los intereses privados de una exigua minoría. La democracia radical que queremos promover vuelve a aplicar todos los derechos de la fuerza inventiva del imaginario de la innovación política. Su

⁷⁹ Ver http://www.oxfam.org/es/files/strat_plan.pdf

⁸⁰ CALLE COLLADO, Ángel, *Nuevos Movimientos Globales*, Editorial Popular, Madrid, 2005, cap. IV.

⁸¹ ESTEVA, Gustavo, “Los ámbitos sociales y la democracia radical”, ponencia para la *Conferencia Internacional sobre Ciudadanía y Comunes, ciudad de México, 7-9 de diciembre de 2006* (disponible en: http://boell-latinoamerica.org/download_es/commons_LOS_AMBITOS_SOCIALES_Y_LA_DEMOCRACIA_RADICAL.pdf)

⁸² MOUFFE, Chantal, *El retorno...*, *op. cit.*

⁸³ Firmado por Foro por otro Malí, Foro de las Tierras del Mundo, Foro Mundial de las Alternativas, ENDA, ver <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=25934>

vida social radica en (la insoslayable) diversidad producida y reproducida, no en un consenso manipulado que termina con las eternas discusiones y la débil disidencia en los guetos."

He enfatizado aquellas partes del texto que apuntan a una participación plena ("democratización sin lagunas"), a una necesidad de "reinventar la emancipación" ("innovación política"), y que a la igualdad y a la libertad, según se interpreta del texto, se une la diversidad como motor de nuevas gramáticas de democracia.

"Desde abajo" y "participación plena" frente a una globalización corporativista aparecen en el texto de la red de ONGs *The Seattle to Brussels Network – Taking Action Against Corporate Globalisation (S2B)* como elementos para una democracia radical. Consideran que la democracia no puede ser "un asunto de convocar elecciones. Democracia significa no recibir desde arriba unidimensionales paquetes de valores, prioridades y políticas impuestas por organismos multilaterales [...] Democracia quiere decir que la gente toma control sobre las fuerzas que impactan directamente en sus vidas" ⁸⁴.

Para el centro de pensamiento Rosa Luxemburg Stiftung, que participaba en un debate sobre democracia en el Foro Social celebrado en Atenas, este "desde abajo", se une a la idea de reconstituir las relaciones sociales, económicas y culturales a través de un proceso de "de-globalización", siguiendo la premisa de operar desde una proximidad global. El ponente Michael Brie considera que "la aproximación hacia un socialismo moderno", debe partir de la "reinvención de la democracia", caracterizada por una "primacía de los derechos sociales, una preferencia por economías locales y regionales (de-globalización)" y mayores medidas que favorezcan la autonomía individual en un desarrollo solidario para todos"⁸⁵.

En todos estos manifiestos, que consideramos dentro del ámbito de la democracia radical, no encontramos "un" modelo, sino la apelación a la creación de condiciones reales para que puedan iniciarse procesos democráticos "desde abajo". Tomo como ilustración una declaración del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) del 20 de enero de 1994:

"Nosotros pensamos que el cambio revolucionario en México no será producto de la acción en un solo sentido. Es decir, no será, en sentido estricto, una revolución armada o una revolución pacífica. Será, primordialmente, una revolución que resulte de la lucha en variados frentes sociales, con muchos métodos, bajo diferentes formas sociales, con grados diversos de compromiso y participación. Y su resultado será, no el de un partido, organización o alianza de organizaciones triunfante con su propuesta social específica, sino una suerte de espacio democrático de resolución de la confrontación entre diversas propuestas políticas. Este espacio democrático de resolución tendrá tres premisas

⁸⁴ Traducción propia; ver Zola y Marchetti (2006).

⁸⁵ Traducción propia; ver Michael Brie, *Socialism as a project of social transformation*, http://www.rosalux.de/cms/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Themen/RLS-Autoren/Brie_Michael/Michael_Brie_-_Socialism_as_a_project_of_transformation.pdf.

*fundamentales que son inseparables, ya, históricamente: la democracia para decidir la propuesta social dominante, la libertad para suscribir una u otra propuesta y la justicia a la que todas las propuestas deberán ceñirse*⁸⁶.

Aparece recurrentemente la tríada diversidad/democracia, libertad, igualdad/ justicia. Los nuevos movimientos globales construyen desde tres elementos o herramientas básicas de trabajo por una democracia radical: la otredad (somos de muchas formas), la auto-institución del nosotros (las emancipaciones globales “desde abajo”) y los bienes comunes (recursos y ámbitos sociales compartibles y no monopolizables). Una terna que también encontramos en los debates académicos, como ilustra la apelación de Cortina[□] para conectar democracia con unos mínimos irrenunciables para buena parte de la ciudadanía: “la igualdad de todos los individuos en dignidad; [...que] cuenta también con esos elementos específicos de cada individuo y cada comunidad” (mi resaltado).

⁸⁶ En <http://www.ezln.org/documentos/2003/200307-treceavaestela-f.es.htm>

Tabla 3. Matriz de democracia radical. (F: construcciones “físicas” relativas principalmente al hacer y estar; C: construcciones culturales en torno al ser, pensar y representar)

	Valores generales	Lectura más clásica	Ámbitos de realización	Herramienta preferente	Para desarrollar:
Democracia desde abajo; hacia arriba según necesidades	Otros-nomía (sinérgica)	Diversidad o creatividad	Yo (cuerpo, razón, afectos)	Deliberación Sinérgica	Espacios de auto-institucionalidad y de expresión F
			Sociedad (políticas, economías, culturas, género)		Traducción, diversidad saberes C
			Territorio (contexto, biodiversidad)		Cultura crítica y de aprendizaje C
	Auto-nomía (global)	Libertad o emancipación	Personal	Proximidad Global	Re-dimensionar hacia abajo F
			Social/comunitaria		Confianzas e identidades abiertas C
	Dignidad (común)	Igualdad o solidaridad	Global	Participación real	Espacios próximos de decisión y satisfacción de necesidades C y F
			Compleja (bienes diversos, ninguno dominante)		Política activa de bienes comunes C y F
			Presente (justicia, cuidados, sostenibilidad)		Horizontalizar y reticularizar relaciones C y F
			Futura (generaciones, planeta, especies)		Espacios abiertos e igualitarios de comunicación F

Por deliberación sinérgica contemplo un “respeto activo” o un “interés positivo”, como señala Cortina⁸⁷, en entender los proyectos de los otros. Por proximidad global, apunto al deseo de estos movimientos, expresado en sus mensajes y prácticas, de priorizar o arrancar del nodo territorial o cultural más próximo, a su vez atravesado por múltiples identidades (de género, religiosas, étnicas, culturas de diferentes grupos sociales, etc.). Pero partiendo de un “interés positivo” y “activo” en cooperar y comprender otros mundos, asumiendo que son necesarios dichos vínculos y que es posible el establecimiento de códigos o equivalencias que ayuden a su desarrollo. En este punto, la visión de “comunidad” o de

⁸⁷ *Ibidem*, p. 240.

“proximidad global” se distancia de lo apuntado por el comunitarismo político más clásico⁸⁸. Es desde esta proximidad global donde puedo partir de mi conciencia para participar, desde la libertad y deliberación sinérgica, en asuntos públicos que me afectan y que se desenvuelven a escala internacional y vía múltiples necesidades materiales, expresivas y afectivas. Y no sólo desde el interés, en tanto que la ligazón afectiva es también base para desarrollar una racionalidad sobre qué entendemos por justo⁸⁹. Por último, la dignidad hermanaría la igualdad y la solidaridad en el despliegue de una participación real: personas que cooperan y tienen interés en otras personas como forma de satisfacer sus propias necesidades. Se trata de una matriz de múltiples entradas e interrelaciones: la deliberación sinérgica, la proximidad global y la participación real son herramientas que se complementan y se necesitan entre sí.

Podemos visualizar esta matriz como un poliedro de valores, herramientas y propuestas concretas en las que se insertan o entrelazan, con distinta profundidad, diferentes culturas movimentistas, presentes y pasadas, que generan una tradición de apuesta por una democracia radical que va siendo pronunciada según contextos y raíces ideológicas. En primer lugar, comenzando por Occidente, nuevos movimientos sociales (en especial el feminismo y el ecologismo radical), corrientes libertarias y de autonomía política, junto con organizaciones sociales cimentadas en redes comunitarias (cristianismo de base en este país), conforman los cimientos actuales de discursos y prácticas sobre democracia radical en su vertiente movimentista. La crítica radical a la democracia liberal (de mimbres androcéntricas, insostenibles y elitistas) constituye el punto de partida, el marco de diagnóstico compartible. A partir de ahí, estos movimientos sociales se sitúan en un eje de la crítica y desde dicha dimensión se adentran en la crítica y en el trabajo por una democracia radical. Surgen entonces distintos enfoques convergentes sobre la necesidad de radicalizar de la democracia⁹⁰:

- *local* o de participación y satisfacción de necesidades desde la proximidad
- *feminista* o de situar cuidados y justicia en el centro
- *ecológica* o de sostenibilidad y participación en la gestión de recursos naturales
- *directa* o de crítica a la representación
- *comunitaria* o de énfasis en la deliberación y en las redes de proximidad, con un enfoque global, endógeno, hacia arriba

⁸⁸ No encuentra que el dilema sea decidir en torno a la “bifurcación” entre lo global y lo local, entre lo universalizable y lo contingente, entre la emoción y la razón, como indica MacIntyre (54, 94 y ss.). Los nuevos movimientos globales se caracterizan por buscar un “y” en lugar de un “o” (más típico de nuevos movimientos sociales y de vetas multiculturales) o de un “sobre” (movimiento obrero, procesos ilustrados) en la construcción de sus prácticas (Calle 2005: 26-7).

⁸⁹ *Ibidem*, p. 34.

⁹⁰ A lo largo del texto hemos ido aportando ya algunas reflexiones en torno a cada una de ellas. Para una perspectiva local o comunitaria ver desde un enfoque institucional los textos de Alguacil (ed.) (2006), y Shiva (2006) para un comunitarismo de matrices gandhistas. Para una ética ecofeminista como propuesta de democracia radical consultar Riechmann (coord.) (2004b) y Guerra Palmero (2004); sobre democracia (radical) y ecología, ver el trabajo de Manzini y Bigues (2003) y Barcena (2004). En la perspectiva de una democracia directa, ver Fotopoulos (2002).

Estas perspectivas, como el lector imaginará, se complementan y recorren mutuamente en muchos casos. A grandes rasgos podemos leer la democracia local o directa desde corrientes libertarias o desde un liberalismo radical; la feminista o ecológica desde la filosofía de los cuidados materiales, expresivos, afectivos y medioambientales presente en el ecofeminismo constructivista; y la comunitaria, remonta el vuelo desde comunitarismos de matriz reduccionista (reducida a relaciones primarias) para hablar de una autonomía y una proximidad en sentido global, en el sentido al que apunta Shiva o que se recoge en el hacer local y global de muchos campesinos en el mundo.

A escala internacional estas tres corrientes han tenido sus adalides dentro de los nuevos movimientos globales. De hecho, los tres pilares a escala internacional que más han aupado las llamadas “protestas anti-globalización”, construyendo organizaciones y discursos reticulares que han servido para aunar desde la multiplicidad, pueden asociarse a estos tres discursos. La componente libertaria la asociaríamos a Acción Global de los Pueblos, muy ligada a fenómenos como Reclaim the Street, a partir de mediados de los noventa. Desde la cumbre alternativa de Río de Janeiro (1992) y aterrizando en la campaña “50 años Bastan” frente al Banco Mundial (Madrid, 1994), toma fuerza el papel dinamizador de ecologistas y ecofeministas. Y, por último, Vía Campesina es exponente de esa lógica de democracia comunitaria, donde el énfasis en lo endógeno se combina con el apremio a los Estados para transformar las reglas de juego del sistema agroalimentario, comenzando por la reforma agraria. Estos tres pilares se imbricaron entre sí y con sectores que rechazaban todo un orden moderno occidental por excluyente (nuevas generaciones, movimientos indígenas, corrientes anarquistas, sectores marxistas más movimentistas) para conformar el ciclo de protesta frente a las grandes cumbres internacionales de la OMC, la Unión Europea, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el G-8, la OTAN, entre otros. Todos ellos superando en su apuesta el círculo mediático de estas cumbres alternativas, para constituirse en propuestas de otros mundos, otras relaciones sociales, económicas, culturales, afectivas, políticas y de relación con la naturaleza, dado su carácter de movimientos de la sociedad⁹¹.

Para el futuro queda explorar estas expresiones de democracia radical, cómo se retroalimentan y se enlazan con democracias participativas, y en qué medida se pueden oponer a democracias que comienzan a escribirse en términos de elitismo, sino de autoritarismo. En Calle (coord. 2009) se recogen análisis, críticas y se ilustran dinámicas de esta exploración. Pero, lejos de sugerir escenarios omniabarcantes, pienso que asistimos a una pugna abierta entre las dos formas más antagónicas de democracia (representativa/tecnocrática versus radical) que, presumiblemente, obligaría a la democracia participativa (a sus partidarios, a sus propuestas) a establecer qué procesos tratan de legitimar. Desde estos barros surgirán nuevas lluvias.

Bibliografía

ALGUACIL GÓMEZ, Julio, “Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y

⁹¹ CALLE COLLADO, Ángel, *Nuevos Movimientos...*, op. cit.

- participativa en el gobierno de la ciudad?" en ALGUACIL GÓMEZ, Julio, *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006.
- ALGUACIL GÓMEZ, Julio, *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006.
- ALONSO, Luis Enrique, *La era del consumo*, Siglo XXI, Madrid, 2005.
- BARCENA, Iñaki, "¿Democracia participativa + desarrollo sostenible = democracia ambiental?", en ENCINA, Javier y BARCENA, Iñaki, *Democracia ecológica. Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental*, Universidad Libre para la construcción colectiva (UNILCO), Palomares del Río, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt, *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*, Siglo XXI, Madrid, 2003.
- BECK, Ulrich, "La reinención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva", en BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony y LASH, Scott (comp.), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997.
- BECK, Ulrich, "Autodisolución y autoamenaza de la sociedad industrial: ¿qué significa eso?", en BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony y LASH, Scott (comp.), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997.
- BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony y LASH, Scott (comp.), *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991.
- BLOCH, Ernst, "¿Puede frustrarse la esperanza?", en GÓMEZ, Carlos (ed.), *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, 2ª edición, México, 1996.
- BORJA, Jordi, "La innovación política y los derechos ciudadanos", en ALGUACIL GÓMEZ, Julio, *Poder local y participación democrática*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006.
- BROSWIMMER, Franz J., *Ecocidio. Breve historia de la extinción en masa de las especies*, Laetoli, Pamplona, 2005.
- CALLE COLLADO, Ángel, *Nuevos Movimientos Globales*, Editorial Popular, Madrid, 2005.
- CALLE COLLADO, Ángel, "Movimientos Altermundistas. Democracia radical y políticas de vida", en *III Jornadas del Comité de Investigación en Sociología Política de la Federación Española de Sociología*, Bilbao, 21 y 22 de septiembre de 2006.
- CALLE COLLADO, Ángel, "Democracia Radical. La construcción de un ciclo de movilización global", Monográfico "Jóvenes, globalización y movimientos altermundistas", *Revista de Estudios de Juventud*, nº 76, enero-marzo de 2007.
- CALLE COLLADO, Ángel (coord.), *Aproximaciones a la democracia radical*, Editorial Popular, Madrid, 2009.
- CALLE COLLADO, Ángel, *Crisis y política de los vínculos. Territorio, trabajo y alimentos, Materiales de Reflexión*, producidos desde CGT, 2009. Disponible en internet ver www.cgt.org.es/spip.php?article400
- CAMPS, Victoria, *El siglo de las mujeres*, Cátedra, Madrid, 2000.
- CASTORIADIS, Cornelius, *El ascenso de la insignificancia*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1998.
- CORTINA, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993.
- CORTINA, Adela, "Sociedad civil y democracia radical", en ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.
- CORTINA, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
- CROUCH, Colin, *Post-Democracy*, Polity Press, Cambridge, 2004.
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.
- DAHL, Robert, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1999.
- DE FRANCISCO, Andrés, *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*, Los libros de la catarata, Madrid, 2007.
- DEBORD, Guy, *La sociedad del espectáculo*, Pre-textos, Valencia, 2000.
- DELEUZE, Gilles, y GUATTARI, Felix, *Mil Mesetas*, Pre-textos, Valencia, 2002.
- DELLA PORTA, Donatella (coord.), *The Global Justice Movement: Cross-national and Transnational Perspectives*, Paradigm Publishers, Nueva York, 2007.
- DOMÉNECH, Antoni, *El eclipse de la fraternidad*, Crítica, Barcelona, 2004.
- ELSTER, Jon, "Introducción", en ELSTER, Jon (ed.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- ENCINA, Javier y BARCENA, Iñaki, *Democracia ecológica. Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental*, Universidad Libre para la construcción colectiva (UNILCO), Palomares del Río, 2004.
- ESTEVA, Gustavo, "Los ámbitos sociales y la democracia radical", ponencia para la *Conferencia Internacional sobre Ciudadanía y Comunes, ciudad de México, 7-9 de diciembre de 2006* (disponible en: http://boell-latinoamerica.org/download_es/commons_LOS_AMBITOS_

SOCIALES_Y_LA_DEMOCRACIA_RADICAL.pdf)

- EZLN, *Crónicas Intergalácticas. I Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo*, Col.lectiu de Solidaritat amb la Rebel.lio Zapatista, Barcelona, 1997.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón, *La explosión del desorden*, Fundamentos, Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón, *Capitalismo (financiero) global y guerra permanente*, Virus, Barcelona, 2003.
- FOUCAULT, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, Argentina, 2002.
- FOUCAULT, Michel, *Historia de la locura en la época clásica*, Vol. I, FCE, México, 2006.
- FOTOPOULOS, Takis, *Hacia una democracia inclusiva. Un nuevo proyecto liberador*, Norman-Comunidad, Montevideo, 2002.
- FREIRE, Paulo, *Pedagogía del Oprimido*, Siglo XXI, Madrid, 1977.
- FRÍAS, Sonia M., "Cultura política en España: conocimiento, actitudes, y práctica" en *Opiniones y actitudes*, número 39, CIS, Madrid, 2001.
- FUNES, Maria Jesús y MONFERRER, Jordi, "Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación" en FUNES, Maria Jesús y ADELL, R., (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación*, UNED, 2003.
- GALCERÁN, Montserrat, *Deseo (y) libertad. Una investigación de los presupuestos de la acción colectiva*, Traficantes de sueños, Madrid, 2009. [disponible en www.traficantes.net].
- GANUZA Fernández, Ernesto y ÁLVAREZ SOTOMAYOR, Carlos (2003): *Democracia y presupuestos participativos*, Icaria, Barcelona, 2003.
- GARCÉS, Joan E., "El posfranquismo y la guerra fría", en PANIAGUA, J. L. y MONEDERO, Juan Carlos, *En torno a la democracia en España*, Tecnos, Madrid, 1999.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Idea de la política y otros escritos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- GARNIER, Jean Pierre (): *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y... de combates*, Virus, Barcelona, 2006.
- GARRIDO, Francisco, GONZÁLEZ DE MOLINA, Manuel, SERRANO, José Luis y SOLANA, José Luis (eds.), *El paradigma ecológico en las ciencias sociales*, Icaria, Barcelona, 2007.
- GÓMEZ, Carlos (ed.), *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- GOFFMAN, E., *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge University Press, Cambridge, 1974.
- GUSFIELD, Joseph, "La reflexividad de los movimientos sociales: una revisión de las teorías sobre la sociedad de masas y el comportamiento colectivo", en LARAÑA, Enrique y GUSFIELD, Joseph (eds.), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1994.
- HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa. Vol II: Crítica de la razón funcionalista*, Taurus, Madrid, 1987.
- HABERMAS, Jürgen, *Moral Consciousness and Communicative Action*, Polity Press, Cambridge, 1990.
- HABERMAS, Jürgen, "Ética discursiva", en GÓMEZ, Carlos (ed.), *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- HELD, David, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997.
- HELLER, Ágnes, *Sociología de la vida cotidiana*, Península, Barcelona, 1977.
- HERMET, Guy, *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Los libros del lince, Barcelona, 2008.
- JIMÉNEZ, Manuel y CALLE, Ángel, "The Global Justice Movement in Spain", en DELLA PORTA, Donatella (coord.), *The Global Justice Movement: Cross-national and Transnational Perspectives*, Paradigm Publishers, Nueva York, 2007.
- LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- LÓPEZ, Sara, ECHART, Enara, OROZCO, Kamala, y CALLE, Ángel, "Redes sociales en 2005: Tras la tempestad ¿Vendrá el repliegue?", en GRAU, E. e IBARRA, P. (coord.), *La Red en la encrucijada. Anuario de movimientos sociales 2005*, Barcelona, 2005.
- MACINTYRE, Alasdair, *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, 2003.
- MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid, 1991.
- MANZINI, Ezio y BIGUES, Jordi, *Ecología y Democracia*, Icaria, Barcelona, 2003.
- MARX, Karl, *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Alberto Corazón, Madrid, 1978.
- MAX-NEEF, Manfred, *Desarrollo a Escala Humana: Conceptos, Aplicaciones y Reflexiones*, Icaria, Barcelona, 1993.
- MONEDERO, Juan Carlos (ed.), *Cansancio del Leviatán. Problemas políticos en la mundialización*, Trotta, Madrid, 2003.
- MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*,

- Paidós, Barcelona, 1999.
- MOUFFE, Chantal, *On the political*, Routledge, Londres, 2005.
- NAREDO, José Manuel, *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*, Siglo XXI, Madrid, 2006.
- NARAYAN, Jayaprakash (): *A Plea for Reconstruction of Indian Polity*, Akhil Bharat Sarva Sangh, Varanasi, 1959.
- NEGRI, Antonio, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias-Prodhufo, Barcelona, 1994.
- NEGRI, Antonio, *Movimientos en el imperio. Pasajes y Paisajes*, Paidós, Barcelona, 2006.
- OLESEN, Thomas, "The Struggle inside Democracy: Modernity Social Movements and Global Solidarity", en *Distinktion*, n.8, p. 19-35, 2004.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (): *Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.
- PANIAGUA, J. L. y MONEDERO, Juan Carlos, *En torno a la democracia en España*, Tecnos, Madrid, 1999.
- PASTOR, Jaime, "Crisis de la democracia representativa, movimientos sociales y alternativas", en ALGUACIL GÓMEZ, Julio, (ed.), *Ciudadanía, ciudadanos y democracia representativa*, Fundación César Manrique, Teguise, 2003.
- PATEMAN, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- PATEMAN, Carole, *The Sexual Contract*, Stanford University Press, Stanford, 1989.
- PIANTA, Mario y ZOLA, Duccio, "The rise of global movements, 1970-2005", ponencia presentada en el *ACI European Meeting*, París, 30 septiembre y 1 octubre, 2005.
- PONLANYI, KARL, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid, 1997.
- RAWLS, John, "Justicia como imparcialidad: política, no metafísica", en GÓMEZ, Carlos (ed.), *Doce textos fundamentales de la Ética del siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- RIECHMANN, Jorge (coord.), *Ética ecológica. Propuestas para una reorientación*, Norman Comunidad, Montevideo, 2004.
- RIECHMANN, Jorge, "Hacia un agroética. Consideraciones sobre ética ecológica y actividad agropecuaria", en RIECHMANN, Jorge (coord.), *Ética ecológica. Propuestas para una reorientación*, Norman Comunidad, Montevideo, 2004.
- RIECHMANN, Jorge, "¿Cómo cambiar hacia sociedades sostenibles? Reflexiones sobre biomímesis y autolimitación", en ENCINA, Javier y BARCENA, Iñaki, *Democracia ecológica. Formas y experiencias de participación en la crisis ambiental*, Universidad Libre para la construcción colectiva (UNILCO), Palomares del Río, 2004.
- SCHUMPETER, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984.
- SEVILLA GUzmán, Eduardo, *De la Sociología Rural a la Agroecología*, Icaria, Barcelona, 2006.
- SHIVA, Vandana, *Manifiesto por una democracia de la tierra, Justicia, sostenibilidad y paz*, Barcelona, 2006.
- SOUSA SANTOS, Boaventura, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Trotta, Madrid, 2005.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004.
- SOUSA SANTOS, Boaventura y AVRITZER, "Introducción. Para ampliar el canon democrático", en SOUSA SANTOS, Boaventura (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004.
- SUBIRATS, Joan, "Democracia Representativa y Democracia Participativa. ¿Dilema o complemento?", ponencia presentada en las *Jornadas sobre poder local y participación democrática*, Fundación Europa de los Ciudadanos, Curso de Verano de la Universidad Complutense de Madrid, 2005.
- SUBIRATS, Joan, "Reapropiarse de la política", *El País*, 2 de Febrero de 2006.
- TAIBO, Carlos, *En defensa del decrecimiento. Sobre capitalismo, crisis y barbarie*, Catarata, Madrid, 2009.
- TARROW, Sidney, *Poder en Movimiento*, Alianza, Madrid, 1997.
- TEJERINA, Benjamín, MARTÍNEZ de ALBÉNIZ, Iñaki, CAVIA, Beatriz, GÓMEZ, Andrés, IRAOLA, Amaia, *El movimiento por una justicia global en España*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2004.
- TOUSSAINT, Eric, *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa, Donostia-San Sebastián, 2002.
- TURNER, R., *The Eye of the Needle: Towards Participatory Democracy in South Africa*, Ravan, Johannesburg, 1980.
- VV.AA., *Objetivo Decrecimiento*, Leqtor, Barcelona, 2006.
- VILLASANTE, Tomás, "Participación ciudadana y alternativas de sociedad", en ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.

- VIRNO, Paolo, *Gramática de la Multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2003.
- WAINWRIGTH, Hilary, *Cómo ocupar el Estado. Experiencias de democracia participativa*, Barcelona, Icaria, 2005.
- WOOD, Ellen, *Democracia contra capitalismo*, Siglo XXI Editores, México D.F, 2000.
- ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.
- ZIBECHI, Raúl, *Dispersar el poder. Los movimientos como poderes antiestatales*, Virus, Barcelona, 2007.
- ZOLA, Duccio y MARCHETTI, Raffaele, "Organizational Ideology and Visions of Democracy: The Transnational GJMOs", *Documento de Trabajo WP 3*, proyecto DEMOS, 2006.
- ZUBERO, Imanol, "Movimientos sociales y alternativas de sociedad", en ZAMORA, José A. (coord.), *Radicalizar la democracia*, Verbo Divino, Estella, 2001.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL “NUEVO HUMANITARISMO”

LOURDES BENAVIDES*

RESUMEN:

El artículo analiza la evolución del humanitarismo desde su versión más clásica. Se estudian los elementos que ordenan el régimen internacional de la acción humanitaria y cómo este se transforma en la década de los noventa, entra en crisis conmocionado por diversos factores al final de la Guerra Fría y en el contacto con otros regímenes en expansión. La esfera política y humanitaria convergen en lo que se ha venido a denominar el “nuevo humanitarismo”, dando lugar a un cambio de régimen que se mantiene y radicaliza después del 11-S con la creciente vinculación entre ayuda y seguridad. Partiendo de ahí, se plantea que esta transformación ha ido acompañada de una construcción evolutiva de la imagen de las comunidades receptoras de ayuda que, de víctimas pasivas de los conflictos, han pasado a ser consideradas como agentes activos, con capacidad de transformación socioeconómica y de construcción de paz liberal o de desestabilización.

PALABRAS CLAVE:

Acción humanitaria, Nuevo humanitarismo, Principios humanitarios, Construcción de paz, Régimen internacional, Beneficiarios de la ayuda.

TITLE:

The New Humanitarianism International Regime.

ABSTRACT:

This article analyses the evolution of humanitarianism from its classical version. The elements which are studied are those that shape the international regime of humanitarian action, and how it was transformed in the nineties. How it came in crisis shocked by several factors at the end of the Cold War, and because of the contact with another growing regimes. Political and humanitarian spheres converged in the so called “new humanitarianism”, which motivated a change of regime which is maintained and radicalized after September the 11th with the closer tie between aid and security. Starting from here, it is posed that this transformation has been accompanied with the evolution of the construction of the image of the communities that receive the help. From being considered passive victims of the conflicts, up to being seen as active agents, with capacity of socioeconomic transformation, and liberal peace construction; or destabilization.

KEYWORDS:

Humanitarian action, New Humanitarianism, Humanitarian principles, Peace construction, International Regime, Aid beneficiaries.

***Lourdes BENAVIDES** es consultora independiente, con experiencia en acción humanitaria en varios contextos africanos. Es también doctoranda en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Grupo de Estudios Africanos. Email: loubenavides@yahoo.es

“¿No se podrían fundar sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad sea prestar o hacer que se preste, en tiempo de guerra, asistencia a los heridos?...”

Henri DUNANT, *Un Recuerdo de Solferino*.

Introducción

El éxito del humanitarismo desde finales de la década de los ochenta coincide con un momento de optimismo histórico. Todo lo “humanitario” pasa a ocupar un lugar considerable en la sociedad, en los medios de comunicación y en la política internacional. En el periodo de la post-Guerra Fría, los medios de comunicación se llenan de imágenes y artículos sobre conflictos armados, crisis humanitarias, desplazamientos forzosos, operaciones de mantenimiento de la paz, víctimas civiles, organizaciones humanitarias, trabajadores expatriados y nacionales, etc. El término “humanitario” entra rápidamente en nuestra cotidianidad, hasta el punto en que se pervierte en sus contenidos y significados, en su extensivo uso, en el contacto con los sustantivos que lo acompañan (“acción humanitaria”, “organización humanitaria” pero también o “catástrofe humanitaria” o incluso “guerra humanitaria”).

Ese renovado protagonismo mediático, que privilegia una imagen excesivamente idílica, simplista e ingenua de la labor de los trabajadores humanitarios y del papel de la ayuda, no consigue ocultar los dilemas, las contradicciones y los cuestionamientos sobre la ayuda y sus impactos en las realidades sociales del Sur. En los contextos de conflictos armados, la ayuda se convierte en un elemento más a tener en cuenta en el análisis de las dinámicas del conflicto, y en los comportamientos de las comunidades y sus estructuras de poder. Las dinámicas e intereses de los receptores de la ayuda se adaptan en el contacto (en algunos casos prolongado) con los actores humanitarios y con una ayuda que pasa a formar parte de su entorno. Por otra parte, las decisiones, actitudes y comportamientos de los actores humanitarios en su interacción con las sociedades auxiliadas deberían estar, idealmente, basadas en principios universales y en la única necesidad inmediata de reducir el sufrimiento humano. Sin embargo, estos actores arrastran consigo valores, ideas y programas de acción. Sus decisiones también están motivadas por diversos intereses, incluida la propia supervivencia institucional, la agenda de los donantes públicos, la captación de fondos privados, etc.

Para analizar las tendencias en la historia del humanitarismo y de sus mecanismos de regulación, se estudiarán los elementos que ordenan el régimen internacional de la ayuda humanitaria y cómo estos se transforman a lo largo de los años noventa, conmocionados por diversos acontecimientos y en el contacto con otros regímenes en expansión con el fin de la Guerra Fría. Así, trataremos de ver cómo los principios y normas, elementos definitorios de un régimen internacional, convergen en lo que se ha venido a denominar el “nuevo humanitarismo” o “humanitarismo político”, dando lugar a un cambio de régimen.

El paso del humanitarismo clásico al “nuevo humanitarismo” se puede analizar desde los valores y percepciones de los actores que componen el régimen. A medida que el humanitarismo evoluciona, surgen, por ejemplo, nuevas formas de construir la imagen del “otro”; es decir, cambios en las percepciones de unos actores del régimen por los demás.

Para ilustrar esta idea nos centraremos más especialmente en la imagen que los actores del régimen construyen de las sociedades e individuos a los que se brinda asistencia y protección. Las sociedades receptoras de ayuda han pasado de ser consideradas víctimas pasivas de los conflictos a agentes activos, con capacidad transformadora y de construcción de paz, si son adecuadamente “empoderadas” en los procesos. También son consideradas como parte potencial de dinámicas destructivas, en el caso contrario.

1. El humanitarismo clásico hasta el final de la Guerra Fría: características y elementos de ruptura

Los antecedentes históricos del régimen se podrían situar en las luchas entre la Iglesia y los príncipes, en la noción cristiana de misericordia y de igualdad. El humanitarismo también se origina en el desarrollo de la noción de humanidad que durante el siglo XVII y la Reforma y el universalismo laico del Siglo de las Luces, en el que aparece, introducida por Rousseau, la distinción entre combatientes y no combatientes¹. Todo ello lleva progresivamente (no sin numerosas contradicciones y la aceptación de abusos y violencia) a una aspiración a la humanización de las guerras y al desarrollo de nuevas formas de filantropía tornadas en acción humanitaria durante la segunda mitad del siglo XIX, con la codificación del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña de 1864, fue el primero promovido por la Cruz Roja, creada por “un Henri Dunant conmovido por las cuarenta mil víctimas que habían quedado en el campo de batalla de Solferino”². El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se convertía en mandatario de la comunidad internacional y en la principal institución del movimiento humanitario. Auspició varias conferencias intergubernamentales, promoviendo la firma y ratificación de textos legales que fueron conformando el régimen de protección de las víctimas de los conflictos, internacionales o de liberación nacional. En la actualidad, el cuerpo principal del DIH, los cuatro Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales I y II son prácticamente de alcance universal³.

El DIH detalla las normas que regulan la acción humanitaria así como las responsabilidades y obligaciones de los distintos actores que en ella intervienen, disociando los contextos de conflicto internacional de los conflictos civiles y basándose en los principios fundamentales de respeto y trato humano a los no combatientes y de distinción entre población civil y objetivos militares. Detalla quiénes son los sujetos de derecho y las condiciones en las que se debe desenvolver la ayuda para generar obligaciones para las partes en el conflicto: la ayuda debe ser humanitaria, es decir orientada a “prevenir o aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias” e imparcial, es decir “dedicada únicamente a socorrer a los individuos (...) remediando sus necesidades y dando prioridad a

¹ BRAUMAN, Rony, *L'action humanitaire*, Dominos Flammarion, Paris, 1995, ps.15-34.

² REMIRO BROTONS, Antonio, RIQUELME, Rosa, DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza, PÉREZ-PRAT Luis, *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p.1222.

³ Según los datos del CICR, 168 habían ratificado el Protocolo I y 164 el Protocolo II a principios de 1998; 194 en el caso de los cuatro Convenios de Ginebra: “Estado de ratificación de los principales tratados de DIH” http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/party_gc [Consultado el 31/08/09]

las más urgentes"⁴. El DIH considera que la responsabilidad primera recae en los estados en cuyo territorio se producen. Las organizaciones humanitarias e imparciales, organizaciones internacionales o no gubernamentales son también sujetos obligados.

Desde la perspectiva del humanitarismo "clásico", la acción humanitaria se basa en las normas y principios expresados en el DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con un objetivo meramente paliativo y sin condiciones, en respuesta a catástrofes de todo tipo. La asistencia y protección de las víctimas son los principales componentes del "imperativo humanitario". Los actores humanitarios basan sus acciones en principios éticos y operativos: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad, principios desarrollados en los Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja e integrados en los textos constitutivos y fundamentales de las organizaciones humanitarias. La observación de los principios se consideraba como una garantía de legitimidad de lo humanitario y de credibilidad de los actores ante las partes en conflicto. El acceso a las víctimas estaba condicionado por los principios mencionados y el consentimiento de los estados, que forman la esencia del humanitarismo clásico, junto con el principio de distinción entre combatientes y no combatientes. Por otra parte, la arquitectura política de la Guerra Fría se basaba en la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos.

En cuanto a los actores que componían el régimen, después de una etapa inicial en la que el CICR era el principal actor y actuaba casi en exclusividad en la vigilancia en la aplicación del DIH por las partes en conflicto y en la protección de las víctimas, la comunidad humanitaria se va ampliando. Aunque conserva ciertas prerrogativas concedidas expresamente por el DIH, el CICR se codea con otras instituciones, que surgen durante y, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial. El Derecho de Ginebra reconoce que el CICR y las organizaciones que reúnan las mismas garantías de imparcialidad y eficacia juegan un papel esencial en el capítulo de los mecanismos de control previstos por el DIH. La pluralidad de actores surgidos durante la Guerra Fría no solamente es una característica nueva del régimen sino que implica nuevas y más intensas formas de relacionarse dentro y fuera del régimen.

Las personas asistidas y protegidas son un actor del régimen a menudo olvidado. ¿Cómo son considerados por los demás actores del régimen? ¿Tienen capacidad de iniciativa? Durante la Guerra Fría, las personas a las que se orienta la acción humanitaria son consideradas como víctimas de los conflictos. Se diferencian en categorías (poblaciones civiles, enfermos, prisioneros de guerra...) basadas en los principios expresados en el DIH y en la distinción entre combatientes y no combatientes. En una visión simplista e ingenua, en la que se percibe que la guerra responde a un "comportamiento civilizado de caballeros", desde la visión de Dunant, la acción humanitaria es más un acto de compasión que un acto político.⁵ Las víctimas son percibidas como personas sin vínculo directo ni interés en

⁴ Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja http://www.cruzroja.org/documentos/docs/Armonizacion_Internacional_PPAA.pdf [Consultado el 31/08/09]

⁵ MILLS, Kurt, "Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflicts", *Global Governance* 11(2), Apr-June 2005, p.164.

las dinámicas del conflicto, por tanto víctimas pasivas que, desde fuera de los combates, sufren las consecuencias directas e indirectas de los conflictos armados, y tienen derecho a ser asistidas y protegidas por organizaciones humanitarias e imparciales.

El Artículo 30 del IV Convenio de Ginebra establece que “las personas protegidas tendrán todas las facilidades para dirigirse a las Potencias protectoras, al Comité Internacional de la Cruz Roja, a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja (de la Media Luna Roja, del León y Sol Rojos) del país donde estén, así como a cualquier organismo que les preste ayuda”. El artículo se limita a los conflictos internacionales por lo que, en cualquier caso, el derecho de las víctimas a solicitar asistencia no está unánimemente aceptado. También es mencionado en el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG: “el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país”⁶. En realidad, podría decirse que desde el DIH no son consideradas como auténticos sujetos de derecho: “no nos hallamos ante un derecho subjetivo completamente definido y articulado que las víctimas podrían demandar ante la Comunidad Internacional”; en realidad, los sujetos obligados por el DIH son las organizaciones internacionales, ONG y estados (aunque de forma relativa)⁷. Esto tiene especial relevancia si se considera la rendición de cuentas y a quién se rinden dichas cuentas.

A mediados de los años ochenta, los actores humanitarios tratan de ampliar el número de víctimas asistidas; el humanitarismo se refuerza y gira, de un sistema basado exclusivamente en el consentimiento del estado hacia el acceso negociado a las víctimas. Con el precedente de la guerra de Biafra (Nigeria) a finales de los años sesenta, en la que algunos miembros del CICR asumieron una ruptura del juramento de silencio de la institución, apostando por el testimonio y la denuncia, el acceso a las víctimas se convierte en la punta de lanza de las organizaciones humanitarias, que tienden a unirse siempre que se ve amenazado ese principio⁸. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se convierte en garante del acuerdo entre las partes enfrentadas de cara al movimiento de ayuda neutral⁹ (como en el caso de Sudán, con la operación denominada “Operation Lifeline Sudan”). En este contexto, las organizaciones humanitarias y el movimiento de la Cruz Roja son los principales actores en el ámbito de la asistencia, desde los márgenes del conflicto, y asumen un papel cada vez más protagonista en el interior de las zonas en secesión. La división del trabajo se convierte en una característica del régimen: la “ONU operaba en las zonas controladas por los gobiernos y las ONG humanitarias en las áreas de los grupos de oposición”¹⁰.

⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, ICRC (1996), “The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief”, *International Review of the Red Cross* N° 310, p.55.

⁷ ABRISKETA, Joanna, “El derecho a la asistencia humanitaria... op. cit. p.97.

⁸ DE WAAL, Alex, *Famine Crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997, p.140.

⁹ DUFFIELD, Mark, “Complex emergencies and the crisis of Developmentalism”, *Institute of Development Studies Bulletin*, Volume 25, 1994.

¹⁰ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria El imperio altruista*, Los Libros de

Partiendo de las normas internacionales, el régimen de la acción humanitaria se consolida, en la segunda mitad del siglo XX, con la articulación de este “derecho de acceso” o “de asistencia” a las víctimas. Éste se reconoce en los cuatro Convenios de 1949 y en los dos Protocolos Adicionales de 1977 (de forma más detallada en el caso de los conflictos internacionales que en los conflictos civiles). Se fortalece por la vía consuetudinaria, con la aprobación de tres resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas entre 1988 y 1992. También el Tribunal Internacional de Justicia, en la sentencia sobre actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua de 1986, reafirma los principios generales del DIH. En definitiva, el libre acceso de las agencias humanitarias es “apoyado por gran parte de la doctrina”¹¹ en base a ciertos principios, y sin que dicha fundamentación jurídica del derecho de acceso de las organizaciones humanitarias e imparciales a las víctimas de conflictos y otras calamidades ponga en duda la soberanía estatal o la integridad territorial.

A partir de ahí, varios acontecimientos y factores debilitaron el régimen del humanitarismo “clásico”, removiendo los principios sobre los que se fundamentaba y transformando las normas que durante décadas marcaron las obligaciones y limitaciones de los actores. En 1984, la grave sequía y la guerra en Etiopía lograron una abundante movilización internacional, fuertemente impulsada por la mediatización de la hambruna. La utilización del hambre como estrategia de guerra por el gobierno de Etiopía, los traslados forzosos de poblaciones civiles y la instrumentalización de la ayuda alimentaria y de los actores humanitarios llevaron a muchos a constatar que “el esfuerzo humanitario prolongó el conflicto, y con ello, el sufrimiento humano”¹².

Esto conllevaba importantes amenazas para la preservación de los principios sobre los que descansaba hasta entonces la acción humanitaria. Frente a esas tácticas de guerra, la neutralidad se convierte en un principio de difícil aplicación: inevitablemente la asistencia y protección de las víctimas suponen involucrarse en el devenir de los conflictos. Además, con las nuevas formas de defensa militarizada de la ayuda y la negociación del acceso a las víctimas, las organizaciones humanitarias fueron creando vínculos con las dinámicas y actores de los conflictos.

En un momento de optimismo desmesurado sobre la potencial ampliación del ámbito del régimen y de fuertes vientos de cambio en la sociedad internacional, las piedras angulares que fundamentaban el régimen comienzan a flaquear. Son transformaciones esenciales, que se confirman y ahondan a lo largo de la década de los noventa, conmoviendo los principios y el conjunto de normas del “humanitarismo clásico” y llevando a los actores a adaptar sus fines, estructuras, métodos de acción.

2. La década de los noventa: el “nuevo humanitarismo”

Entre los principales factores de cambio que acompañan el decaimiento de la arquitectura política de la Guerra Fría se encuentra el debilitamiento de la “soberanía negativa”, es decir

La Catarata, Madrid, 2005, p.135.

¹¹ ABRISKETA, Joanna, “El derecho a la asistencia humanitaria: fundamentación y límites”, en UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los desafíos de la acción humanitaria Un balance*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999, p.77.

¹² DE WAAL, Alex, *Famine Crimes...* op. cit., p.61.

aquella que servía de igual manera para proteger la integridad territorial del estado y para proveer soporte internacional a la consolidación del control del estado sobre la población¹³. Desde los años ochenta, la soberanía pasaba a ser considerada como una responsabilidad del estado hacia el interior y hacia el exterior.

A ello se suma que, en gran medida, las guerras a partir del fin de la contienda bipolar son intra-estatales y prolongadas, particularmente en el continente africano. Las guerras afectan en primera línea a las poblaciones civiles, que se convierten en objetivo militar: desplazamientos masivos, destrucción de infraestructuras y viviendas, poblaciones utilizadas como escudos o víctimas del saqueo de los actores en el conflicto, etc. Las organizaciones humanitarias se encuentran por tanto frente a frente con las partes implicadas en los conflictos, en respuestas cada vez más prolongadas, en algunos casos emergencias casi permanentes, que les lleva a integrar las dinámicas del conflicto.

La naturaleza compleja de los conflictos y el declive de la soberanía negativa van acompañados de una expansión del régimen de protección de los Derechos Humanos y, con ella, de un "aumento de la responsabilidad de la comunidad internacional sobre lo que ocurre dentro de los Estados"¹⁴. Esto afecta directamente la forma en que las organizaciones humanitarias se aproximan a los conflictos, penetran nuevos territorios, denuncian violaciones y exigen justicia. Pero, sobre todo, favorece una sucesión de operaciones de mantenimiento de la paz. Estas, previstas en la Carta de la ONU, eran relativamente infrecuentes durante la contienda bipolar y se limitaban a acompañar la firma de un alto al fuego o una retirada formal acordada por las partes. Con el fin de la Guerra Fría, las "misiones de paz" se convertían en multidimensionales¹⁵, con objetivos tan variados como la organización de elecciones, la reconstrucción, la reconciliación nacional, el desminaje, etc. Son las llamadas operaciones de paz segunda generación.

En definitiva, la euforia de la post-Guerra Fría se caracterizaba por una serie de nuevos valores (responsabilidad internacional ante las violaciones de los derechos humanos, extensión de la democracia a nuevas áreas marginales, debilitamiento de la soberanía negativa) y de normas combinadas en construcción (acceso a las zonas en conflicto, intervención para la protección de los civiles, protección militar de la ayuda), que llevaron al intervencionismo militar de la primera mitad de los noventa.

Sin embargo, la euforia de esos años se evaporó rápidamente con el fracaso de la operación ONUSOM II en Somalia, la pasividad internacional y la posterior autorización de la Operación Turquesa llevada a cabo por Francia en Ruanda, la crisis ulterior de los refugiados en el Este del Zaire así como con la operación de defensa militar de la ayuda humanitaria organizada militarmente en Bosnia-Herzegovina. Surgían de forma clara las limitaciones de la acción humanitaria: los efectos sobre la prolongación de los conflictos

¹³ CLAPHAM, Christopher, "Sovereignty and the Third World State", en JACKSON, Robert, *Sovereignty at the Millenium*, Backwell Publishers, 1999, p.107.

¹⁴ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, "Conflictos armados en África y mecanismos de resolución" en *África en el horizonte Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, Los Libros de La Catarata / Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2006, p.127.

¹⁵ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, "Conflictos armados... op.cit., p.129.

y el sufrimiento humano, la legitimación de facciones en guerra, el desvío de la ayuda, su influencia sobre los movimientos de refugiados, etc. Aparecían nuevos dilemas y graves críticas a las respuestas humanitarias y políticas a los conflictos: la ayuda humanitaria silenciaba los genocidios, alimentaba y daba refugio a criminales, constituía una justificación para la defensa de otros intereses geopolíticos, etc.

Los fracasos percibidos y las críticas a la ayuda humanitaria “clásica” (de forma casi unánime), junto con los importantes cambios normativos que conllevó el fin de la Guerra Fría, llevaron a una crisis del régimen y a su transformación. Frente a esta crisis del humanitarismo, distintas corrientes abogan por formas y grados diferentes de aproximación de la ayuda humanitaria y la esfera política, en un debate directamente relacionado con los principios humanitarios. En las respuestas a esta crisis, están desde los que defienden una separación radical, reivindican los principios humanitarios fundamentales y una ayuda aislada de la esfera política, simplemente basada en la respuesta a las necesidades de las víctimas, los “clasicistas”. A los “maximalistas”, para quien la acción humanitaria forma parte de una estrategia integral destinada a transformar el conflicto y respaldan una ayuda orientada hacia las causas de los conflictos, implicada en la prevención, mitigación y resolución de conflictos.¹⁶ Otras posturas, intermedias, defienden la creación de un “espacio humanitario”, en el que la ayuda humanitaria e imparcial pueda evolucionar, aislada de la política, y en el que los actores humanitarios puedan ser distinguidos de los militares y políticos.

2.1. La politización de la ayuda humanitaria

A lo largo de la década de los noventa, el alcance, escala y dimensión de la ayuda humanitaria aumentan de forma extraordinaria, tanto por los cambios del entorno en el que se desenvuelve como por las propias lógicas organizacionales¹⁷. El volumen de asistencia humanitaria se duplica, pasando de 2.100 millones de dólares al principio de la década a 5.900 en el año 2000. En términos relativos, la proporción de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a la ayuda humanitaria pasa de 5,8% de media entre 1989 y 1993 a 10,5% en el año 2000¹⁸. La percepción de que los fondos públicos destinados a la ayuda humanitaria aumentaban rápidamente a expensas de los presupuestos destinados a programas de desarrollo llevó incluso a muchas agencias y organizaciones a reorientar sus estrategias, y en particular a implicarse en las operaciones de gran envergadura, como Bosnia-Herzegovina o Ruanda.

Otro rasgo de la evolución de los fondos destinados a la asistencia humanitaria es la disminución de los fondos canalizados vía las organizaciones multilaterales y el aumento de los fondos a través de las ONG. La privatización de las relaciones Norte-Sur se confirma, coincidiendo con un periodo en el que los presupuestos públicos buscan eludir la cooperación bilateral y la financiación de las administraciones públicas de los países receptores, siendo las razones esgrimidas la ineficiencia de las instituciones y los altos

¹⁶ WEISS, Thomas G., “Principles, Politics, and Humanitarian Action”, *Ethics & International Affairs*, Volume 13, ps. 1-5.

¹⁷ BARNETT, Michael, “Humanitarianism Transformed”, *Perspectives on Politics*, Volume 3, N.4, 2005, p.16.

¹⁸ BUCHANAN-SMITH, Margie, RANDEL, Judith, “Financing international humanitarian action: a review of key trends”, *HPG Briefing*, N°4, Overseas Development Institute, London, 2002.

niveles de corrupción. Los gobiernos donantes pueden entonces elegir entre trabajar a través del CICR, con ONG independientes o consorcios de ONG, desde las agencias de la ONU, o incluso convertirse ellos mismos en actores operacionales¹⁹. Esto es lo que algunos han denominado la “economía política de la empresa humanitaria”, en función de los intereses percibidos de los donantes así como las dinámicas de su integración²⁰. Los gobiernos occidentales asumen que es necesario dar una respuesta amplia y adaptada a las crisis prolongadas y complejas que caracterizan la post-Guerra Fría.

La ayuda humanitaria, con medios cada vez más profesionalizados, más estandarizados, más militarizados, se desplaza así hacia el centro de la agenda política internacional, favorecida por la nueva interpretación de la soberanía. La acción humanitaria se convierte en una acción política, en la “respuesta principal de la Comunidad Internacional a los conflictos internos de principios de los noventa”²¹.

En estas condiciones, las víctimas son utilizadas, ya no sólo por unas facciones en guerra en búsqueda de recursos y de reconocimiento político, sino por los estados donantes, en la articulación de sus discursos y políticas sobre los conflictos de las zonas marginales.

Las víctimas dejan de ser únicamente personas asistidas por una ayuda neutral y apolítica. Se empiezan a ver las poblaciones civiles como potenciales partícipes voluntarios (como resultado de sus estrategias de adaptación, grupos paramilitares o de autodefensa...) o involuntarios (escudos humanos, secuestros, campos de refugiados cobijo de combatientes...) en el conflicto. Por consiguiente, la acción humanitaria no se limita a responder a sus necesidades en términos vitales y de protección: los actores humanitarios rechazan “la caracterización de las víctimas como objetos inanimados”²². Se trata de aplicar enfoques que ayuden a comprender los mecanismos locales de adaptación a largo plazo, las capacidades y vulnerabilidades²³ de los actores y también sus vinculaciones con las dinámicas del conflicto.

En realidad, el nuevo humanitarismo representa una revitalización del sistema de ayuda, un intento de legitimar un tipo de ayuda que fue acusada de alimentar y prolongar los conflictos y de mostrarse neutral frente a actos de genocidio. El “nuevo humanitarismo” o “humanitarismo político” se traduce en la mayor cohesión de los ámbitos militar, político, diplomático, económico en las operaciones humanitarias en las regiones marginales. Sus defensores consideran que la asistencia humanitaria, apolítica y neutral es ingenua y cuestionable moralmente. A diferencia del primero, defienden que está “basado en

¹⁹ DUFFIELD, Mark, “Complex emergencies... op. cit.

²⁰ MINEAR, Larry, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, 2001, p.19.

²¹ RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *Las “buenas intenciones” Intervención Humanitaria en África*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003, p.17.

²² SOGGE, David, “Los subalternos en la cadena de la ayuda” en UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los desafíos de la acción humanitaria Un balance*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999, p.157.

²³ Con la exitosa publicación de Mary ANDERSON, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press y UNESCO, Boulder (Colorado), 1989. Reeditado en 1998 por Intermediate Technology Publications, London.

los derechos humanos, es sensible políticamente y orientado a intensificar las fuerzas que favorecen la paz y la estabilidad en el mundo en desarrollo”²⁴. Se define, de forma indiscriminada, como “ético”, “basado en principios”, “basado en Derechos Humanos” o “político”²⁵.

Una acción enfocada exclusivamente en derechos y necesidades no debería plantear problemas, pues está basada en la condición de víctima y no su condición particular (género, nacionalidad, religión, ideología, etc.). Pero en el momento en que se acerca a otros actores, otros intereses o criterios relacionados con el ámbito de la política internacional (seguridad internacional, democracia, buen gobierno, etc.), la acción humanitaria corre el riesgo de basarse en cálculos distintos o de establecer criterios de condicionalidad. El nuevo humanitarismo, con su contribución a la promoción de los Derechos Humanos, “marca un rechazo del derecho universal a la asistencia en contextos de crisis”²⁶. Dicho de otra forma, el acceso a la ayuda por las víctimas está condicionado por el logro en términos de Derechos Humanos y de otras consideraciones políticas más amplias. Por lo tanto, además de los principios de imparcialidad y neutralidad, el nuevo humanitarismo replantea la esencia misma de lo que era la acción humanitaria, el principio de acceso universal a la ayuda humanitaria (el imperativo humanitario).

2.2. La “securitización” de la acción humanitaria

En el marco de una nueva forma de entender la paz y la seguridad en los noventa, se multiplica el uso de la “etiqueta” humanitaria en intervenciones militares. Crece la implicación del Consejo de Seguridad en los asuntos humanitarios, basada en una ampliación del mandato de la ONU, mediante la extensión del significado de la amenaza a la paz y la seguridad internacionales a las “crisis humanitarias”²⁷. En 1992, la “Agenda para la Paz” de Boutros Boutros-Ghali se convertía en un referente para entender las claves de esta nueva realidad surgida del fin de la Guerra Fría y del papel de la ONU²⁸. Proponía por vez primera una definición revisada de la seguridad, que mide en términos de pobreza, desigualdad, crecimiento poblacional... Es la tendencia a la “securitización” (“securitization”) de la ayuda o el sentimiento de que los desplazamientos poblacionales y las violaciones masivas de los Derechos Humanos son considerados como una amenaza para la seguridad internacional²⁹. Las víctimas empiezan a ser introducidas en el discurso de la seguridad colectiva y del desarrollo global. Más allá de su condición de víctimas en situación de vulnerabilidad, una vez forzadas a desplazarse, se empiezan a considerar como personas en situación de inseguridad (y no sólo de desprotección). Al mismo tiempo es una lógica, vinculada con políticas cada vez más restrictivas en la gestión de los flujos migratorios, que tiende

²⁴ FOX, Fiona, “New Humanitarianism... op. cit., p.275.

²⁵ DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004, p.129.

²⁶ FOX, Fiona, “New Humanitarianism... op. cit., ps.280-283.

²⁷ BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *Dictionnaire pratique du Droit Humanitaire*, Editions La Découverte & Syros, Paris, 1998, p.241.

²⁸ UN GENERAL ASSEMBLY, “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy and related matters”, A/RES/47/120, 1992.

²⁹ WEISS, Thomas G., *Humanitarian Intervention: War and conflict in the modern world*, Polity Press, Cambridge, 2007, p.80.

a criminalizar al refugiado. Se asume que puede generar un contagio de la inseguridad a nuevas zonas o incluso la regionalización del conflicto.

La “Agenda para la Paz” plantea una paz y seguridad internacionales que superen las amenazas militares y rompan con los convencionalismos que caracterizaban las guerras del pasado y asume que la ayuda forma parte de una amplia y comprensiva estrategia para la reducción de los conflictos, que incluiría intervenciones políticas, militares, medioambientales y comerciales. Pretende así formalizar la ruptura de las barreras que separaban los instrumentos y los actores de la ayuda de las dimensiones político-militares. Militares y humanitarios trabajan conjuntamente.

En esta lógica, los estados daban un paso más en el intervencionismo militar, justificándose el uso de la fuerza, y se abría la vía a las operaciones militares en el marco de la ONU, con o sin el consentimiento del estado, con el fin de proteger a poblaciones amenazadas con misiones coercitivas (“peace enforcement”), las denominadas operaciones de paz de tercera generación. La consolidación del intervencionismo unilateral y sin el consentimiento del Consejo de Seguridad se vio en particular con la intervención militar en Kosovo en 1999.

La resolución de los conflictos y la reconstrucción posbélica se convierten en el principal objetivo político³⁰. En primer lugar, se enmarca en las nuevas narrativas sobre las guerras (y una explicación de sus causas orientada mayoritariamente a los elementos internos) y el concepto de “seguridad humana” (y la vinculación entre seguridad y desarrollo). Además, la expansión del régimen de construcción de paz coincide con la fatiga de los donantes en el ámbito de la cooperación internacional después de la llamada “década perdida” del desarrollo. De ahí que muchos organismos, empezando por el Banco Mundial, amplíen sus mandatos para integrar la construcción de paz³¹. La ONU desarrolla una visión más integracionista y horizontal entre departamentos, encarnada en el concepto de seguridad humana; la reforma de 1997 del sistema de la ONU se basó en la revisión de las relaciones entre ayuda y política exterior, en el acercamiento de la ayuda humanitaria y la construcción de paz. Por último, para contrarrestar las críticas en contra de la ayuda humanitaria, la narrativa dominante recoge la capacidad de la ayuda humanitaria de mediar, de incidir en la construcción de puentes entre las partes en conflictos, de reducir el ámbito del conflicto o de plantar las semillas de la reconstrucción.

Las normas del régimen tratan entonces de confirmar que las víctimas son actores activos de su propio devenir. La repatriación de poblaciones refugiadas y desplazadas se había convertido en la opción preferida (frente al asilo) por el ACNUR desde los años setenta. Los retornados y repatriados son clave en el proceso de pacificación, de reconstrucción y normalización de la actividad económica en las zonas de origen. En segundo lugar, con el apoyo de las organizaciones humanitarias, las poblaciones civiles pueden ayudar a promover cohesión social, organizarse en redes, reivindicar formas democráticas de

³⁰ DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras...*, op.cit., p.279.

³¹ WORLD BANK, “A Framework for World Bank involvement in Post-Conflict Reconstruction”, Washington DC, 1997.

gobierno y políticas económicas adaptadas y equitativas... Estas visiones representan un cambio fundamental en la forma en que se articula la acción humanitaria.

Fueron apareciendo distintas formas de entender la vinculación entre ayuda y conflicto, que consideraban que la ayuda podía servir para el establecimiento de soluciones políticas y la construcción de una paz duradera. Nuevos enfoques y herramientas se aplican también al diseño de proyectos, inicialmente con la idea de “no hacer daño”³², aceptando así que la ayuda podía tener impactos negativos sobre las dinámicas locales y en el conflicto. Dando un paso más en la misma dirección (y en un esfuerzo suplementario por “hacer el bien”), estas iniciativas introdujeron también, en la fase inicial de planificación de la ayuda “enfoques sensibles a la paz y los conflictos” en los programas de desarrollo y enfoques de construcción de paz en los contextos propensos al conflicto.³³ Entre otros, se conocen herramientas como las “No hacer daño / Capacidades Locales para la Paz”³⁴ o los “Diagnósticos de Impacto sobre Paz y Conflicto (PCIA)”³⁵, que fueron ampliamente divulgadas y fueron integradas en las políticas de ayuda de los gobiernos y por los actores humanitarios, en particular en los conflictos prolongados.

Esta premisa lleva también a los actores humanitarios a implicarse en procesos de transformación política, social y económica. Desde la Agenda para la Paz, se consideraba que la pobreza estaba unida a la seguridad: los pobres pertenecen a “estratos sociales peligrosos que, si son ignorados, pueden hacer estallar revueltas en contra de las condiciones de subyugación”³⁶. Se fue consolidando un vínculo conceptual y operativo entre asistencia humanitaria, rehabilitación, reconstrucción, desarrollo, orientado al “restablecimiento del funcionamiento de la economía y de las capacidades institucionales necesarias para restaurar la estabilidad social y política de los países en cuestión y satisfacer las necesidades del conjunto de las poblaciones afectadas”³⁷. Y es que otra de las críticas recibidas por la ayuda humanitaria apuntaba a la dependencia generada en las comunidades asistidas y a sus efectos perversos sobre los mercados y producción locales³⁸.

Las víctimas pasan a ser consideradas “beneficiarias” de una ayuda que debería permitirles ampliar y adaptar su capacidad productiva y de organización social, con el objetivo de mejorar los niveles de vida y ser autosuficientes económicamente. Gracias a mecanismos como la participación en el diseño, implementación y evaluación de los planes

³² ANDERSON, Mary B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder (Colorado), London, 1999.

³³ ZUPAN, Natascha, “Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead”, *International Politics and Society*, IPG N.4, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2005, p.49.

³⁴ ANDERSON, Mary B., *Do no harm...* op. cit.

³⁵ BUSH, Kenneth, “A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones”, Working Paper No.1, International Development Research Center, Ottawa, 1998.

³⁶ DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras...*, op.cit., p.167.

³⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Reglamento 2258/96 de 22 de noviembre de 1996.

³⁸ Las críticas ya se desprenden de los estudios y propuestas de International Relief Development Project (IRDP), en *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, publicado en 1989 por Mary B. ANDERSON, con gran éxito.

de ayuda, la ayuda trata de convertirlas en protagonistas y líderes de los procesos de cambio. Las organizaciones ahondan en el conocimiento de las habilidades y capacidades de los beneficiarios, sus estrategias de supervivencia individuales y colectivas, de adaptación al medio... Se aplican nuevas categorías vinculadas con los distintos niveles de vulnerabilidad de las personas atendidas (menores, ancianos, mujeres cabeza de familia, personas perseguidas...). En 1997, el Proyecto Esfera, se convierte en un marco de referencia para buena parte de las organizaciones humanitarias, incluido el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en términos de calidad y ética en la ayuda humanitaria.

Sin embargo, las respuestas de la ayuda humanitaria (el Proyecto Esfera, las metodologías participativas, las Capacidades Locales para la Paz, el Código de Conducta o el Ombudsman humanitario) han adoptado una orientación diferente, "al dirigir principalmente la atención hacia dentro", en busca de formas de autorregulación del sector³⁹. Las comunidades receptoras de ayuda se alejan, para las organizaciones humanitarias, del concepto de víctima pasiva, pero no toman el protagonismo anunciado, pues las propuestas con enfoques "bottom-up" (de abajo a arriba) se convierten en visiones fundamentalmente técnicas, limitadas por la estructura vertical de las organizaciones y la indispensable rendición de cuentas al donante. Por lo que tampoco la rendición de cuentas a las comunidades locales se convierte en realidad. Esta visión tecnocrática de la ayuda no sólo vuelve los procesos de diagnóstico y desarrollo de las acciones (de la mano de personal a menudo joven y poco formado) cada vez más complejos, sino que invisibiliza otros debates sobre las relaciones de poder locales entre elites y población, sobre las políticas aplicadas por los donantes, los mecanismos de resistencia locales, etc.

Otro problema añadido es que los mencionados procesos de transformación social no están exentos de tintes políticos e ideológicos. El liberalismo global ha dado forma a los fines y medios para reconstruir los estados después de un conflicto armado. Se entiende que la acción humanitaria implica no sólo la difusión del desarrollo, también la promoción de la democracia y la reconstrucción del aparato del estado⁴⁰. Este marcado interés por la resolución de los conflictos y cierta visión de la reconstrucción de las sociedades impregna directamente la agenda de la ayuda humanitaria, la visión que tienen los organismos de ayuda de los receptores y determina visiones, herramientas y enfoques.

3. El humanitarismo después del 11-S

La intervención en Kosovo en 1999 implicaba por primera vez el uso de medios militares para crear un espacio humanitario (lo que algunos medios de comunicación calificaron entonces de "guerra humanitaria")⁴¹. La doctrina insiste en la necesidad de planificar respuestas de forma coordinada, coherente e integrada, implicando conjuntamente a gobiernos, organizaciones multilaterales y ONG.

³⁹ SOGGE, David, "Los subalternos en la cadena... op.cit, ps.156-157.

⁴⁰ BARNETT, Michael, "Illiberal Peacebuilding and Liberal States", Remarks prepared for the Social Science Research Council's Roundtable on Humanitarian Action, 2005, <http://programs.ssrc.org/emergencies/publications/barnett.pdf>, p.1 [Consultado el 25/05/09]

⁴¹ ABBOTT, Chris (2005), "Rights and Responsibilities Resolving the Dilemma of Humanitarian Intervention", *Global Dialogue*, Vol. 7 Num.1-2, Oxford Research Group, Oxford.

Siguiendo y reforzando la tendencia iniciada en los años noventa, la integración de objetivos políticos y humanitarios se inscribe en las recomendaciones del Informe Brahimi sobre las Operaciones de Paz de la ONU o el Informe Solana, para la UE, sobre prevención de conflictos y respuestas a los conflictos, ambos fechados en el año 2000. El informe Brahimi fue encargado por el Secretario General, entre otros, en respuesta a la constatación de la confusión de roles entre la acción humanitaria y las propias del mantenimiento de la paz.

Los ataques contra el World Trade Center de Nueva York el 11 de septiembre de 2001 llevaron a los Estados Unidos a adoptar medidas para que el terrorismo pasara a ser considerado una cuestión relacionada con la paz y seguridad internacionales. La “guerra global contra el terror” constituye un marco unilateral de política exterior en el que se incluye también la política de ayuda humanitaria. Las sociedades asistidas son vistas como conjuntos poblacionales entre los que se encuentran graves amenazas para la sociedad internacional. El terrorista es convertido en “demonio” por la “guerra contra el terror”, que lo criminaliza y justifica la no aplicación de los Convenios de Ginebra o las normas de Derechos Humanos, como la prohibición de la tortura.⁴²

¿Podrá el discurso de la seguridad debilitar el régimen del nuevo humanitarismo, con el papel creciente del pilar político-militar? Sin duda es pronto para decirlo pero se pueden aportar algunos elementos de respuesta.

De la idea de coherencia se ha pasado a visiones de complementariedad, de búsqueda de objetivos comunes e incluso de subordinación. En Kosovo, en Afganistán y en Irak, el personal humanitario se financiaba y operaba al lado de los soldados que invadían y ocupaban los territorios, con la consecuente consideración de objetivos por parte de las fuerzas combatientes⁴³. En los tres casos, los Estados Unidos eran a la vez co-beligerantes y proveedores de ayuda humanitaria⁴⁴. En el caso de Irak, la decisión de no delegar en la ONU la transición política creó, además, un marco político distinto para la acción humanitaria, que plantea dilemas legales y éticos, en un contexto en el que la ocupación de la coalición es rechazada políticamente dentro del país y la legitimidad a largo plazo es cuestionada internacionalmente. Las relaciones entre militares y humanitarios se estrechan al extremo. Cada vez más, la ayuda humanitaria se integra bajo la responsabilidad de las autoridades políticas y militares, por ejemplo con las Misiones Integradas, los equipos de reconstrucción provincial (PRT) o los Marcos Estratégicos (SFA).

Pero otros elementos de respuesta quizás se encuentren en el cambio que significa la “responsabilidad de proteger” y la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en 2005. Este debate había sido marginado en el seno de la ONU durante varios años pero vuelve a surgir, mostrando que el debilitamiento del multilateralismo no es definitivo y sigue siendo considerado por los estados como una norma válida en la respuesta a los problemas de seguridad global. Las cuestiones humanitarias y el régimen de protección

⁴² MILLS, Kurt, “Neo-Humanitarianism... op cit., p.165.

⁴³ WEISS, Thomas G., *Humanitarian Intervention...* op. cit., p.142.

⁴⁴ MINEAR, Larry, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, 2001, p.201.

de los Derechos Humanos siguen también estando presentes en los discursos y en la doctrina y marcando los comportamientos de los estados. La responsabilidad de proteger, confirmando estas realidades, mantiene el papel de la ayuda humanitaria en la agenda internacional.

El régimen del nuevo humanitarismo, en su encuentro con la seguridad humana y la responsabilidad de proteger, se encuentra también con la “responsabilidad de reconstruir”, objetivo compartido desde los marcos político, militar y humanitario integrados en Afganistán y en Irak. La criminalidad, asociada a la ineficacia de algunos estados, y las guerras prolongadas no son asuntos puramente militares sino se consideran parte de una respuesta internacional amplia, en la que la ayuda y los actores del régimen juegan un papel para la seguridad global, en particular para la seguridad de los estados occidentales. Además de las poblaciones desplazadas, las estrategias de contención abordan en la actualidad el comercio ilegal, las redes criminales internacionales, el terrorismo, que provienen de las zonas del mundo en crisis⁴⁵.

De los debates sobre los vínculos de la ayuda con el desarrollo y los enfoques sensibles a los conflictos, se ha pasado a una segunda generación de debates sobre el vínculo entre seguridad y ayuda, a medida que la doctrina más reciente trata de subrayar cómo la ayuda humanitaria puede contribuir a la lucha contra el terrorismo global⁴⁶, especialmente en los estados frágiles. Frente a esta lógica, varios autores consideran que con el 11-S el espacio humanitario se ha cerrado⁴⁷. En estos contextos, la división entre los “maximalistas” y los “clasicistas” se hace cada vez mayor y parece más irreconciliable. Y sobre todo, muchos de los actores humanitarios que se situaban en posturas intermedias (y defendieron en su día el intervencionismo humanitario), se acercan de nuevo a las filas de los clasicistas y sienten que se han acercado demasiado a los estados y sus políticas exteriores.

Continúa, más que nunca, abierto el debate sobre los principios fundamentales sobre los que se basa la ayuda, su capacidad de asistir y proteger a los civiles, de acceder a ellos, especialmente cuando surgen grandes tensiones entre la universalidad (“el derecho de todas las personas que sufren las consecuencias de desastres a ser atendidas en la medida en que lo necesitan”) y la particularidad (relacionada con el pluralismo en el contacto con otras culturas, religiones)⁴⁸, una vez que la universalidad ya es cuestionada por los intereses ocultos, ideas y valores intrínsecos de la ayuda humanitaria.

Consideraciones finales

Con los cambios acontecidos, en particular los nuevos valores resultantes de la era post-Guerra Fría (el concepto de seguridad humana, la extensión de la democracia a las áreas

⁴⁵ DUFFIELD, Mark, *Development, security and unending war Governing the world of politics*, Polity Press, Cambridge, 2007, p.119.

⁴⁶ HARMER, Adele, MACRAE, Joanna, (Eds.), “Beyond the continuum The changing role of aid policy in protracted crisis”, *HPG Research Report*, N°18, Overseas Development Institute, London, 2004, p.4.

⁴⁷ DUFFIELD, Mark, *Development*, ... op. cit., ps.130-132.

⁴⁸ ETXEBERRIA MAULEON, Xabier, “¿Es posible el enfoque universalista en la acción humanitaria?” en REY MARCOS, Francisco, NÚÑEZ Jesús, GRANADINO, Antonio (Coord.), *La universalidad cuestionada Debates humanitarios en el mundo actual*, Icaria Editorial, Barcelona, 2007, ps.151-154.

marginales) y las normas aplicadas (el intervencionismo militar, la integración de objetivos políticos, militares, humanitarios), el humanitarismo entra en una fase de expansión. Entra en contacto con otros regímenes predominantes, el régimen internacional de los Derechos Humanos, por un lado, y el régimen de resolución de conflictos y construcción de paz (directamente relacionado con la cooperación al desarrollo, se podría decir, teniendo en cuenta las vinculaciones conceptuales y operacionales construidas durante esos años), por otro.

El cambio no se realiza sin que surjan debates, tensiones y divergencias entre los actores. La crisis del humanitarismo lleva a algunos a defender el mantenimiento del humanitarismo clásico, sus principios y normas, y a otros a defender las lógicas del nuevo humanitarismo. Podrían agruparse en posturas intermedias a los que defienden la creación de un espacio humanitario alejado de las interferencias políticas, en el que se pudieran aplicar los principios humanitarios clásicos. Pero la extrema "securitización" de la ayuda humanitaria lleva en la actualidad a resistencias cada vez mayores por parte de los actores del régimen frente a las normas que les afectan, incluso entre aquellos que en su día defendieron la intervención humanitaria. Y es que las intervenciones en Irak y Afganistán han mostrado las implicaciones que tiene el borrar la línea entre la acción humanitaria y construcción de la paz, en particular el crear vínculos conceptuales, legales y operacionales entre el uso de la fuerza ("hard power"), los instrumentos para conseguir el poder y el control de los territorios, incluida la ayuda ("soft power").

Para entender mejor la evolución de la acción humanitaria y la adaptación de los actores a los cambios, resulta útil el análisis de la imagen proyectada de las víctimas en la articulación de los discursos y políticas en zonas marginales. Una primera observación previa nos lleva a afirmar que a pesar de que, en los conflictos, la población civil desarrolla diversos y creativos mecanismos de adaptación y de supervivencia, que suelen ser la primera (y a menudo única) respuesta a sus necesidades, esta es ampliamente invisibilizada. Los propios actores locales a menudo no se tienen en cuenta en la reflexión (más allá de las autoridades oficiales, algunas elites y las partes implicadas en el conflicto).

Durante la Guerra Fría, la población civil era considerada como víctima pasiva de los conflictos, titular de derechos conferidos por el DIH y por el núcleo duro de los Derechos Humanos. Con la creciente dificultad en la distinción de combatientes y no combatientes, la prolongación y creciente complejidad de las guerras civiles, los actores del régimen comienzan a considerarlas como comunidades imbricadas en las lógicas de los conflictos y las integran progresivamente en el discurso de la seguridad colectiva. La consolidación del régimen del nuevo humanitarismo construye una nueva imagen de los receptores de ayuda, actores, "beneficiarios" de una ayuda que puede permitirles jugar un papel en la transformación socioeconómica y la construcción de la paz liberal. Las organizaciones humanitarias ponen en práctica metodologías participativas y "empoderadoras" y tratan de fomentar en el mejor conocimiento de la realidad local y las dinámicas de poder. Pero en realidad, desde un enfoque innegablemente paternalista, las propias estructuras de decisión de las organizaciones y las estrategias de los donantes impiden que las lecciones aprendidas de los fracasos y críticas recibidas lleven a una renovación de la ayuda desde abajo.

Por último, después del 11-S se fortalece la pata seguridad en la relación ayuda-política-seguridad y con ella una visión criminalizada de las sociedades asistidas. La tendencia a planificar y gestionar la ayuda de manera repetitiva en cada crisis, de la mano de extranjeros, a centralizar las decisiones operacionales (lejos de las realidades del terreno) se mantienen, a pesar de los intentos de aplicar nuevas herramientas, enfoques o mecanismos de regulación dentro del sector. La evolución del régimen parece incluso tender a alejar a los actores humanitarios del conocimiento y el intercambio con la realidad local, debido a los rígidos procedimientos de seguridad aplicados al personal humanitario, convertidos en diana de ataques de las fuerzas en conflicto.

Bibliografía:

- ANDERSON, Mary, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press y UNESCO, Boulder (Colorado), 1989. Reeditado en 1998 por Intermediate Technology Publications, London.
- ANDERSON, Mary B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder (Colorado), London, 1999.
- BARNETT, Michael, "Humanitarianism Transformed", *Perspectives on Politics*, Volume 3, N.4, 2005.
- BARNETT, Michael, "Illiberal Peacebuilding and Liberal States", Remarks prepared for the Social Science Research Council's Roundtable on Humanitarian Action, 2005, <http://programs.ssrc.org/emergencies/publications/barnett.pdf> [Consultado el 25/05/09]
- BARNETT, Michael, FINNEMORE, Martha, *Rules for the World International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca en London, 2004.
- BRAUMAN, Rony, *L'action humanitaire*, Dominos Flammarion, Paris, 1995.
- BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *Dictionnaire pratique du Droit Humanitaire*, Editions La Découverte & Syros, Paris, 1998.
- BUCHANAN-SMITH, Margie, RANDEL, Judith, "Financing international humanitarian action: a review of key trends", *HPG Briefing*, N°4, Overseas Development Institute, London, 2002.
- BUSH, Kenneth, "A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones", Working Paper No.1, International Development Research Center, Ottawa, 1998.
- CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth A. (Ed.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, London, 2002.
- CICR, "Estado de ratificación de los principales tratados de DIH" http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/party_gc [Consultado el 31/08/09]
- CICR, Principios Fundamentales del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, http://www.cruzroja.org/documentos/docs/Armonizacion_Internacional_PPAA.pdf [Consultado el 31/08/09]
- CLAPHAM, Christopher, "Sovereignty and the Third World State", en JACKSON, Robert, *Sovereignty at the Millenium*, Backwell Publishers, 1999.
- DE WAAL, Alex, *Famine Crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997.
- DUFFIELD, Mark, "Complex emergencies and the crisis of Developmentalism", *Institute of Development Studies Bulletin*, Volume 25, 1994.
- DUFFIELD, Mark, *Las nuevas guerras en el mundo global La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.
- DUFFIELD, Mark, *Development, security and unending war Governing the world of politics*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- ERIKSSON, John, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience Synthesis Report*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, DANIDA, David Millwood Editor, Copenhagen, 1996.

- FOX, Fiona, "New Humanitarianism: Does It Provide a Moral Banner for the 21st Century?", *Disasters* 25(4), Overseas Development Institute, London, 2001.
- HAGGARD, Stephan, SIMMONS, Beth A., "Theories of International Regimes", *International Organization* 41 (3), Massachusetts Institute of Technology, 1987.
- HALLIDAY, Fred, *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2002.
- HARMER, Adele, MACRAE, Joanna (Eds.), "Beyond the continuum The changing role of aid policy in protracted crisis", *HPG Research Report*, N°18, Overseas Development Institute, London, 2004.
- MACRAE, Joanna, LEADER, Nicholas, "Shifting sands: The search for 'coherence' between political and humanitarian responses to complex emergencies", *HPG Research Report N°8*, Overseas Development Institute, London, 2000.
- MILLS, Kurt, "Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflicts", *Global Governance* 11(2), Apr-June 2005.
- MINEAR, Larry, *The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries*, Kumarian Press Inc., Bloomfield, 2001.
- REMIRO BROTÓNS, Antonio, RIQUELME, Rosa, DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza, PÉREZ-PRAT Luis, *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *Las "buenas intenciones" Intervención Humanitaria en África*, Icaria Editorial, Barcelona, 2003.
- RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar, *La historia de la intervención humanitaria El imperio altruista*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2005.
- UN GENERAL ASSEMBLY, "An Agenda for Peace: Preventive diplomacy and related matters", *A/RES/47/120*, 1992.
- UNIDAD DE ESTUDIOS HUMANITARIOS, *Los desafíos de la acción humanitaria Un balance*, Icaria Editorial, Barcelona, 1999.
- WEISS, Thomas G., *Humanitarian Intervention: War and conflict in the modern world*, Polity Press, Cambridge, 2007.
- WORLD BANK, "A Framework for World Bank involvement in Post-Conflict Reconstruction", Washington DC, 1997.
- ZUPAN, Natascha, "Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead", *International Politics and Society*, IPG N.4, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2005.

CAVE! HIC DRAGONES: UNA CRÍTICA DEL ANÁLISIS DE REGÍMENES SUSAN STRANGE*

RESUMEN:

Este artículo desafía la validez y utilidad del concepto de régimen en cinco apartados diferentes. Estos llevan a otros dos ámbitos secundarios (en el sentido de indirectos), pero no menos importantes, para expresar las dudas sobre si deben fomentarse más trabajos de este tipo. Los cinco apartados (o "dragones" de los que cuidarse) son: primero, que el estudio de los regímenes es en gran parte una moda pasajera, uno de esos giros en las costumbres no muy difíciles de explicar como una reacción temporal ante acontecimientos del mundo real, pero que en sí mismo tiene poco que aportar a largo plazo al conocimiento. Segundo, es un concepto vago e impreciso. Tercero, es tendencioso y peligroso como unos dados trucados. Cuarto, distorsiona al enfatizar lo estático e infravalorar el elemento dinámico de cambio en la política mundial. Y quinto, es reduccionista, anclado en un paradigma estatocéntrico que limita la visión de una realidad más amplia.

PALABRAS CLAVE:

Régimen internacional, teoría de relaciones internacionales, paradigma estatocéntrico.

TITLE:

Cave! hic. dragons: a critique of regime analysis.

ABSTRACT:

This paper challenges the validity and usefulness of the regime concept on five separate counts. These lead to two further and secondary (in the sense of indirect), but not less important, grounds for expressing the doubt whether further work of this kind ought to be encouraged. The five counts (or "dragons" to watch out for) are first, that the study of regimes is, for the most part a fad, one of those shifts of fashion not too difficult to explain as a temporary reaction to events in the real world but in itself making little in the way of a long-term contribution to knowledge. Second, it is imprecise and woolly. Third, it is value-biased, as dangerous as loaded dice. Fourth, it distorts by overemphasizing the static and underemphasizing the dynamic element of change in world politics. And fifth, it is narrow-minded, rooted in a state-centric paradigm that limits the vision of a wider reality.

KEYWORDS:

International regime, international relations theory, statism paradigm.

*Susan Strange, (Junio, 1923 - Octubre 1998) fue profesora en la *London School of Economics and Political Science*.

El propósito de este artículo relativamente breve es muy diferente del de otros artículos de este volumen¹. En vez de preguntarse qué hace a los regímenes y cómo éstos afectan al comportamiento, busca suscitar preguntas más fundamentales sobre las propias preguntas. En particular, se cuestiona si el concepto de régimen es realmente útil para los estudiantes de economía política internacional o de relaciones internacionales, y si éste no ha sido incluso una influencia negativa y no ha complicado y distorsionado la realidad, confundiendo en vez de clarificando e iluminando, por un lado, y, por otro, ocultando los prejuicios en lugar de revelarlos y eliminarlos.

Este artículo desafía la validez y utilidad del concepto de régimen en cinco apartados diferentes. Estos llevan a otros dos ámbitos secundarios (en el sentido de indirectos), pero no menos importantes, para expresar las dudas sobre si deben fomentarse más trabajos de este tipo por parte de autores tan conocidos y reputados como los que colaboran en este volumen. Los cinco apartados (o “dragones” de los que cuidarse) son: primero, que el estudio de los regímenes es en gran parte una moda pasajera, uno de esos giros en las costumbres no muy difíciles de explicar como una reacción temporal ante acontecimientos del mundo real, pero que en sí mismo tiene poco que aportar a largo plazo al conocimiento. Segundo, es un concepto vago e impreciso. Tercero, es tendencioso y peligroso como unos dados trucados. Cuarto, distorsiona al enfatizar lo estático e infravalorar el elemento dinámico de cambio en la política mundial. Y quinto, es reduccionista, anclado en un paradigma estatocéntrico que limita la visión de una realidad más amplia.

Dos críticas indirectas —no tanto del concepto en sí, sino de la tendencia a darle una importancia exagerada— se siguen de estos cinco puntos. La primera es que esta tendencia lleva a un estudio de las relaciones internacionales que se ocupa predominantemente del *statu quo* y tiende a excluir agendas ocultas y dejar silenciadas, desatendidas, reivindicaciones provenientes ya sea de los más desfavorecidos y los desarraigados y de los agentes todavía no nacidos, sobre la manera en la que funciona el sistema. En resumen, esta tendencia ignora el amplio área de no-regímenes que se extiende más allá del conocimiento de las burocracias internacionales y las negociaciones diplomáticas. La otra crítica es que insiste en buscar un patrón omnipresente del comportamiento político en las relaciones internacionales, una “teoría general” que ofrezca una explicación del pasado bonita, prolija y, por encima de todo, simple, y que sea también un medio sencillo de predecir el futuro. A pesar de la evidencia acumulada en décadas de trabajo en relaciones e historia internacionales (tanto económica como política) que apunta a que dicho patrón no existe, todavía alienta a otra generación de prometedores e influenciables jóvenes a ponerse en marcha con grandes esperanzas y una firme determinación en la fútil búsqueda de El Dorado.

Sin embargo, sin ánimo de ser totalmente destructiva, concluyo el artículo sugiriendo una alternativa y un enfoque —a mi modo de entender con menos connotaciones valorativas, más flexible, más realista—, para el estudio de lo que considero que nos afecta a todos;

¹ Nota de Trad.- Este artículo está extraído de un número especial de la revista *International Organization*, volumen 36, número 2, 1982) que versa sobre los Regímenes Internacionales y en la que hay variados enfoques a esta temática.

esto es: “¿A dónde (y cómo) vamos desde aquí?”. Este enfoque está tanto a la “izquierda” de la mayoría de los otros colaboradores como a la “derecha” de algunos que se llamarían a sí mismos internacionalistas liberales.

Está a la “izquierda” de la mayoría en la medida en que parte de una percepción decididamente estructuralista del sistema internacional (en el sentido en el que los marxistas y neomarxistas usan la palabra estructuralista). Esto no se refiere al sistema político dominado por estados territoriales sino a la estructura de una economía mundial en la que las relaciones entre aquellos mismos estados están ampliamente determinadas por las relaciones de producción y los demás arreglos estructurales prevalentes para la libre circulación de capital, conocimiento y bienes (no trabajo) entre países que componen una economía de mercado mundial.

Y está a la “derecha” —como verán— de los internacionalistas más liberales en que es escéptico respecto de los logros que se esperan de las organizaciones internacionales y la toma de decisiones colectiva, esto es, es realista en el sentido de que continúa viendo al estado y a los gobiernos nacionales como los determinantes finales de los resultados.

1. Cinco críticas al concepto de régimen

1.1. ¿Una moda pasajera?

El primero de mis dragones, o uno de los riesgos para los incautos, es el que concierne a que los regímenes pueden ser una moda pasajera. Un europeo no puede evitar poner de relieve que las preocupaciones sobre la formación y el colapso de los regímenes son sobre todo una moda académica estadounidense, y esto se refleja en el hecho de que todos los otros colaboradores de este volumen trabajan en universidades americanas. Todos ellos comparten un interés común bastante llamativo en lo que a las cuestiones sobre regímenes concierne. Un grupo comparable en Europa —o en la mayoría de las demás partes del mundo, sugeriría— tendría intereses más diversos. Algunos estarían trabajando sobre cuestiones de filosofía moral, otros sobre cuestiones de interpretación histórica (generalmente los europeos, me atrevería a decir, son más rigurosos en la atención que prestan a la evidencia histórica y más sensibles a las posibilidades de divergentes interpretaciones de los “hechos”). Los europeos interesados con los asuntos de estrategia y seguridad no son habitualmente los mismos que aquéllos que escriben sobre las estructuras que afectan al desarrollo económico, el comercio y el dinero, o que lo hacen con las perspectivas de determinadas regiones o sectores. Incluso el futuro de la propia Europa nunca dominó los intereses de un grupo tan extenso de académicos en Europa como sí hizo, por un tiempo, en la comunidad académica americana. Quizás los europeos no son suficientemente generalistas; quizás habiendo escogido un campo en el que trabajar, se ven inclinados a aferrarse demasiado a él. Y, en cambio, los americanos son más dados a las modas en la investigación académica que los europeos, más aptos para ajustarse y seguir a los que marcan las tendencias de cada momento. Muchos europeos, creo, también creen esto aunque sean demasiado educados para decirlo. Han visto el entusiasmo de los americanos crecer y menguar por el análisis de sistemas, por el behaviorismo, por la teoría de integración e incluso por métodos cuantitativos aplicados indiscriminadamente. La moda por la teoría de integración

empezó por la percibida necesidad estadounidense de un socio subalterno fiable en Europa, y para este fin era importante saber cómo nutrir a las Comunidades Europeas. La moda cuantitativa es fácilmente explicable por una combinación de, por un lado, la disponibilidad que se registra en la época del ordenador y el financiamiento para apoyarlo y, por otro, de la ambición de los científicos políticos de obtener reconocimiento e influencia sobre los tomadores de decisiones como los economistas y otros que había abierto el camino cuantitativista. Antes, incluso, podemos ver cómo las relaciones internacionales, como campo de estudio en sí separado de la política y la historia, se desarrolló como respuesta directa a los horrores de dos guerras mundiales y la amenaza de una tercera. Y, más tarde, las teorías de los bienes colectivos respondieron a los debates sobre el reparto de cargas en la OTAN, al igual que el monetarismo y la economía del lado de la oferta (*supply-side economics*) tuvieron eco sólo cuando las condiciones de los años setenta arrojaron dudas sobre los remedios keynesianos para la recesión, el desempleo y la inflación.

La actual moda de los regímenes surge, a mi entender, de determinadas percepciones más o menos subjetivas en muchas “mentes estadounidenses”. Una percepción de este tipo fue que una cantidad de “shocks” externos, sumados a problemas internos como el Watergate y Jimmy Carter, habían acelerado un serio declive en el poder americano. En contraste con la respuesta nacionalista y reaccionaria de muchos “Reaganistas”, académicos liberales internacionalistas se preguntaron cómo se podía minimizar el daño restaurando, reparando o reformando los mecanismos de la gestión multilateral —“regímenes”—. Una segunda percepción subjetiva consistía en que había algún tipo de misterio sobre el rendimiento desigual y los desajustes de las organizaciones internacionales. Éste es un tema recurrente en el influyente *Poder e Interdependencia* de Keohane y Nye, que tuvo una acogida receptiva en círculos muy amplios.

Pero, la realidad objetiva detrás de ambas percepciones era seguramente mucho menos dramática. Según la visión europea, el “declive” surge en parte por una sobrevaloración original de la capacidad americana de rehacer todo el mundo a la imagen de los Estados Unidos. Según esta percepción, Washington era el centro del sistema, como una fortaleza en el castillo señorial del capitalismo, de la cual irradiaban canales tanto militares, monetarios, comerciales y tecnológicos como puramente políticos que llevaban los valores políticos, económicos y sociales americanos a través de las jerarquías de los aliados y los amigos, clases y primos culturales, hasta los confines de la tierra. El nuevo tipo de imperio global, bajo la protección del poder nuclear americano, no necesitaba expansión territorial, sino que podía lograrse por una combinación de alianzas militares y una economía mundial abierta al comercio, la inversión y la información.

Esta forma especial de imperialismo no-territorial es algo que muchos académicos americanos, identificados como liberales e internacionalistas, encuentran difícil de reconocer. La hegemonía estadounidense, aunque es tan no-territorial como la de la India Británica en los días de John Company o el Egipto Británico después de 1886, es en todo caso una forma de imperialismo. El hecho de que este imperio no-territorial se extienda aún más y sea incluso más tolerante con las pretensiones de los insignificantes principados de lo que los británicos eran con los maharajás, significa únicamente que es más grande y

más seguro. El imperio no se ve muy afectado por shocks temporales ni otros reveses. Sin embargo los americanos se muestran inhibidos a la hora de reconocer su imperialismo. Fue un francés el que tituló su libro sobre la política exterior americana *La República Imperial*².

Además, los americanos a menudo parecía que exageraban los “shocks” de los años setenta y el alcance del cambio en las relaciones Estados Unidos-Unión Soviética y Estados Unidos-OPEC. Nadie veía el mundo previo a 1971 tan estable y ordenado como los americanos. Ciertamente, para el Tercer Mundo, que para entonces había ya vivido recientemente dos o tres ciclos de auges y caídas de los precios de las exportaciones principales de sus países —ya fuera café, cacao, estaño, cobre, azúcar o bananas— y además, quizás, una guerra civil y una o dos revoluciones, el “shock” de la caída del precio del petróleo no fue, en absoluto, el hito que rompía con el pasado estable, cómodo y previsible que habían conocido muchos americanos. Si uno se ha acostumbrado toda su vida a que los planes y propósitos nacionales hayan sido frustrados y reducidos a la nada por cambios exógenos en el mercado, en la tecnología o en la situación política internacional de las superpotencias —sobre ninguna de las cuales tu propio gobierno tiene el más mínimo control—, entonces un poco más de desorden en un mundo desordenado no supone una gran sorpresa.

Por tanto, para los ojos no americanos, hay algo muy exagerado en el afán por llorar y gemir y retorcerse las manos de los estadounidenses ante la caída de la república imperial. Esa no es la visión que tenemos en Europa, en Japón, en América Latina o incluso en Oriente Medio. Es cierto que está la paridad nuclear con la Unión Soviética. Y que también está depreciación del valor del dólar en relación al oro, a bienes y a otras monedas. Pero el primero no es el único factor en la persistente importancia dominante del equilibrio de poder en la estructura de seguridad, y el segundo es más un signo de abuso de poder que de pérdida del mismo. El dólar, bien o mal, domina aún el mundo de las finanzas internacionales. Los mercados de dinero y otros mercados de Estados Unidos aún están a la cabeza y otros les siguen; las quiebras europeas culpan a las tasas de interés americanas. Si la autoridad de los Estados Unidos parece haberse debilitado, es principalmente porque los mercados y sus operadores han recibido la libertad y la manga ancha del mismo estado que se beneficia de una economía mundial integrada. Si existe miedo a que el monstruo de Frankenstein esté fuera de control, esto se muestra a los ojos no americanos, en primer lugar, más como una prueba del poder de Frankenstein para crear originalmente ese monstruo. El cambio en el equilibrio entre poder público y privado deja en todo caso a los Estados Unidos como el indiscutible hegemon del sistema³.

Para resumir, la moda del análisis del régimen puede no ser simplemente, como Stein sugiere⁴, una reedición de los viejos debates académicos bajo un nuevo nombre más llamativo —un tipo de carnero intelectual vestido de cordero— para que los nuevos e

² ARON, Raymond. *The Imperial Republic: The U.S. and the World, 1945-1973*. Enlewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974.

³ Para una discusión más extensa sobre cuestión básica, véase mi “Still an Extraordinary Power”, en LOMBRA, Ray y WITTE, Bill (eds.), *The Political Economy of International and Domestic Monetary Relations*, Ames, Iowa State University Press, 1982; PETRAS, James y MORLEY, Morris, “The U.S. Imperial State”, en *Mimeo*, Marzo 1980; y CALLEO Davis, “Inflation and Defense”, en *Foreign Affairs*, Invierno, 1980.

⁴ Véase el artículo de Arthur STEIN en este volumen, p.300.

impetuosos profesores de los años ochenta puedan tener los mismos viejos argumentos que sus predecesores pero puedan sentirse halagados por abrir un nuevo espacio usando una nueva jerga. Es también una reacción intelectual ante una realidad objetiva.

Tomando un punto de vista estructuralista amplio (y usando la definición más extensa del término) de las estructuras globales de seguridad, del sistema global de crédito, del sistema de bienestar global (ayuda, cooperación y transferencia de otros recursos) y el sistema de conocimiento y comunicaciones global, el deterioro del poder americano no parece tan grande. Allá donde se produce el declive, este consiste en un deterioro del poder del estado y la voluntad de intervenir con los mecanismos del mercado mundial (desde los préstamos euro-dólar hasta el comercio de grano) más que un cambio significativo en la distribución del poder militar o económico a favor de otros estados. Este cambio como tal ha sido más interno que internacional.

La segunda percepción subjetiva por parte de los americanos que deseo tratar es que hay cierto misterio sobre la más que desigual actuación de muchas organizaciones y arreglos internacionales en los últimos tiempos. Mientras algunas permanecen paradas e inactivas, como barcos navegando en un mar sin viento, otros son un ir y venir constante, se les asignan nuevas tareas y son reconocidas como actores con un importante rol en el funcionamiento del sistema. Personalmente, incluiría al GATT, la FAO y la UNESCO en el primer grupo y al Banco Mundial y los bancos regionales, el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) y el IMCO, en el segundo. El Fondo Monetario Internacional ostenta una posición intermedia: ha perdido en gran medida su papel universal, pero ha encontrado una importante y muy especializada utilidad en relación a los estados en desarrollo endeudados.

El expediente contradictorio de las organizaciones internacionales necesita realmente una explicación. Pero curiosamente, los americanos han sido reacios, al menos para mí, a distinguir entre los tres tipos de propósitos diferentes a los que sirven las organizaciones internacionales. Estos pueden ser identificados genéricamente como "estratégico" (esto es, sirviendo como instrumentos de la estrategia estructural y la política exterior del estado o estados dominantes); "adaptativos" (suministrando los acuerdos multilaterales necesarios en lo que fuera menester para permitir a los estados disfrutar el lujo político de la autonomía nacional sin sacrificar los dividendos económicos de los mercados mundiales ni las estructuras productivas); y "simbólicos" (permitiendo a todos declararse a favor de la verdad, la belleza, la bondad y la comunidad mundial, mientras dejan libertad a los gobiernos para perseguir el propio interés nacional y hacer exactamente lo que deseen).

En el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de las organizaciones internacionales servían a los tres fines al mismo tiempo. Eran estratégicas en el sentido de que servían como instrumentos de las estrategias estructurales de Estados Unidos. También eran a menudo adaptativas en la medida en que permitían a los Estados Unidos y a otros estados industrializados como Gran Bretaña, Alemania, Francia y Japón disfrutar tanto de crecimiento económico como de autonomía política. Finalmente, muchas organizaciones eran al mismo tiempo simbólicas cuando expresaban su anhelo universal

de un “mundo mejor”, y se mostraban parcialmente satisfechas, pese a no hacer nada sustancial para conseguirlo.

En los últimos años, los fines políticos perseguidos por las instituciones para sus miembros han tendido a ser menos equilibrados: algunas se han convertido en predominantemente estratégicas, otras en predominantemente adaptativas y otras en predominantemente simbólicas. Esto ha sucedido porque, aunque Estados Unidos fue capaz de controlar en el pasado organizaciones como Naciones Unidas, esto ya no le resulta posible debido al crecimiento en el número de miembros y la cada vez mayor divergencia entre ricos y pobres sobre los asuntos fundamentales. Sólo unas pocas organizaciones aún sirven a los fines estratégicos de Estados Unidos mejor de lo que la diplomacia bilateral puede hacerlo; éstas son las reuniones a alto nivel político y las organizaciones que abordan asuntos militares o monetarios en los cuales Estados Unidos aún dispone de un poder predominante. En otras organizaciones la tendencia hacia el simbolismo, expresada en la proliferación de Declaraciones, Cartas, Códigos de Conducta y otros textos más o menos vacíos, se ha fortalecido mientras que la capacidad para alcanzar acuerdos de acción real para resolver problemas globales reales se ha debilitado. Esto se aplica especialmente a las Naciones Unidas y muchos de sus organismos subsidiarios como UNCTAD, IDA y muchas de sus agencias especializadas. Aún así, el ámbito que sí está creciendo es el de la función adaptativa. La integración de la economía mundial y el avance de la tecnología han creado nuevos problemas, pero también han ampliado a menudo la posibilidad de alcanzar acuerdos al igual que la percepción de la necesidad de encontrar una solución. Dichas instituciones predominantemente adaptativas son con frecuencia las monetarias (BIRD, CFI, BPI) o las técnicas (UIT, IMCO, OMM).

1.2. Imprecisión

El segundo dragón es la imprecisión de la terminología. “Régimen” es más un concepto vago que una fértil fuente de discusión, y esto es por el mero hecho de que la gente quiere decir cosas distintas cuando lo usa. En el peor de los casos, esta vaguedad nos lleva al mismo tipo de eufemístico *Newspeak* del que George Orwell, nos previno que sería práctica habitual en 1984. La Unión Soviética denominaba *Pravda* (Verdad) al principal medio para la supresión de la información y se refería a la “independencia soberana de los estados socialistas” como el principio que rige sus relaciones con los “compañeros” del Este de Europa. En los Estados Unidos, los académicos han empleado comúnmente “interdependencia” cuando lo que describían era realmente una dependencia muy asimétrica y desnivelada o vulnerabilidad. De la misma manera, aunque más intencionadamente, los asesores de relaciones públicas de IBM inventaron y generalizaron un uso impensable del término “corporación multinacional” para describir una empresa que, desde una fuerte base nacional, hace negocios a lo largo y ancho del mundo.

La experiencia con el uso de ésta y de otras palabras igual de imprecisas nos advierte de que cuando no nos engañan o inducen a error, con frecuencia nos confunden y desorientan. “Integración” es un ejemplo de una palabra demasiado utilizada, sin rigor, para referirse tanto a todo tipo de desarrollos de convergencia como a la sensibilidad de las economías “integradas” respecto de las tendencias y presiones comunes —un error que

tuvo que ser laboriosamente remediado por una cuidada investigación pragmática⁵.

En este volumen, “régimen” es usado para referirse a muchas cosas diferentes. En la formulación de Keohane y Nye (“red de reglas, normas y procedimientos que regulariza el comportamiento y controla sus efectos”) se utiliza queriendo decir algo bastante reducido —arreglos explícitos o implícitos acordados internacionalmente, ejecutados normalmente con la ayuda de una organización internacional—, aunque el propio Keohane distingue entre regímenes y acuerdos específicos. Mientras que otras formulaciones enfatizan “los procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores”, el concepto de régimen también puede ser tan extenso como para significar casi cualquier distribución de poder medianamente estable para influir en los resultados. En la formulación de Keohane y Nye, las preguntas subsiguientes equivalen a poco más que el viejo asunto de “¿Pueden las instituciones internacionales cambiar el comportamiento del estado?”. La segunda definición reformula todas las viejas preguntas sobre el poder y el ejercicio del poder en el sistema internacional. Así, si —a pesar de un significativo esfuerzo por los autores realistas y pluralistas para alcanzar un acuerdo— no hay un consenso fundamental sobre la respuesta a la primera pregunta de Krasner (“¿Qué es un régimen?”), obviamente tampoco va a haber una convergencia útil y sustancial de las conclusiones sobre las respuestas a las otras preguntas concernientes a cómo los regímenes se crean y desaparecen.

Se podría preguntar alguien el porqué del esfuerzo concertado para extender la elasticidad del significado hasta esos extremos. Sólo puedo aventurar que los académicos, que por nombre, interés y experiencia aspiran a ser “internacionalistas”, están representando (quizás inconscientemente) una suerte de ritual simbólico contra el desbaratamiento del orden internacional y lo hacen porque, en virtud de su profesión, son más conscientes de la debilidad de dicho orden.

1.3. Parcialidad en los valores

El tercer punto del que dudar es que el término régimen está cargado de connotaciones; implica ciertas cosas que no deben ser dadas por hecho. Como ha sucedido a menudo en el estudio de las relaciones internacionales, esto se produce al intentar aplicar un término derivado de la observación de la política nacional a la política internacional o mundial.

Empecemos con la semántica. La palabra “régimen” es francesa y tiene dos significados comunes. En el lenguaje cotidiano significa una dieta, un deliberado plan ordenado para comer, hacer ejercicio y vivir. Un régimen es habitualmente impuesto a un paciente por un médico o alguna autoridad con el objetivo de mejorar la salud. Un régimen debe ser reconocible como tal con independencia de los individuos, los momentos y los lugares sobre los que recae. Debe ser también ejecutado durante un período largo de tiempo; no comer un pastel un día, pero atiborrarse al siguiente, no es seguir un régimen. Tampoco sigue uno un régimen si come un pastel cuando está en París y no lo come en Marsella. Aquéllos que siguen una dieta por uno o días y luego la abandonan, difícilmente

⁵ HU, Yao-su. *Europe Under Stress: Convergence and Divergence in the European Community*, Butterworth, Londres, 1981.

puede considerarse que están bajo la disciplina de un régimen.

El segundo significado, basado en los principios igualmente amplios de regularidad, disciplina, autoridad y determinación, es político: el gobierno de una sociedad por un individuo, una dinastía, un partido o un grupo, que ejerce un poder efectivo sobre el resto de la sociedad. En este sentido, "régimen" se utiliza más de forma peyorativa que con aprobación: el "Antiguo Régimen", el "régimen de Franco", el "régimen de Stalin", pero rara vez el régimen de "Truman" o de "Kennedy", o de "Attlee" o "Macmillan", del "Rey Mackenzie" o el régimen de "Menzies". La palabra es utilizada con mayor frecuencia para formas de gobierno que son inherentemente autoritarias, caprichosas e incluso injustas. Los regímenes no necesitan ser ni benévolos ni consistentes. Puede ser (como es el caso de Idi Amin, "Papa Doc" Duvalier o Jean-Bedel Bokassa) que el poder del régimen no sea ni benévolo ni justo. Pero al menos, en un régimen dado todo el mundo sabe y entiende dónde reside el poder y a los intereses de quién sirve; y por consiguiente, de dónde esperar promoción o castigo, encarcelamiento u otro tipo de problema. En resumen, gobierno, mandato y autoridad son la esencia de la palabra y no del consenso, de la justicia ni de la eficiencia en la administración.

¿Que podría ser más diferente de los inestables y caleidoscópicos patrones que rigen los acuerdos internacionales entre estados? El título (si no todo el contenido) del libro de Hedley Bull, *La Sociedad Anárquica*, describe bien el estado general del sistema internacional. Dentro de este sistema, como Bull y otros han observado, es cierto que hay más orden, regularidad de comportamiento y observancia general de las costumbres y las convenciones que lo que el realista más puro podría suponer tomando como referencia la irremediable violencia de la jungla. Pero a lo largo y ancho del mundo, lo que Bull y otros autores describen se caracteriza en sus líneas principales no por la disciplina y la autoridad, sino por la ausencia de gobierno, por la precariedad de la paz y el orden, por la dispersión y no por la concentración de la autoridad, por la debilidad de la ley y por el gran número de problemas y conflictos no resueltos sobre lo que se debería haber hecho, y sobre cómo y quién lo debería haber hecho.

Sobre todo, el principal atributo del que el sistema internacional carece, de forma conspicua y visible, es la existencia de un *locus* de poder concreto y reconocido a lo largo del tiempo.

Todos los acuerdos internacionales dignificados por la etiqueta del régimen son fácilmente trastocados cuando, sea por el equilibrio de poder de negociación de poder, sea por la percepción del interés nacional (o sean ambos a la vez), cambia entre los estados que los están negociando. En general, además, todas las áreas en las que los regímenes ejercen los atributos centrales de disciplina política en un contexto nacional son precisamente aquéllos en los que los correspondientes acuerdos internacionales, que posiblemente podrían ser dignificados con dicho calificativo, brillan por su ausencia. No hay un ejército mundial para mantener el orden. No hay autoridad para decidir cuánta producción económica deber ser pública y cuánta privada. No tenemos un banco central mundial para regular la creación de crédito y el acceso al mismo, ni un tribunal mundial para

actuar como último árbitro en las disputas legales que entrañan consecuencias políticas. No hay nada que se parezca a un sistema impositivo mundial para decidir quién debe pagar por los bienes públicos —cuando quiera que la más ligera insinuación sobre alguno de éstos es enunciada en los círculos diplomáticos, los gobiernos de los estados tienen listos todos sus mecanismos para rechazar incluso las más modestas injerencias en lo que consideran sus prerrogativas nacionales.

La analogía con los gobiernos nacionales que implica el uso de la palabra régimen, por lo tanto, es inherentemente falsa. Consecuentemente, esto sostiene un espejo que distorsiona ampliamente la realidad.

No sólo se distorsiona la realidad usando la palabra régimen al implicar una exagerada medida de predictibilidad y orden en el sistema, sino que “régimen” también está cargado de connotaciones al dar por hecho que lo que todos quieren es más y mejores regímenes, que un mejor orden y una interdependencia controlada sería el objetivo colectivo. Permítanme recordar que en un trabajo anterior a éste, al inicio de este proyecto, el editor lanzó las siguientes cuestiones:

“¿Fueron realmente los años setenta un período de cambio significativo? ¿Fue un interregnum entre períodos de estabilidad? ¿Es un augurio sobre un colapso o deterioro del sistema económico internacional? ¿Dio cabida el sistema a un gran número de shocks con sorprendente facilidad o es que los shocks fueron menos severos de lo que se había pensado? Estas”, continuó, “son preguntas desconcertantes sin una respuesta obvia, dado que las respuestas a estas cuestiones tienen que ver con el interés más importante de la teoría social: ¿cómo se establece el orden, cómo se mantiene y cómo se destruye este?”.

La pregunta común de Krasner aquí es sobre el orden —no sobre la justicia o la eficiencia, ni sobre la legitimidad ni sobre otro valor moral—. En un sistema político internacional de estados territoriales que afirman su soberanía dentro de sus respectivos territorios: ¿Cómo se puede conseguir y mantener el orden?

Las preguntas que se hace la gente son muchas veces más reveladoras de sus percepciones de lo que es bueno o malo sobre una situación y sobre los motivos, intereses, miedos y esperanzas, que las respuestas que dan. Pero hay toda una literatura que niega que el orden sea “el asunto más importante” y que dice que los objetivos de la política del Tercer Mundo deberían ser conseguir liberarse de la dependencia, realzar la identidad nacional y lograr una mayor libertad de acción a través del “desacople”, la desvinculación o (incluso otra palabra imprecisa) mediante la “autoconfianza colectiva”.

Ahora, estas ideas pueden parecer poco claras e incompletas. Pero, en vista del resurgir islámico y la recién descubierta autoconfianza de algunos de los países recientemente industrializados (NIC por sus siglas en inglés), sería obviamente poco prudente para cualquier académico seguir una línea de investigación que las pase por alto.

⁶ KRASNER, Stephen D., “Factors Affecting International Economic Order: A Survey”, en *Mimeo*, Julio de 1979, su primer borrador de su artículo introductorio de este volumen.

No olvidemos nunca la locura de los reformadores de la Liga de Naciones, que redactaban borradores afanosamente mientras Hitler y Mussolini hacían estallar todo el sistema. ¿No deberíamos preguntarnos si esto también indica una actitud esencialmente conservadora a favor del *statu quo*? ¿No es sólo otra respuesta irracional al miedo a las consecuencias del cambio? Y sin embargo: ¿La actividad política no se rige acaso con igual frecuencia por el deseo de lograr el cambio, de conseguir más justicia y más libertad de un sistema, que por el deseo de conseguir más riqueza y asegurar la seguridad de los ricos gracias al reforzamiento del orden?

1.4. Una visión demasiado estática

El cuarto dragón del que cuidarse es que la noción de régimen —por las razones semánticas ya indicadas— tiende a exagerar la cualidad estática de los acuerdos para gestionar el sistema internacional y para introducir cierta confianza en un futuro anárquico, en algún orden proveniente de la incertidumbre. En suma, produce fotos fijas, no películas. Y la realidad, con seguridad, es mucho más dinámica, tal y como se demuestra fácilmente si hacemos referencia a cualquiera de las tres grandes áreas que para los regímenes son considerados aquí: la seguridad, el comercio y el dinero.

Durante los últimos treinta y cinco años, el régimen internacional de seguridad (si se puede llamar así), descrito en este volumen por Jervis, no ha derivado del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la cual sigue tan inamovible como irrelevante. Sino que se ha basado en el equilibrio de poder entre las superpotencias. Para mantener este equilibrio, cada uno se ha visto inmerso en una continua escalada armamentística y ha encontrado necesario reafirmar periódicamente su preponderancia en determinadas áreas fronterizas —Hungria, Checoslovaquia y Afganistán en un caso y Corea del Sur, Guatemala, Vietnam y El Salvador en el otro—. Cada uno se ha preparado también para la confrontación con el otro cuando lo han estimado oportuno (afortunadamente, cada vez menos). Y ninguno fue nunca capaz de predecir con ninguna certeza cuando dicha escalada armamentística, dichas intervenciones o confrontaciones iban a ser consideradas necesarias para preservar el equilibrio ni qué resultado podían deparar. Los intentos de “rápido enfriamiento” incluso partes de una relación esencialmente fluida han sido especialmente insatisfactorios y poco convincentes, como atestigua el destino de los acuerdos SALT, de la Conferencia Europea de Seguridad y del Tratado de No Proliferación.

En asuntos monetarios, las generalizaciones simplistas sobre “el régimen de Bretton Woods” abundan —pero tienen poco que ver con la realidad—. Se olvida fácilmente que los Artículos del Acuerdo original nunca fueron plenamente implementados, que hubo un largo “período de transición” en el cual la mayoría de los acuerdos propuestos se pusieron en la nevera y que rara fue la vez durante todo el período de la postguerra en la que a lo largo de un año no se realizaron cambios sustanciales (tácita o explícitamente) sobre cómo aplicar las normas y sobre el funcionamiento del sistema. Tengamos en cuenta los principales cambios: el bloqueo de los países de Europa occidental en su acceso al Fondo; dotarles de un sistema de pago multilateral a través de la Unión Europea de Pagos; acordar el lanzamiento concertado de la convertibilidad de las divisas; la reapertura de los principales mercados internacionales de materias primas y de capital; la búsqueda de medios para

apoyar la libra esterlina. Todas éstas y las otras decisiones posteriores fueron tomadas por gobiernos nacionales, y especialmente por el gobierno de Estados Unidos, en respuesta al cambio de percepción de su interés nacional y también por deferencia hacia las volátiles fuerzas del mercado que no podía o no quería controlar.

Los arreglos que regulan el comercio internacional han sido igual de cambiantes e incluso menos uniformes. El comercio entre las economías de mercado y las economías socialistas o centralmente planificadas se ha regido por diversos principios y normas, mientras que entre los estados europeos y sus antiguas colonias se practicaban diferentes formas de acceso preferencial a los mercados, y algo similar sucedía entre Estados Unidos y Canadá o América Latina por medio de la inversión directa. Entre los estados europeos, primero en la OEEC y después en la AELC y la Comunidad Europea, los sistemas preferenciales no sólo eran tolerados, sino que eran impulsados. Las reducciones arancelarias negociadas en el seno del GATT fueron sólo una parte de la compleja estructura de regulación de los acuerdos internacionales y nacionales, e incluso éstos (como demuestran todos los historiadores de la diplomacia comercial) estuvieran sujetos a constantes revisiones, reinterpretaciones y renegociaciones.

Por tanto, el “régimen” de comercio no fue ni constante ni supuso un continuo homogéneo en el tiempo ni entre socios ni entre sectores. La debilidad de los acuerdos como un sistema para mantener el orden y definir normas parece quedar notablemente ilustrada por el hecho de la total ausencia de continuidad o de orden en el importante asunto del uso competitivo del crédito a la exportación —a menudo garantizado y subsidiado por los gobiernos— para incrementar las cuotas de mercado. Ningún sistema de normas ha regulado cuánta financiación, en qué términos y durante cuánto tiempo puede ser obtenido para el intercambio comercial internacional, y los intentos para concluir acuerdos colectivos para estandarizar las condiciones (particularmente a través de la Unión de Berna) han fracasado repetidamente.

La naturaleza cambiante de todos estos acuerdos internacionales tras la vacía fachada institucional se da a menudo por el impacto de los dos factores más importantes para cuya comprensión el análisis de los regímenes no cuenta con instrumentos apropiados: la tecnología y los mercados. Ambos son susceptibles de introducir importantes cambios en la distribución de costes y beneficios, riesgos y oportunidades en las economías nacionales y en otros grupos y, por consiguiente, de inducir a los gobiernos nacionales a cambiar su mentalidad sobre cómo las reglas y normas de comportamiento deben ser reforzadas y respetadas y cuáles deben ser desatendidas y cambiadas.

Algunas de las consecuencias del cambio tecnológico en los acuerdos internacionales son fácilmente perceptibles, pero otras no tanto. Es evidente que muchos acuerdos duraderos sobre derechos de pesca estaban basados en asunciones que dejaron de ser válidas cuando las mejoras en los diseños de los barcos, el sónar y las cámaras frigoríficas alteraron los factores básicos que regulaban la oferta y la demanda. Es también evidente que los satélites, los ordenadores y la tecnología audiovisual han creado una gran cantidad de nuevos problemas en el campo de la información y las comunicaciones, problemas

para los que no se han concebido acuerdos multilaterales adecuados. La nueva tecnología en químicos, gas natural líquido, poder nuclear y producción petrolífera submarina —por mencionar sólo algunas de las áreas más conocidas— está incrementando dramáticamente los riesgos que entraña la producción, el comercio y el consumo. Estos riesgos se vuelven (más o menos) aceptables gracias a la posibilidad de asegurarse frente a ellos. Pero, aunque esto tiene sus consecuencias políticas —la imposición del coste del seguro como un tipo de tasa de entrada para participar en la economía del mercado mundial—, el hecho de que no exista ninguna estructura ni proceso para resolver los conflictos de intereses que se derivan de esta situación, es un nuevo aspecto del sistema internacional que no ha sido convenientemente observado.

La tecnología también contribuye al proceso de concentración económica, reflejado en la dosis diaria de adquisiciones de compañías, a través del creciente coste de remplazar la vieja tecnología por la nueva y del plazo más largo registrado entre las decisiones de inversión y los resultados de la producción. Inevitablemente, la concentración económica que así se fomenta afecta a la libertad para acceder a los mercados mundiales y, por tanto, a las consecuencias distributivas en la sociedad mundial. Hoy, las actitudes nacionalistas, proteccionistas y defensivas de los estados son mucho más una respuesta ante los cambios técnicos y a las consecuencias que se perciben, que al estancamiento económico y la inestabilidad en los mercados mundiales.

Dado que la cadena de causa y efecto tan frecuentemente se origina en la tecnología y los mercados, pasando a través de las decisiones políticas nacionales para acabar emergiendo como posturas de negociación en las discusiones multilaterales, se desprende que la atención al resultado final —un acuerdo internacional de cualquier clase— puede fácilmente pasar por alto la mayoría de los factores determinantes en los que el acuerdo se sustenta.

La búsqueda de factores comunes y de reglas generales (o incluso axiomas), que es la esencia del análisis de los regímenes, está por tanto condenada a ser larga, agotadora y probablemente decepcionante. Muchos de los artículos en este volumen profundizan en las conclusiones generales sobre los regímenes, su naturaleza, las condiciones que favorecen su creación, conservación y cambio; y muchas de las generalizaciones parecen, a primera vista, lógicamente plausibles —pero solamente si uno no examina las asunciones con más detalle—. Mi objeción es que esas asunciones están frecuentemente injustificadas.

1.5. Estatocentrismo

La última, pero no por eso menos importante, advertencia es que la atención por las cuestiones de los regímenes deja al estudio de la economía política internacional demasiado constreñido por el límite autoimpuesto del paradigma estatocéntrico. Este se pregunta por los principales acuerdos discutidos y respetados entre los gobiernos; por tanto, implica que los asuntos políticos importantes y significativos son aquellos que conciernen al gobierno. En el ámbito nacional esto está muy cerca de ser cierto. Los gobiernos democráticos, si quieren sobrevivir, tienen que responder a cualquier asunto que los votantes consideran importante, e incluso los gobiernos más autoritarios, a largo plazo, no pueden quedarse

indiferentes respecto de los descontentos profundos o las divisiones de opinión en las sociedades que gobiernan. Pero en el ámbito internacional esto no es así. Los asuntos en los que los gobiernos, a través de las organizaciones internacionales, negocian y alcanzan acuerdos no son necesariamente los asuntos que ellos mismos perciben como los más importantes y mucho menos los asuntos que las masas de individuos consideran cruciales. Así pues, la atención hacia los regímenes otorga a los gobiernos incluso demasiado derecho a definir la agenda de los estudios académicos y dirige la atención de los académicos principalmente hacia aquellos asuntos que los miembros del gobierno encuentran importantes y significativos. Si los académicos se someten demasiado a esta suerte de imperceptible presión, abdican de la responsabilidad en la tarea para la que los académicos independientes tienen una ventaja comparativa: el desarrollo de una filosofía de las relaciones internacionales o de la economía política internacional que no sólo explique e ilumine sino que marque el camino e inspire la acción a seguir.

Por tanto, el análisis de los regímenes corre el riesgo de sobrevalorar los aspectos positivos de la cooperación internacional y de infravalorar los negativos. Anima a los académicos a practicar un tipo de *chiaroscuro* analítico que deja en penumbra todos los aspectos de la economía internacional donde no existen regímenes y donde cada estado elige actuar por su propia cuenta, mientras que resalta las áreas de acuerdo en las que algunas normas y costumbres son generalmente reconocidas. Consecuentemente, da la impresión errónea (siempre argüida por los neofuncionalistas) de que los regímenes internacionales están, de hecho, avanzando lentamente frente a las fuerzas del desorden y la anarquía. Ahora bien, es muy fácil, como todos sabemos, dejarse engañar por la proliferación de asociaciones internacionales y organizaciones, por la multiplicidad de declaraciones y documentos, y llegar a creer que verdaderamente existe una creciente acción real. La realidad, sin embargo, es que hay más áreas y temas donde existe controversia y falta de acuerdo que áreas de acuerdo. En la mayoría de los asuntos sociales básicos que tienen que ver con los derechos y responsabilidades de los individuos entre sí y con el estado —por ejemplo, sobre si es un crimen o no el aborto, el soborno, el incitar a las drogas o al alcohol o la revelación de información—, no hay ningún tipo de régimen internacional. Ni tampoco hay un régimen sobre muchas de las cuestiones sobre los derechos y las responsabilidades de los estados hacia los individuos y hacia otros estados.

Además, en realidad, los asuntos más destacados son algunas veces menos importantes que aquéllos que están en la sombra. En el verano de 1980, por ejemplo, INMARSAT anunció con orgullo un acuerdo según el cual podrían combinarse los satélites de construcción estadounidense y los costosos equipos de recepción a bordo de los buques para abrir el camino hacia un nuevo uturo Sistema Marítimo de Auxilio y Seguridad, mediante el cual la llamada de auxilio de un barco sería recibida automáticamente a lo largo y ancho de un área determinada sólo con presionar un botón. Para los grandes buques cisterna y otros que podían permitirse el equipamiento, esto era realmente una mejora significativa; no así para los pequeños barcos de cabotaje y los pesqueros. Sin embargo, ese mismo año millones de personas murieron prematuramente por la falta de un régimen efectivo para aliviar los desastres y las hambrunas. Mientras tanto, los Directores Ejecutivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) alcanzaron un acuerdo para un mayor incremento de

las cuotas, pero no sobre los principios generales que rigen la reprogramación de la deuda externa nacional.

Además, muchos de los llamados regímenes gestionados por las organizaciones internacionales, muestran que una vez que se examinan de cerca son acuerdos para poder estar en desacuerdo. Las enmiendas del FMI a los Artículos del Acuerdo, por ejemplo, que legitimaban el recurso a tasas de cambio flotantes gestionadas, no son más que el reconocimiento de la determinación de los estados para decidir por sí mismos la estrategia y las tácticas a seguir en virtud de las condiciones del mercado. Llamar a esto "régimen" es pervertir el lenguaje. Al igual que lo es calificar de "régimen multilateral" a los "voluntarios" acuerdos restrictivos a la exportación negociados bilateralmente entre Japón y otros miembros del GATT. Desde 1978, el "Acuerdo" Multi-Fibra ha sido, en efecto, poco más que un acuerdo para el desacuerdo. De manera similar, el debate de la UNESCO sobre libertad y control de la información a través de la prensa y los medios de comunicación no desembocó en un régimen internacional, sino en un agrio acuerdo para estar en desacuerdo.

Una buena y bastante obvia razón por la que hay un gran número de asuntos en los que las organizaciones internacionales lideran un diálogo de sordos es simplemente que la tendencia política en los estados es hacia una mayor intervención en los mercados y una mayor responsabilidad del estado por las condiciones sociales y económicas, mientras que los más importantes acuerdos de la postguerra para los regímenes liberales tendían hacia el extremo opuesto y vinculaban a los estados a políticas negativas, no intervencionistas, que incrementaran la apertura de la economía mundial.

En un sistema económico mundial fuertemente integrado, esta misma tendencia conduce al otro aspecto de la realidad que la atención de los regímenes ha invisibilizado, especialmente cuando los regímenes han sido definidos tan estrechamente como basados en un grupo de actores fijos en una relación típica entre ellos, tal y como en este volumen han hecho Young y otros. Este aspecto es la tendencia hacia la regulación transnacional de actividades en un estado por las autoridades de otro, autoridades que pueden y suelen ser agencias estatales como la Autoridad Civil Aeronáutica de Estados Unidos, el Departamento de Justicia o la Administración de Alimentación y Drogas. Rara vez encontramos en estas regulaciones un patrón predecible de "interacción" o conciencia de limitaciones contextuales.

Otros tipos de autoridad transnacional dejados de lado abarcan entes privados como los cárteles industriales y las asociaciones profesionales o los entes "privados" o semiautónomos especiales como Lloyds de Londres, que ejerce una autoridad que le ha sido delegada por el gobierno británico. Este club de "nombres" ricos, aseguradores y brokers decide sobre el mercado de seguros y reaseguros más grande del mundo y, consecuentemente, percibe tres cuartos de sus ingresos de las operaciones a lo largo y ancho del mundo. Al convertir todo tipo de riesgos extravagantes en costes (las primas de las que dependen sus ingresos), Lloyds juega un importante papel en el funcionamiento fluido de la economía de los mercados mundiales.

A estas alturas, se han dado a entender ya los límites de la visión que alienta

como consecuencia secundaria la atención al análisis de los regímenes. Los aspectos de economía política que tiende a pasar por alto constituyen los errores por omisión en los que se arriesga a incurrir. No digo, por tanto, que todos los análisis de los regímenes cometan estos errores por omisión; se me ocurre un número de ellos que han trabajado duro para evitarlo. Pero el peligro inherente sigue presente. No debería ser necesario trabajar tan duro para evitar las trampas y, si hay un camino para sobrepasarlas todas a la vez, debería ser investigado.

Sugeriré dónde podría ser descubierto ese camino después de decir una palabra sobre la segunda razón indirecta para el escepticismo sobre la valía del análisis de los regímenes. Ésta es que persiste en la asunción de que en algún lugar existe El Dorado de las Ciencias Sociales, una teoría general susceptible de ser aplicada universalmente en todo tiempo y lugar y en todos los ámbitos, que está esperando a ser descubierta por un cazador de tesoros intrépido e inspirado. Confieso que nunca he estado muy convencida de esto; y cuanto más sé de economía política, más escéptica me vuelvo. Si necesitamos unas mejores “herramientas de análisis” (como muchos libros de Relaciones Internacionales han afirmado), no es porque así seremos capaces de desenterrar pepitas de oro con ellas. Esas pepitas —las grandes verdades sobre la sociedad humana y el esfuerzo humano— fueron descubiertas hace mucho tiempo. Lo que necesitamos es que nos lo recuerden constantemente para que no las olvidemos.

2. Resumen de una alternativa mejor

Mi forma alternativa de analizar cualquier asunto de economía política internacional, que es probable que evite alguno de estos dragones, requiere extender al sistema mundial el útil y clarificador trabajo de Charles Lindblom en *Politics and Markets*. Que uno decida aplicarlo a sectores de la economía mundial o a las estructuras de ese sistema, sugiere preguntas mucho más abiertas y sin connotaciones sobre las relaciones entre las autoridades y los mercados y sobre los resultados de la interacción entre ambos de lo que el análisis de los regímenes nos ofrece.

Por tanto, nos permite formular preguntas serias de investigación o de discusión sobre cualquier asunto, tanto si son del interés de los gobiernos como si no. Además, no toma a los mercados como parte de los datos, sino que acepta que son creaciones de políticas estatales —políticas que afectan a las transacciones y a los consumidores y vendedores, directa e indirectamente, a través del rol que juegan los mercados a la hora de dar forma a las estructuras del sistema mundial, como por ejemplo la estructura de seguridad, la estructura productiva, la estructura del comercio y del transporte, la estructura monetaria y de crédito, la estructura de comunicación y conocimiento y (tal y como es), la estructura del bienestar.

Esto implica preguntarse una serie de cuestiones, ninguna de las cuales en ningún caso prejuzga las respuestas. Por tanto, es igualmente adaptable a las inquietudes e intereses de los conservadores y de los radicales, de los académicos más a la derecha y los más a la izquierda o de aquéllos que prefieren moverse más libremente en un espacio intermedio entre los extremos.

No sólo libera la búsqueda de los rígidos límites establecidos por la ideología, sino que además rompe los restringidos límites impuestos cuando el análisis de los regímenes identifica un régimen internacional con la existencia de una agencia o burocracia internacional determinada. Los pacientes a menudo abandonan un régimen pero no estiman necesario eliminar al doctor; las instituciones internacionales rara vez desaparecen, aunque carezcan de utilidad. De hecho, la existencia continua de los “doctores” en la escena internacional y el abandono bastante generalizado de los regímenes regulares por los “pacientes”, me parece que es precisamente lo que ha estado pasando en la economía política internacional en la segunda mitad de los años setenta. Ha habido un marcado cambio en los acuerdos internacionales alrededor de los que convergían (más o menos) las expectativas de los actores hacia procedimientos, negociaciones y entendimientos bilaterales.

Este cambio se produjo en la estructura de seguridad, como explica Jervis, en una fecha relativamente temprana en reconocimiento a la limitada distribución de capacidad para causar la destrucción global con las bombas nucleares y los sistemas de entrega. Se puede apreciar cómo va tomando velocidad desde Cuba y el SALT I en adelante, causando un efecto de derrame hacia otros ámbitos como el de la comida en los años setenta. Además, en un importante aspecto de la estructura de seguridad, la venta o transferencia de armas a otros estados, nunca ha existido un acuerdo multilateral efectivo. Las negociaciones siempre han sido bilaterales.

Últimamente, este bilateralismo en asuntos de seguridad se ha convertido en algo común en otros ámbitos. Por ejemplo, en el ámbito del comercio el informe más reciente del GATT rezaba así:

“Aunque que las normas del GATT continúan ejerciendo una considerable influencia en la conducta política, no se puede negar que las infracciones y las estrategias para sortearlas han tendido a multiplicarse... El hecho de que no se haya registrado un desafío más abierto y brusco hacia las reglas se explica, en parte, por el creciente recurso a las restricciones al comercio y a la competencia, aceptadas en privado y toleradas, cuando no promovidas, oficialmente. Los avances en importantes sectores industriales como el acero, los automóviles, las fibras sintéticas y quizás otras petroquímicas ejemplifican esta tendencia”.

En asuntos de inversión para la producción futura, el más notable logro en los últimos años no ha venido tampoco de los procesos multilaterales o generales, sino por vía de la agregación a un gran pacto de negociaciones graduales. La mayoría de los tratos principales han sido concluidos entre gobiernos (y no sólo gobiernos de países en desarrollo) y grandes empresas de manufacturas o de procesamiento, algunas de capital estatal, algunas privadas y algunos consorcios de ambos. Dado que estos acuerdos van a afectar radicalmente a las relaciones futuras de producción en la economía mundial y a las relativas perspectivas económicas de los estados y sus gobiernos, no pueden ser ignorados impunemente.

⁷ GATT, *International Trade 1980-81*, GATT, Ginebra, 1981, p. 11.

Así pues, el preguntarnos cuáles son los principales acuerdos que se han alcanzado —o que posiblemente pudieran alcanzarse en el futuro— y cómo han afectado a los resultados, nos revelará de manera más clara cuáles son las palancas reales de poder en el sistema que el centrar la atención en los regímenes. Ahora que las transacciones transnacionales han pasado a ser tan importantes en este sistema, vale la pena resaltar tres puntos. Primero, los socios que negocian disfrutan, a menudo, de muy diferentes tipos de poder; por ejemplo, uno tiene el poder político para rechazar el acceso al mercado y el otro tiene el poder para negarse a la transferencia de tecnología. Segundo, cada uno de ellos es vulnerable a distintos tipos de riesgo, como puede ser una revuelta palaciega en un caso o una absorción empresarial en otro. De este modo, tercero, es posible que el acuerdo alcanzado consista en una gran mezcla variable de concesiones de beneficios políticos y económicos y de oportunidades que se abren. Las negociaciones reflejan tanto los objetivos positivos que las partes desean alcanzar individualmente como los riesgos y miedos negativos frente a los que quieren encontrar algo de seguridad.

Al intentar establecer un mapa de las negociaciones entrelazadas y solapadas, el investigador se encontrará, a menudo, mucho más allá de los límites convencionales de la política internacional o la economía internacional. Con toda probabilidad, el mapa tendrá que incluir las situaciones de la negociación y los resultados en el marco de las economías políticas nacionales. Para ilustrar este punto tomo el examen del régimen monetario internacional de Cohen, que se encuentra en este volumen. Él interpreta esto casi exclusivamente como algo relacionado con la regulación del comportamiento de los tipos de cambio. Sin embargo, su trabajo más reciente (*Banks and the Balance of Payments*)⁸ reconoce implícitamente la importancia fundamental de la regulación de la banca (nacional) a la hora de diseñar el sistema monetario internacional. Probablemente él estará de acuerdo en que el cambio más importante en los años setenta no fue el cambio marginal de los tipos fijos intermitentemente flexibles a los tipos flotantes generalmente gestionados, sino el cambio en el equilibrio de influencia en los mercados internacionales de capital de las autoridades y agencias públicas hacia los operadores privados —un cambio que se reflejó en los cambiantes patrones de la deuda en la mayoría de los países NOPEC (*No Oil Producing and Exporting Countries*).

Establecer los mapas de la negociación nos revelará, por tanto, las raíces domésticas de los acuerdos internacionales y nos dirá más sobre lo que es probable que sea permanente y lo que probablemente se probará como efímero.

Ya sea el propósito la descripción analítica o la prescripción normativa, el ejercicio nos dejará también más abierta la pregunta de qué valores han producido los modelos existentes de negociación y qué valores pueden presumiblemente emerger de los modelos futuros de negociación. Prestando más atención a los valores, elevaremos nuestra visión por encima de los horizontes establecidos por los gobiernos y sus (a menudo limitadas y reducidas) percepciones del interés nacional; nos permitirá introducir aquellos horizontes

⁸ COHEN, Benjamin J. con BASAGNI, Fabio, *Banks and the Balance of Payment: Private Lending in the International Adjustment Process*, Allenheld Osmun, Montclair, N.J., 1981.

que son percibidos por las clases, generaciones y otros grupos sociales transnacionales o subnacionales. Los prejuicios del análisis de los regímenes pueden ser corregidos poniendo atención en las estructuras básicas que determinan la economía política internacional: las estructuras de seguridad, dinero, bienestar, producción, comercio y conocimiento. Cada una de ellas plantea la pregunta de cómo conseguir el cambio, lo que seguramente no es menos importante que la cuestión de cómo mantener el orden.

Además, es más probable que el carácter "dinámico" del "quién consigue qué" de la economía internacional, quede recogido al observar, no al régimen que emerge en la superficie, sino al que subyace en las negociaciones sobre las que se asienta. En ningún caso la totalidad de estas negociaciones claves será entre estados, pues, además de aquéllos entre estados y empresas corporativas, o entre empresas y bancos, habrá otros entre corporaciones y sindicatos o entre grupos políticos que buscan una plataforma común a través de la que conseguir poder político. Una vez analizados los factores que contribuyen al cambio en la fuerza o debilidad de la negociación, será más fácil proceder a observar el resultado con una visión menos egocéntrica y con menos prejuicios.

¿Cuál es el resultado neto y para quién, en términos de orden y estabilidad, riqueza y eficiencia, justicia y libertad? ¿Y en términos de todo lo contrario —inseguridad y riesgo, pobreza y derroche, inequidad y coacción? Me parece que éstas son cuestiones políticas mucho más importantes que las que se presentan en este volumen e implican una visión de la política mundial mucho más amplia y menos sujeta a constricciones culturales.

Traducción: Sergio Caballero Santos

CONCLUSIÓN

“LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS, EL ORDEN MUNDIAL Y LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN REFLECTIVO”

EMANUEL ADLER Y PETER HAAS*

Resumen:

Las Relaciones Internacionales carecen de una teoría y un juego de explicaciones creíble sobre el origen de las instituciones internacionales, los intereses estatales y el comportamiento de los estados en condiciones de incertidumbre. En este volumen no sólo desarrollamos “estudios particulares que (...) pueden iluminar asuntos importantes en la política internacional,” sino que también ofrecemos un programa de investigación mediante el cual los estudiantes de política internacional pueden estudiar de modo empírico el papel de las ideas en las relaciones internacionales.

Palabras clave:

Epistemología, comunidades epistémicas, regímenes internacionales, transparencia.

Title:

Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program

Abstract:

According to this research program, international relations can be seen as an evolutionary process in which epistemic communities play meaningful roles as sources of policy innovation, channels by which these innovations diffuse internationally, and catalysts in the political and institutional processes leading to the selection of their shared goals. International cooperation and, indeed, the development of new world orders based on common meanings and understandings may thus depend on the extent to which nation-states apply their power on behalf of practices that epistemic communities may have helped create, diffuse, and perpetuate.

Keywords:

Epistemic communities, international regimes, transparency.

Este artículo se extrae de la revista *International Organization*, vol. 46, nº 1, *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, invierno 1992, ps. 367-390 y ha sido traducido con permiso de la editorial MIT Press. **Emanuel Adler** es profesor de relaciones internacionales en la Hebrew University de Jerusalén. **Peter M. Haas**, por su parte, es profesor de ciencia política en la Universidad de Massachusetts, Amherst.

“Los imperios del futuro son imperios de la mente”
Winston Churchill

1. Las comunidades epistémicas y la Teoría de Relaciones Internacionales

Las Relaciones Internacionales carecen de una teoría y un juego de explicaciones creíble sobre el origen de las instituciones internacionales, los intereses estatales y el comportamiento de los estados en condiciones de incertidumbre. De hecho, en una reciente revisión de las diferentes aproximaciones a las relaciones internacionales, Robert Keohane reconoció la necesidad de un enfoque “reflectivo” y se lamentó por la ausencia de un “programa de investigación [que mostrara], mediante estudios particulares, que puede iluminar asuntos importantes en la política internacional”¹. El enfoque de las comunidades epistémicas viene a significar una respuesta reflectiva al desafío planteado por Keohane. En este volumen no sólo desarrollamos “estudios particulares que (...) pueden iluminar asuntos importantes en la política internacional,” sino que también ofrecemos un programa de investigación mediante el cual los estudiantes de política internacional pueden estudiar de modo empírico el papel de las ideas en las relaciones internacionales.

Entre las estructuras internacionales y la voluntad humana se encuentra la interpretación. Antes de poder realizar elecciones que impliquen cooperación, es necesario evaluar las circunstancias y definir los intereses. En este sentido, estudiar las ideas de las comunidades epistémicas y su impacto en las políticas concretas significa sumergirse en el mundo interior de la Teoría de Relaciones Internacionales y borrar las fronteras artificiales entre la política internacional y la doméstica, iluminando así la dinámica existente entre estructura y elección.

Las comunidades epistémicas no son tanto un “nuevo” actor internacional o unidad de análisis como un vehículo para el desarrollo de premisas teóricas intuitivas acerca de la articulación de la interpretación y la elección colectiva. El enfoque de las comunidades epistémicas es, de hecho, “metodológicamente pluralista”². Al profundizar en este enfoque pretendemos salvar el espacio existente entre los enfoques fenomenológicos empírico-positivista e interpretativo-relativista - enfoques como el neorrealismo, el institucionalismo liberal, el neofuncionalismo y el análisis cognitivo - a partir de los cuales integrar algunos de sus más importantes postulados. Simultáneamente, queremos subrayar que no buscamos una teoría general de relaciones internacionales. Por el contrario, nuestra intención es, más bien, especificar una serie de condiciones limitadas bajo las cuales el orden, basado en la creación de significado colectivo, es posible al tiempo que explicamos nuestra metodología y proposiciones sustantivas para un programa de investigación reflectivo.

El pluralismo metodológico y la síntesis teórica, que consideramos nuestro punto

¹ Véase KEOHANE, Robert O., *International Institutions and State Power*, West View Press, Boulder, Colo., 1989, p. 173. Esta cita proviene del discurso presidencial a la International Studies Association que Keohane pronunció en 1988.

² Véase LAPID, Yosef, “The Third Debate” en *International Studies Quarterly*, n° 33, septiembre de 1989, ps. 235-254.

fuerte, pueden, no obstante, privarnos de lograr el nivel de concisión que normalmente desean los teóricos de Relaciones Internacionales³. Pero lo que perdemos en concisión puede que lo ganemos en profundidad y comprensión. Esperamos ser capaces de convencer a nuestros lectores de que las comunidades epistémicas constituyen un punto focal teórico que hace más inteligible y, de hecho, más concisa nuestra empresa de integración. Asimismo, nuestras contribuciones heurísticas a este volumen muestran que un programa de investigación reflectivo basado en el concepto de comunidades epistémicas es progresivo – es decir, genera nuevos descubrimientos sobre casos familiares de áreas diversas como la seguridad, la política económica internacional o el medio ambiente⁴.

Tal y como muestran muchos de los artículos de este volumen, ningún enfoque teórico por sí solo – y claramente ninguno de los enfoques mencionados más arriba – ofrece una explicación adecuada para la coordinación internacional. Las aproximaciones neorrealistas destacan por su incapacidad para disociar el interés estatal de las estructuras internacionales; y por no recurrir a asunciones auxiliares sobre la política doméstica, la comunicación, la socialización y los cambios económicos a nivel doméstico, así como a las modificaciones tecnológicas⁵. Además, los neorrealistas asumen que los actores o unidades internacionales carecen incluso de la mínima capacidad para inferir expectativas distintas del propio cambio estructural o para reflexionar sobre modos alternativos de conducta. Si bien este enfoque elegantemente conciso puede haber resultado apropiado para tiempos más simples, la naturaleza compleja de las relaciones internacionales actuales ha hecho que esta mirada quede obsoleta al cuestionar la asunción de que el sistema es lo suficientemente transparente como para que los actores puedan identificar de manera clara sus intereses e interpretar correctamente las señales y comportamiento de los otros. El enfoque que proponemos toma en cuenta la importancia causal de la estructura pero, al mismo tiempo, no cae en el error neorrealista de inferir las expectativas únicamente de las estructuras y de definir la estructura sólo en relación a la distribución material del poder.

Muchos investigadores han complementado los enfoques neorrealistas con asunciones sobre la elección racional, teorizando con frecuencia de modo formal y heurístico⁶. Al incorporar órdenes de preferencias determinadas de modo exógeno a sus análisis, estos autores han dejado de lado algunas de las más importantes fuentes de expectativas de

³ Ver WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979, y KEOHANE, Robert O., *op. cit.*, capítulo 3.

⁴ Ver LAKATOS, Imre, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes" en LAKATOS, Imre y MUSGRAVE, Alan (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge: Proceedings of the International Colloquium in the Philosophy of Science*, London, 1965, vol. 4, Cambridge University Press, Londres, 1970, ps. 91-196.

⁵ Sobre este punto ver en particular los siguientes artículos en este número de *IO*: PETERSON, M. J., "Whalers, Cetologists, Environmentalists, and the International Management of Whaling"; HAAS, Peter M., "Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone"; y KAPSTEIN, Ethan, "Between Power and Purpose: Central Bankers and the Politics of Regulatory Convergence".

⁶ Ver, por ejemplo, HARDIN, Russell, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982; AXELROD, Robert, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Nueva York, 1984; OYE, Kenneth A. (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton, 1986; SNIDAL, Duncan, "The Limits of Hegemonic Stability Theory" en *International Organization*, n° 39, otoño de 1985, ps. 491-517.

los niveles individual (subjetivo) e institucional (intersubjetivo)⁷. El enfoque ha sido, como mínimo, problemático ya que las preferencias e incentivos rara vez son obvios, la naturaleza del juego es normalmente oscura y las instituciones no son totalmente reactivas a los nuevos problemas⁸. El proceso de construcción teórica en el que nos hallamos inmersos puede, no obstante, resultar extremadamente útil para el análisis de la elección racional; pues, a fin de cuentas, aportamos las precondiciones necesarias para la elección racional, explicando de dónde provienen las alternativas y los incentivos.

Según Joseph Grieco, los enfoques institucionalistas liberales “básicamente dicen que incluso si los realistas tienen razón al creer que la anarquía constriñe la voluntad de cooperación, los estados pueden trabajar juntos, especialmente con la asistencia de las instituciones internacionales”⁹. No discrepamos respecto a este argumento. Sin embargo, nosotros comenzamos donde los enfoques institucionalistas liberales lo dejan; en concreto, relacionamos las instituciones con la interacción dinámica entre los juegos políticos de lo doméstico y lo internacional, y describimos estos juegos no sólo en términos de interés material, sino también como parte del tira y afloja y la negociación que se da entre diferentes entendimientos epistémicos y prácticas “contenidas” en comunidades epistémicas y posteriormente también por los agentes políticos. Este enfoque nos permite unir la elección racional y las aproximaciones institucionales-reflectivas, así como explicar el origen no sólo de los intereses, sino también de las instituciones. Al tiempo, aspiramos a explicar lo sustancial de esas instituciones en términos de entendimiento colectivo de las partes participantes, además de sus intereses.

Estamos en deuda con las explicaciones neofuncionalistas y cognitivas, y al estudiar las comunidades epistémicas seguimos la senda que abrieron los pioneros Ernst B. Haas y John Gerard Ruggie¹⁰. En contraste con el neofuncionalismo, no obstante, nuestra intención no es explicar los procesos mediante los cuales la autoridad es transferida del estado-nación a las instituciones internacionales a medida que los problemas se vuelven más técnicos o más apropiados para la creación de significados comunes con base científica. Tampoco estamos meramente interesados en analizar los estilos de pensamiento científico y político en su combinación para crear varios tipos de orden mundial¹¹. Por el contrario, contemplamos el aprendizaje como un proceso más relacionado con la política que con la

⁷ Ver KRATOCHWIL, Friedrich, y RUGGIE, John G., “International Organization: A State of the Art on an Art of the State” en *International Organization*, n° 40, otoño de 1986, ps. 753-756. Ver también HAGGARD, Stephan y SIMMONS, Beth A., “Theories of International Regimes” en *International Organization*, n° 41, verano de 1987, ps. 491-517.

⁸ Ver STEIN, Arthur A., *Why Nations Cooperate*, Cornell University Press, Ithaca, 1990; JERVIS, Robert, “Realism, Game Theory, and Cooperation” en *World Politics*, n° 40, abril 1988, ps. 317-349; NICOLSON, Harold, *Diplomacy*, 2° ed., Oxford University Press, Londres, 1955, ps. 24-27.

⁹ GRIECO, Joseph M., “Anarchy and the Limits of Cooperation” en *International Organization*, n° 42, verano 1988, p. 486. Ver también KEOHANE, Robert. O., *op. cit.*, capítulos 1 y 7.

¹⁰ Véase HAAS, Ernst B., *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, Stanford, 1964; y RUGGIE, John Gerard, “International Responses to Technology” en *International Organization*, n° 29, verano 1975, ps. 557-584.

¹¹ Véase las siguientes obras de HAAS, Ernst B.: “Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes” en *World Politics*, n° 32, abril 1980, ps. 357-405; y *When Knowledge is Power*, University of California Press, Berkeley, 1990.

ciencia y convertimos el estudio del proceso político en una cuestión de *quién aprende qué, dónde, a beneficio de quién y por qué*. Nuestra inquietud se centra en el razonamiento, pero no en las formas de razonamiento puramente racionales que asume gran parte de la tradición neorrealista y de la elección racional o en las formas que son tomadas como una matriz teleológica para gran parte del pensamiento neofuncionalista. Aunque nos centramos en la racionalidad, somos agnósticos en cuanto a la forma que esa racionalidad toma. Por racionalidad nos referimos a un patrón de razonamiento internamente consistente. No tiene por qué ser lógico-deductivo¹².

Nuestra crítica a los enfoques mencionados anteriormente no debería ser interpretada como reflejo de una preferencia por análisis interpretativos posestructuralistas, pospositivistas y radicales, aunque sí esperamos salvar la distancia existente entre las miradas estructurales e interpretativas. Rechazamos la visión de las relaciones internacionales como mero reflejo de los discursos y los hábitos – donde la palabra es el único poder –, aunque hemos incorporado en nuestra interpretación reflectiva la idea de que el modo en que la gente y las instituciones interpretan y representan los fenómenos y las estructura, representa una importante diferencia acerca de los resultados que podemos esperar en las relaciones internacionales¹³. En consecuencia, adoptamos una ontología que abraza los factores históricos e interpretativos además de las fuerzas estructurales, explicando el cambio de un modo dinámico. Esta ontología refleja una epistemología que está basada en un fuerte elemento de intersubjetividad. Aunque sólo sea mientras se mantenga un tenue vínculo entre los objetos y su representación, podemos rechazar centrarnos exclusivamente en las palabras y el discurso. Al defender una vinculación epistemológica y ontológica entre las palabras y los objetos con los que están comúnmente asociadas, creemos que el aprendizaje puede ocurrir a través de la reflexión sobre eventos empíricos más que a través de su representación.

Por último, las comunidades epistémicas no deben ser confundidas con un nuevo actor hegemónico que actúa como el origen de la dirección política y moral en la sociedad¹⁴. Las comunidades epistémicas no están en el negocio del control de la sociedad; lo que controlan son los problemas internacionales. Su enfoque es instrumental y su vida se limita al tiempo y al espacio, definidos por el problema y sus soluciones. Las comunidades epistémicas no son ni filósofos, ni reyes, ni tampoco filósofos-reyes.

¹² Para una visión alternativa ver KEOHANE, Robert O., "Neorealism and World Politics" en KEOHANE, Robert O. (ed.), *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986, p. 11.

¹³ ASHLEY, Richard K., "The Poverty of Neorealism" en *International Organization*, N° 38, primavera 1984, ps. 225-286; ASHLEY, Richard K. y WALKER, R. B. J., "Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies" en *International Studies Quarterly*, n° 34, septiembre 1990, ps. 259-268; y DER DERIAN, James y SHAPIRO, Michael J., *International-Intertextual Relation: Postmodern Readings of World Politics*, Lexington Books, Lexington, 1989.

¹⁴ AUGELLI, Enrico y MURPHY, Craig, *America's Quest for Supremacy and the Third World*, Pinter, Londres, 1988, Cap. 6. Ver también, ELLUL, Jacques, *The Technological Society*, Knopf, Nueva York, 1964; GALBRAITH, John Kenneth, *The New Industrial State*, 3ª Ed., Houghton Mifflin, Boston, 1978; y MUMFORD, Lewis, *Technics and Civilization*, Harcourt, Brace & World, Nueva York, 1963.

2. Las comunidades epistémicas y la coordinación de las políticas

La coordinación de las políticas está en último término basada en el consentimiento y las expectativas mutuas¹⁵. La principal pregunta teórica que puede plantearse en la política internacional es: “¿de dónde provienen las expectativas?”. Esta pregunta se dirige al núcleo del enfoque de las comunidades epistémicas. Intentamos mostrar aquí que las expectativas en la política internacional provienen de procesos interpretativos que incluyen estructuras políticas y culturales además de instituciones “dedicadas a definir y modificar valores y el sentido de la acción”¹⁶. Nuestro argumento sugiere una interpretación “estructuracionista” que argumenta que del mismo modo que las estructuras están constituidas por la práctica y las autocomprensiones de los agentes, también la influencia e intereses de los agentes son constituidos y explicados por las estructuras políticas y culturales. Si definimos el papel jugado por las comunidades epistémicas como una función de coordinación de políticas, entonces la tarea es mostrar no sólo las características estructurales del juego de la coordinación, sino también los procesos por los que los agentes y sus expectativas son creados, y por los que se definen las alternativas y resultados del juego.

Con ayuda de este marco teórico es posible que seamos capaces de identificar expectativas de intereses e incentivos de las interpretaciones comunes creadas por las comunidades epistémicas; siempre que podamos mostrar que estas interpretaciones tienen posibilidades de ser escogidas de manera contrastada a través de estructuras y procesos políticos nacionales. A modo de hipótesis, por tanto, podemos decir que una comunidad epistémica, cuanto más se moviliza y gana influencia en su respectivo estado-nación, mayor es la posibilidad de que éste último ejerza, a su vez, poder en nombre de los valores y prácticas que promueve la comunidad y, en consecuencia, contribuya a su institucionalización internacional. En los juegos de coordinación relativos a asuntos de naturaleza técnica, los resultados cooperativos pueden depender así de la medida en la que los estados-nación, después de tomar todo en consideración, incluyendo el impulso de deserción, aplican su poder en nombre de una práctica que las comunidades epistémicas han podido ayudar a crear y perpetuar. Esto puede ocurrir porque los entendimientos y valores que generan prácticas, una vez son compartidos por estados poderosos, pueden tener el efecto de una estructura internacional, proporcionando las razones, hábitos, expectativas y argumentos de peso para la cooperación. Si conocemos el nombre de la comunidad epistémica ganadora, podemos deducir las alternativas políticas probables para la selección política. Los artículos en este volumen han rastreado de cerca el proceso por el que tales visiones emergen y se difunden, sirviendo como base para generalizaciones teóricas más amplias. En cada caso, los autores han tenido el cuidado de especificar las creencias de una comunidad epistémica independientemente de sus acciones y con anterioridad a su implicación en las políticas concretas.

¹⁵ Las evaluaciones puramente nacionales de la forma “correcta” de regulación también juegan un papel en la coordinación de las políticas, pero este asunto se trata más adelante.

¹⁶ MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” en *American Political Science Review*, nº 78, septiembre 1984, ps. 734-749.

3. Las comunidades epistémicas y la evolución de las políticas

La metáfora más útil para pensar sobre las comunidades epistémicas es la de la evolución. Así, tal y como Adler ya ha argumentado en otro trabajo, “en cualquier punto del tiempo y del espacio de un proceso histórico, los actores internacionales (...) pueden verse afectados por conjuntos de entendimientos colectivos del mundo físico y social políticamente relevantes y que están sujetos a procesos de selección política y, con ello, a cambio evolutivo”¹⁷.

Queremos resaltar que nos aproximamos a la evolución como a una metáfora más que como a un modelo formal, porque las ideas “fallidas” no se extinguen, sino que simplemente se archivan para futuras referencias y están sujetas a reinterpretaciones futuras¹⁸. Por lo tanto, en este caso, no nos identificamos con la tradición de la biología evolutiva que es la más comúnmente aplicada en las ciencias sociales, sino que nos apoyamos en la biología del desarrollo, en la que los cambios evolutivos en las estructuras, una vez ocurren, son en gran medida irreversibles y determinan virtualmente el abanico de subsecuentes opciones disponibles para la especie. Por ejemplo, una vez las aves adquieren una estructura ósea (morfología) apta para el vuelo, ya no pueden volver al sustrato primordial. Este modelo evolutivo de senderos dependientes implica que los efectos de la participación epistémica no son fácilmente reversibles. En la medida en la que es posible encontrar múltiples puntos de equilibrio en el sistema internacional, las comunidades epistémicas ayudan a identificar cuál de ellos es seleccionado¹⁹. Los resultados derivados reflejan la visión inicial de la comunidad epistémica que asistió a la creación de un marco y la institucionalización de la cuestión.

Este proceso de evolución de las políticas presenta cuatro pasos principales: innovación de las políticas, difusión, selección y persistencia. Para operacionalizar este esquema podemos ver la política exterior como un proceso por el que las innovaciones intelectuales (que las comunidades epistémicas ayudan a producir) están insertas en las organizaciones domésticas e internacionales (en las que es posible que residan las comunidades epistémicas) y son seleccionadas por procesos políticos para convertirse en la base de nuevos o transformados intereses nacionales. Del mismo modo, bajo ciertas condiciones, podemos ver la política internacional como el proceso por el cual las innovaciones de las comunidades epistémicas se difunden a nivel nacional, transnacional e internacional para convertirse en la base de prácticas e instituciones internacionales nuevas o transformadas y en los atributos emergentes de un nuevo orden mundial. Esta

¹⁷ ADLER, Emanuel, “Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and their Progress” en ADLER, Emanuel y CRAWFORD, Beverly (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York, 1991, p. 47.

¹⁸ Las posteriores invocaciones de estas ideas están sujetas a factores históricamente contingentes aplicados al tiempo de su utilización. Véase por ejemplo la discusión de Hall acerca de las distintas interpretaciones Keynesianas y la discusión de Haas sobre las diversas formas de nacionalismo y las diferentes formas en las que estas son aplicadas a lo largo del tiempo en las siguientes obras: HALL, Peter A. (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press, Princeton, 1989; HAAS, Ernst B., “What is Nationalism?” en *International Organization*, n° 40, verano 1986, ps. 707-744.

¹⁹ Véase ADLER, Emanuel, “Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for ... *op. cit.*”; DAVID, Paul A., “Clio and the Economics of Qwerty” en *Economic History*, n° 75, mayo 1985, ps. 332-337; y KRASNER, Stephen D., “Sovereignty and Institutional Perspective” en *Comparative Political Studies*, n° 21, abril 1988, ps. 77-80.

interpretación de la política internacional gana en importancia a medida que los asuntos internacionales se caracterizan, cada vez más, por sus aspectos técnicos, su complejidad, su incertidumbre y su interdependencia. Con una creciente interdependencia y a causa de los contactos diplomáticos dirigidos a ocuparse de la complejidad técnica y la incertidumbre, las naciones se transmiten entre sí las innovaciones selectivamente retenidas a nivel nacional²⁰. Una vez se comparten a nivel internacional las expectativas y valores inyectados en el proceso político por las comunidades epistémicas, éstos ayudan a coordinar o estructurar las relaciones internacionales.

Los pasos internacionales y domésticos del proceso de evolución política pueden hacerse más inteligibles con la ayuda de la descripción que Robert Putnam hace de la política internacional como un “juego de dos niveles”. En el nivel nacional, indica Putnam, “los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, y los políticos buscan el poder mediante la construcción de coaliciones entre esos grupos”. En el nivel internacional, “los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones internas mientras minimizan las consecuencias adversas de los acontecimientos externos”²¹. Los juegos de dos niveles, con todo, no tratan sólo de intereses fijos y poder; también tratan de la selección, expansión y retención de expectativas y valores tanto al nivel nacional como al internacional. Así, el juego doméstico se refiere al modo en que las expectativas y los valores entran en el proceso político a través de la participación activa de comunidades epistémicas domésticas y transnacionales, y de cómo mediante el proceso político estas ideas ayudan a definir el interés nacional, que se convierte entonces en un *input* conceptual y normativo para el juego internacional. En el juego internacional, los gobiernos no sólo actúan ante la preocupación por la atmósfera política doméstica, sino también por la necesidad de solucionar problemas internacionales, cuyas interpretaciones y significados están insertos en el interés nacional. Como parte de este juego, los gobiernos transmiten expectativas y valores que compiten entre sí para convertirse en la base de la conducta internacional. Las elecciones realizadas en el nivel internacional también tienen implicaciones para la política doméstica. Al identificar el conjunto de posibles soluciones internacionales, las coaliciones domésticas se realinean.

En un marco de este tipo, las comunidades epistémicas juegan un papel evolutivo como fuente de innovaciones para las políticas y como canal a través del cual estas innovaciones se extienden a escala internacional. Tal y como indican la mayoría de los artículos de este volumen, generalmente las ideas sobre las políticas de las comunidades epistémicas evolucionan independientemente, más que bajo la influencia directa, de las fuentes de autoridad gubernamental. El impacto de las comunidades epistémicas se institucionaliza a corto plazo mediante la insinuación política de sus miembros sobre el proceso de generación de políticas, por medio de su capacidad para adquirir responsabilidad regulatoria, así como de creación de políticas y persuadir a otros de lo acertado de su enfoque. A largo plazo, la

²⁰ Para una rápida descripción de este enfoque ver ADLER, Emanuel, “Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for... *op. cit.*, ps. 50-60.

²¹ PUTNAM, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” en *International Organization*, nº 42, verano 1988, p. 434.

institucionalización de la influencia de las comunidades epistémicas se produce a través de la socialización, identificada por G. John Ikenberry y Charles Kupchan como “un proceso de aprendizaje en el que las normas y los ideales se transmiten de un actor a otro”²². La socialización es especialmente importante para la coordinación internacional de las políticas porque las soluciones duraderas a los juegos de cooperación dependen de un marco epistémico común que permita a las unidades comportarse de modo racional y formular expectativas “racionales”²³.

A medida que las comunidades epistémicas se consolidan y expanden su influencia política y burocrática a nivel internacional, pueden incorporarse ideas adicionales al núcleo de las creencias de la comunidad. En el caso del intercambio de servicios, por ejemplo, algunos miembros de las naciones europeas y de las naciones en vías de desarrollo introducían ideas más diversas a medida que se sumaban a la comunidad. Aunque pueden ocurrir otros cambios y los grupos inicialmente implicados pueden verse reemplazados por otros más familiarizados con el día a día de las preocupaciones asociadas a las políticas, persiste el impacto evolutivo de las ideas de las comunidades epistémicas. Esto se aprecia claramente en el caso del *General Agreement on Tariffs and Trade*²⁴ (GATT). Las naciones siguen cumpliendo con los principios de libre comercio del GATT pese a los incentivos de su incumplimiento y pese a la existencia de presiones domésticas cada vez mayores a favor de políticas proteccionistas. En la rama ejecutiva del gobierno de Estados Unidos, la continuada participación de economistas de trasfondo keynesiano ha influido a la hora de promover el cumplimiento del GATT pese a un muy alto grado de desacuerdo ciudadano²⁵.

La influencia de las comunidades epistémicas persiste a través de las instituciones que ellas ayudan a crear e informan con sus preferencias sobre su visión del mundo. Incluso si los miembros de la comunidad fueran consultados al inicio para clarificar alternativas políticas en un campo dado, más que identificar intereses estatales - una vez las ideas de

²² IKENBERRY, G. John y KUPCHAN, Charles A., “Socialization and Hegemonic Power” en *International Organization*, nº 44, verano 1990, p. 289.

²³ Waltz localiza dos características prominentes que ayudan a identificar las expectativas. Según Walts, “[e]n sí misma, una estructura no lleva más claramente a un resultado que a otro. La estructura afecta al comportamiento dentro del sistema, pero lo hace sólo de manera indirecta. Los efectos se producen de dos maneras: a través de la socialización de los actores y a través de la competencia que se genera entre ellos”. Ver WALTZ, Kenneth, *Theory... op. cit.*, p. 74.

²⁴ [N. del T.]: He preferido mantener el nombre original del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio por el uso generalizado que de su acrónimo inglés GATT se hace también en lengua castellana.

²⁵ Ver GOLDSTEIN, Judith, “The Political Economy of Trade” en *American Political Science Review*, nº 80, Marzo 1986, ps. 161-184. Ver También DESTLER, I. M., *American Trade Politics: System Under Stress*, Institute for International Economics, Washington, 1986; BHAGWATI, Jagdish, *Protectionism*, MIT Press, Cambridge, 1989 y RUGGIE, John G., “Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations” en ADLER y CRAWFORD, *Progress in Postwar International Relations*, ps. 201-234. Otras explicaciones ponderosas sobre el comportamiento comercial persistente, relacionada en gran medida con intereses particularistas, son las que se ofrecen en los siguientes trabajos: KRASNER, Stephen D., “The Tokyo Round” en *International Studies Quarterly*, nº 23, diciembre 1979, ps. 491-531; DESTLER, I. M. y ODELL, John S., *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*, Institute for International Economics, Washington, 1987; y MILNER, Helen V., *Resisting Protectionism*, Princeton University Press, Princeton, 1988. Sin embargo, estos trabajos no consiguen capturar la resistencia institucional a los desafíos al libre comercio.

estos miembros son asimiladas e institucionalizadas - éstas continúan influyendo en las prácticas estatales en ese campo por medio del hábito y la inercia institucional²⁶.

3.1. Pasos en el proceso de la evolución de las políticas

Innovación en las políticas. Las comunidades epistémicas ejercen influencia en la renovación de las políticas por medio de: el acotamiento del rango de controversia política alrededor de un asunto, la definición de los intereses de los estados y la fijación de estándares.

En el caso de un área temática específica – como, por ejemplo, la gestión económica de la posguerra²⁷, control de armamentos, control de la polución o la regulación del intercambio de servicios – el modo en que un gobierno piensa sobre los intereses, los objetivos de las políticas y los medios para llevar a cabo su coordinación depende del modo en que conciben el contexto en el que se deben realizar esfuerzos particulares. Al identificar la naturaleza del área temática y formular el contexto en el que se interpretan los nuevos datos e ideas, las comunidades epistémicas establecen los límites del discurso colectivo de las políticas, al tiempo que guían a los actores que toman las decisiones en su elección de normas e instituciones apropiadas en el marco de las cuales resolver o gestionar los problemas²⁸. La identificación de los intereses nacionales es una consecuencia natural del modo en que se formulan las cuestiones. La formulación o establecimiento del contexto puede también crear un clima favorable para una mayor aceptación y difusión de las creencias de las comunidades epistémicas.

Por ejemplo, al presentar el mundo en términos de un mercado internacional, los miembros de la comunidad de expertos implicados en los esfuerzos relativos a la gestión económica de la posguerra, alertaron a los actores encargados de formular las políticas sobre las posibilidades de las ganancias mutuas, así como de la necesidad de una acción estratégica y coordinada. Posteriormente, informaron a los actores de posibles enlaces e incentivos respecto a otros asuntos y colaboraron en la articulación de esfuerzos coordinados.

En el caso del control de armamentos, una comunidad epistémica con base en Estados Unidos formuló y llamó la atención sobre la cuestión de la cooperación de las superpotencias a propósito del control de armas nucleares. Como consecuencia, esta comunidad, junto con expertos soviéticos que siguiendo las ideas estadounidenses habían creado una comunidad epistémica propia, dieron forma a las percepciones sobre la seguridad internacional y el interés estatal de aquellos actores encargados de formular las políticas concretas. Ante la ausencia de guerra, las expectativas de estos últimos actores sobre el

²⁶ ROSENAU, James N., "Hegemons, Regimes, and Habit-Driven Actors" en *International Organization*, n° 40, otoño 1986, ps. 849-894.

²⁷ [N. del T.]: El autor se refiere cuando utiliza el genérico posguerra al período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

²⁸ Para un tratamiento relacionado véase BAUMGARTNER, Tom *et alia*, "Meta-Power and the Structuring of Social Hierarchies" en BURNS, Tom R. y BUCKLEY, Walter (eds.), *Power and Control: Social Structures and their Transformation*, Sage, Beverly Hills, 1976, ps. 215-288; y GAVENTA, John, *Power and Powerlessness*, University of Illinois Press, Urbana, 1980.

conflicto armado tienden a provenir directamente del consejo teóricamente informado que reciben. Mediante el ofrecimiento de asesoramiento experto y la formulación del contexto, las comunidades epistémicas influyeron en las expectativas de los actores encargados de dar forma a las políticas concretas; lo cual influyó a su vez en su comportamiento. Respecto al interés estatal, las comunidades no sólo contribuyeron a convencer a los líderes estadounidenses y soviéticos de que evitar una guerra nuclear revertía en su mutuo beneficio, sino que generaron también un renovado interés en el control de armamentos. En Estados Unidos, este interés contrastaba con la idea de un desarme general, que nunca se llegó a materializar como interés estatal y como curso de acción. Las ideas de los expertos en control de armamentos están reflejadas en el Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos (ABM²⁹) y en posteriores acuerdos que las superpotencias alcanzaron a lo largo del período de la Guerra Fría.

La capacidad de las comunidades epistémicas para alterar la percepción y formular el contexto para respuestas colectivas a problemas internacionales también se observa claramente en los asuntos relacionados con la contaminación medioambiental. Con anterioridad a 1972 los clorofluorocarbonos (CFCs) no estaban universalmente considerados como contaminantes³⁰. Especialmente fuera del mundo desarrollado, estos productos químicos que se utilizan en refrigeración, aire acondicionado y manufactura de chips para ordenadores, eran valorados de modo positivo como señales de industrialización. De un modo más general, las enormes bocanadas de humo se percibían como símbolos de progreso. Desde entonces, los gobiernos de muchos de los países menos desarrollados han reconocido a los CFCs como contaminantes que contribuyen al agotamiento del ozono estratosférico y han empezado a coordinar sus acciones para prevenir o mejorar en la emisión de CFCs. Asimismo, como consecuencia de las actividades de formulación de la comunidad epistémica ecológica, asuntos específicos sobre el medioambiente han sido confiados a nuevas o diferentes organizaciones. El Convenio de Basilea de 1989 sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, por ejemplo, se concluyó bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP³¹), más que bajo los auspicios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el GATT, en cuyo seno se desarrollaría normalmente el tema formal del comercio químico³². En consecuencia, las decisiones conjuntas han hecho hincapié en la protección medioambiental incluso a costa de la liberalización del comercio.

²⁹ [N. del T.]: ABM por sus siglas en inglés, en referencia a *Anti-Ballistic Missile Treaty*.

³⁰ Sobre las percepciones de la contaminación ver DOUGLAS, Mary, "Environments at Risk" en *Implicit Meanings: Essays in Anthropology*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1975, ps. 230-248. Sobre los cambios desde 1972 hasta 1982 en las respuestas de los líderes a las pruebas físicas de la degradación medioambiental ver TOLBA, Mostafa Kamal (ed.), *Evolving Environmental Perceptions from Stockholm to Nairobi*, Butterworths, Londres, 1988.

³¹ [N. del T.]: De nuevo por sus siglas en inglés, en castellano sus siglas son PNUMA.

³² Ver RUBBLACK, Susanne, "Controlling Transboundary Movements of Hazardous Waste: The Evolution of a Global Convention" en *The Fletcher Forum of World Affairs*, nº 13, invierno 1989, ps. 113-126; y HILZ, Christopher y RADKA, Mark, "The Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal" en SUSSKIND, Lawrence E., SISKIND, Esther y BRESLIN, J. William (eds.), *Nine Case Studies in International Environmental Negotiation*, MIT-Harvard Public Disputes Program, Cambridge, mayo 1990, ps. 75-98.

Las comunidades epistémicas también tienen una influencia directa sobre la identificación de los intereses nacionales. En el caso del intercambio de servicios, los actores encargados de tomar las decisiones políticas, que no estaban familiarizados con las dimensiones de un nuevo problema, acudieron a las ideas de una comunidad epistémica. Al caracterizar una serie de servicios internacionales como “comercio” más que como un monopolio público o natural, la comunidad epistémica alojó los servicios en las dinámicas más amplias asociadas al GATT. Como alternativa, la cuestión de los servicios en el comercio podría haber sido asumida por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD³³) o alguna otra organización internacional, llevando con ello a resultados regulatorios en lugar de a otros orientados hacia el mercado. En consecuencia, a través de la identificación de los parámetros de la cuestión, la comunidad epistémica no sólo ayudó a los agentes políticos a identificar sus intereses y tácticas, sino que también proporcionó un amplio esquema para la cobertura del GATT en relación al comercio de servicios. A medida que las negociaciones se centraron más y más en detalles específicos, la comunidad epistémica estuvo cada vez menos implicada, si bien su influencia se mantuvo. En el lenguaje evolutivo al que nos referimos anteriormente, la morfología institucional de la que la comunidad epistémica era responsable demostró ser inmutable.

En las telecomunicaciones y otras áreas temáticas, las comunidades epistémicas han jugado un papel similar a la hora de formular el contexto e influir sobre las elecciones de los estados. Tal y como Peter Cowhey argumentó en un número anterior de *IO*, el régimen de las telecomunicaciones estaba originalmente anclado en ideas de monopolio natural y se encontraba fuertemente influido por las percepciones de los economistas. Sin la influencia de una comunidad epistémica de ingenieros preocupados por el diseño y la coordinación internacional del equipo y los estándares de las telecomunicaciones, el régimen no habría avanzado en la dirección de los acuerdos multilaterales³⁴. También en otras áreas, las ideas de pequeñas comunidades de economistas han tenido efectos de largo alcance. Por ejemplo, la visión del desarrollo económico de Raúl Prebisch, tal y como fue asumida por numerosos economistas, ha tenido un impacto duradero en los estilos de desarrollo en Latinoamérica. Las ideas de Prebisch se inculcaron en la Comisión Económica para América Latina y fueron adoptadas por un número de gobiernos latinoamericanos; lo que, a su vez, informó las negociaciones de numerosos proyectos como los patrocinados por la UNCTAD³⁵.

Las comunidades epistémicas han influido en la innovación de las políticas no sólo a través de su capacidad de formular cuestiones y definir los intereses estatales, sino también

³³ [N. del T.]: UNCTAD por sus siglas en inglés (*United Nations Conference on Trade and Development*).

³⁴ COWHEY, Peter F., “The International Telecommunications Regime” en *International Organization*, nº 44, primavera 1990, ps. 169-200.

³⁵ Ver DELL, Sydney, “Economists in the United Nations” en COATS, A. W. (ed.), *Economists in International Agencies*, Praeger, Nueva York, 1986. Para una visión ligeramente diferente que resalta la variación con la que las ideas de Prebisch fueron recogidas en diversos países latinoamericanos véase SIKKINK, Kathryn, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca, 1991. Ver también ROTHSTEIN, Robert L., *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton, 1979.

por su influencia para fijar estándares y desarrollar las regulaciones. Tal y como ha señalado Otto Frankel en un reciente estudio, la creación de bancos de genes para la preservación de los recursos genéticos gracias al Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos se basó en las opiniones y estándares comunes establecidos por un grupo de genetistas vegetales interesados por encontrar el modo más efectivo de preservar el germoplasma vegetal³⁶. Los estudios presentados en este volumen proporcionan numerosos ejemplos sobre la influencia de las comunidades epistémicas en los estándares y regulaciones: una comunidad de economistas y administradores de ayuda alimentaria orientados hacia el desarrollo elaboró nuevos criterios para la asignación y transferencia de los recursos de la ayuda alimentaria; una comunidad de expertos en el campo del control de armas aportó los detalles fundamentales del Tratado ABM; y una comunidad de cetólogos fue la responsable de la adopción de nuevos procedimientos de gestión y regulaciones en la pesca de ballenas.

Los estudios incluidos en este volumen también ofrecen numerosos ejemplos de casos en los que las comunidades epistémicas fueron responsables del acotamiento del marco en el que era posible llegar a acuerdos políticos. En el caso del establecimiento de regulaciones para la protección del ozono estratosférico, fueron los expertos en medio ambiente quienes identificaron el conjunto de productos químicos implicados en el deterioro de la capa de ozono y quienes fijaron los niveles en los que las emisiones químicas debían mantenerse controladas dejando, sin embargo, espacio para el acuerdo y el compromiso político. Y en el caso del acuerdo de Bretton Woods, el núcleo del sistema monetario – con su hincapié en tipos de cambio fijos, sistema de no-devaluación sin consulta previa y libre convertibilidad con el dólar garantizado por el oro – fue resultado del consenso de los expertos; mientras, los compromisos sobre el apoyo a la balanza de pagos y la responsabilidad relativa de los países deficitarios y acreedores, se resolvieron por pura fuerza política.

Difusión de las políticas. Sin los procesos de comunicación y socialización internacional que las comunidades epistémicas ayudan a promover, las nuevas ideas e innovaciones en las políticas permanecerían confinadas a grupos de investigación, organizaciones internacionales o gobiernos nacionales individuales y, por lo tanto, no producirían efectos estructurales. Los miembros de las comunidades epistémicas se implican activamente en esfuerzos a nivel nacional, pero también difunden sus consejos sobre políticas concretas a nivel transnacional mediante comunicaciones con colegas de cuerpos científicos y otras organizaciones internacionales en conferencias, publicaciones y otros métodos de intercambio de enseñanzas e información. Los vínculos transnacionales les permiten ejercer presión simultánea en los gobiernos, incluso aunque esta presión conjunta no sea formalmente planeada por los miembros de la comunidad. La difusión de las innovaciones intelectuales ayuda a los gobiernos a redefinir sus expectativas, a alcanzar comprensiones comunes y a coordinar sus acciones de acuerdo con estas categorías.

Los casos descritos en este volumen y en otros lugares muestran que son muchos

³⁶ FRANKEL, Otto H., "Genetic Resources: Evolutionary and Social Responsibilities" en KLOPPENBURG Jr., Jack R. (ed.), *Seeds and Sovereignty: The Use and Control of Plant Genetic Resources*, Duke University Press, Durham, 1988, ps. 19-46.

los caminos y los métodos para la difusión. La difusión de ideas entre Estados Unidos y Gran Bretaña fue un factor clave en el desarrollo de un orden económico de posguerra y, de manera más reciente, de acuerdos para la regulación bancaria. Los casos que se refieren al ozono y al intercambio de servicios también muestran con claridad cómo las innovaciones de las comunidades epistémicas se pueden difundir desde un pequeño número de actores nacionales clave a un grupo mucho más amplio, resultando atractivas y alcanzando finalmente a la masa crítica de los gobiernos que necesitan llevar a cabo una coordinación internacional efectiva de sus políticas. En el caso de las armas estratégicas, el estudio de caso aquí presentado ilustra cómo la comunidad epistémica estadounidense fue capaz de difundir su comprensión conceptual a la Unión Soviética, creando así un arco amplio de vínculos transnacionales entre los mandos estratégicos de las superpotencias, y una idea compartida sobre la que basar las prácticas de control de armamentos. Otros estudios han demostrado cómo los investigadores estadounidenses del campo de la física nuclear, la conservación de la energía y la investigación atmosférica han transmitido también nuevas técnicas a sus homólogos soviéticos³⁷.

Los miembros de las comunidades epistémicas juegan papeles directos e indirectos en la coordinación de las políticas mediante la difusión de las ideas y la influencia que ejercen en las posiciones adoptadas por una amplia gama de actores tales como agencias domésticas e internacionales, burócratas gubernamentales y actores encargados de tomar decisiones políticas, cuerpos legislativos y empresariales, y la opinión pública. De los estudios presentados aquí podemos extraer ciertas conclusiones al respecto. Primero, si una comunidad epistémica adquiere poder en únicamente un país o un cuerpo internacional, entonces su influencia internacional es meramente la función de la influencia de ese país o cuerpo sobre otros. Por el contrario, si la comunidad es capaz de influir simultáneamente sobre varios gobiernos a través de miembros transnacionales, entonces puede contribuir de forma más directa a la convergencia informal de las preferencias en las políticas.

Segundo, si las ideas de una comunidad epistémica pasan a estar fuertemente arraigadas en las agencias regulatorias de un solo país, éstas pueden influir directamente sobre la fijación de estándares y el desarrollo de políticas en ese país. De nuevo, si la influencia se ejerce sobre las agencias de varios países se fomenta la convergencia informal.

Tercero, si los miembros de la comunidad epistémica tienen éxito en la captura de agentes que jueguen un papel fundamental en las negociaciones sobre determinados temas – como ocurrió con el caso del ozono, donde las ideas de la comunidad fueron eventualmente defendidas con ímpetu por Estados Unidos y por los mayores productores de CFCs –, entonces pueden tener un impacto directo en el establecimiento de agendas y en las negociaciones, así como un impacto indirecto sobre la conducta de países más pequeños y sobre los fabricantes a través de las presiones ejercidas por la potencia hegemónica y las señales del mercado generadas por las acciones del fabricante mayoritario. En contraste, al influir en el gobierno o el cuerpo ejecutivo de un actor menos poderoso – ya sea un estado

³⁷ Ver, por ejemplo, SOCOLOW, Robert H., "US-Soviet Collaboration in Energy Conservation, Research and Development" en *Proceedings of the Conference on Technology-Based Confidence Building: Energy and Environment*, Los Alamos National Laboratory, Los Alamos, noviembre 1989, ps. 402-408.

o una empresa – es probable que las comunidades epistémicas influyan sólo sobre las políticas domésticas e internacionales de ese actor, puesto que los estados más pequeños carecen de la capacidad de influencia necesaria para informar acuerdos colectivos o el comportamiento de otros estados y las corporaciones más pequeñas tienen un menor impacto en el mercado. No obstante, a través de la influencia doméstica, las comunidades ayudan a promover la implementación de los acuerdos colectivos mediante la inhibición de la tentación que pueden sentir los estados más pequeños de saltarse sus cláusulas y por la presión que ejercen sobre las corporaciones más pequeñas para asegurar el cumplimiento de sus términos.

Y cuarto, una comunidad epistémica no tiene por qué ser grande para tener un impacto sobre la coordinación internacional de las políticas. Aunque la pertenencia a las comunidades variaba en gran manera en los casos aquí presentados, normalmente se trataba de grupos por debajo de las treinta y cinco personas, pudiendo ser incluso muchas menos. Lo que importa es que los miembros sean actores respetados en sus propias disciplinas y tengan capacidad de influir sobre aquellos que la integran; pero también la capacidad de extender su influencia directa o indirecta con un patrón siempre expansivo, alcanzando eventualmente a actores fundamentales del proceso de coordinación de las políticas. Lo que también tiene una importancia clara es la oportunidad de la acción. Tal y como demuestran los estudios presentados, las crisis y los acontecimientos dramáticos alertan a los dirigentes sobre las limitaciones en su concepción de los temas y/o bien provocan la búsqueda de consejo en una comunidad epistémica de expertos, o bien aumentan su confianza en las comunidades de apoyo ya establecidas. Las crisis y los nuevos acontecimientos no sólo aceleran el proceso de difusión, sino que también convierten en urgente la tarea de reevaluar las políticas ya existentes y encontrar alternativas.

Esto fue evidente, por ejemplo, en el caso del control de armas. El hecho de que los soviéticos hubieran desarrollado la tecnología necesaria para lanzar el *Sputnik* y atacar con misiles balísticos intercontinentales, aumentó la percepción de la amenaza de un ataque sorpresa soviético sobre Estados Unidos. Esto, junto con la incertidumbre acerca del potencial tecnológico y el comportamiento del oponente, precipitó la búsqueda de asesoramiento en el campo de las armas estratégicas. Fue la crisis de los misiles de Cuba, sin embargo, la que claramente demostró en la práctica lo que los expertos en control de armamentos habían empezado a argumentar en la teoría, llevando todo ello a una nueva política de control de armamentos. De modo similar, las fallas bancarias, las crisis de la deuda y las incertidumbres en las operaciones del sistema financiero internacional fueron el detonante de la búsqueda de asesoramiento experto en la cuestión de la regulación bancaria. Por lo que se refiere a la cuestión de la caza de ballenas, la dramática caída en el nivel de capturas causó una creciente preocupación e incertidumbre sobre la sostenibilidad de estas operaciones y resultó en la adopción de nuevos procedimientos para gestionar la caza. Asimismo, las noticias del “agujero” de ozono alertaron a los políticos sobre la

gravedad de la amenaza medioambiental³⁸. En este caso, resulta llamativo que la comunidad epistémica fuera responsable de poner de relieve, más que de aliviar, las incertidumbres sobre el alcance del agotamiento del ozono y sus efectos.

Incluso en el caso de la gestión económica de posguerra, sobre la que Ikenberry afirma que las comunidades epistémicas se encontraban abrumadas por las grandes fuerzas políticas, había una incipiente comunidad de economistas liberales con una mayor influencia sobre la arena monetaria que sobre el comercio, al ser la moneda un asunto más técnico y menos politizado. Haciendo hincapié en los tecnicismos de la política monetaria, John Maynard Keynes atribuyó la deferencia mostrada a los economistas y la relativamente fácil victoria de éstos sobre los aislacionistas en el Congreso al hecho de que las cuestiones monetarias eran en ese momento “condenadamente aburridas”. En aquel entonces la gestión del comercio internacional era inherentemente política y más controvertida, pues estaba enraizada en la filosofía de los economistas políticos británicos del siglo XIX y ligada a las nociones de la base política del orden.

Selección de las políticas. Las comunidades epistémicas crean realidad pero no como ellas desearían. Los factores políticos y consideraciones relacionadas con éstos - como el grado en que los actores que toman las decisiones políticas desconocen y dudan acerca de los asuntos en cuestión - son importantes en la solicitud y el uso que estos actores políticos otorgan al asesoramiento de las comunidades epistémicas.

Por un lado, si las políticas no se han formulado todavía y los actores encargados de ponerlas en marcha no están familiarizados con un asunto y no lo han tratado en el pasado, la comunidad epistémica puede formularlo y ayudar a definir los intereses de aquellos que toman las decisiones políticas. En el caso de que no existan todavía instituciones en las que buscar a nivel internacional soluciones para un problema dado, la comunidad también puede proporcionar un nuevo marco institucional para ocuparse del problema. De este modo, la comunidad puede maximizar su influencia durante las fases de innovación, difusión y selección de las políticas. Por otra parte, si los actores encargados de tomar las decisiones políticas están más familiarizados con un asunto, tienden a buscar apoyo en comunidades epistémicas cuyas ideas se “alinean implícitamente” con su agenda política preexistente y pueden ayudarles a hacerla avanzar³⁹. Así, la labor de los miembros de la comunidad puede ser más la de justificar, desarrollar de forma concreta o promover las políticas que la de elegir las. En resumen, el objetivo primario de los actores encargados de la toma de decisiones relativa al asesoramiento de una comunidad epistémica, puede responder al objetivo político de construir coaliciones domésticas o internacionales en apoyo de sus políticas.

En términos más tradicionalmente estructurales, por tanto, los actores encargados

³⁸ En el caso del ozono, como ocurre con los asuntos medioambientales en general, la inesperada atención a la degradación del medioambiente provocó la preocupación sobre las inesperadas consecuencias de la acción humana y la búsqueda de nuevo asesoramiento. Véase BROOKS, Harvey y COOPER, Chester, *Science for Public Policy*, Pergamon Press, Nueva York, 1987, p. 8; y ENLOE, Cynthia, *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective*, David McKay, Nueva York, 1975, p. 21.

³⁹ COWHEY, Peter F., “The International Telecommunications Regime... *op. cit.*”, p. 172.

de tomar las decisiones políticas facilitan la entrada de algunas comunidades epistémicas a través de canales más típicamente políticos mientras crean barreras a la entrada de otros. Que las comunidades que expresan ideas próximas a la corriente mayoritaria tienen mayor probabilidad de adquirir influencia que aquellas que están más alejadas, parece ser cierto basándonos en los estudios presentados en este volumen; pues la mayoría de los enfoques sobre las políticas promovidos por las diversas comunidades epistémicas eran, en estos casos, moderados y reformistas.

En algunos casos, la incertidumbre de los actores que toman las decisiones políticas recaía, en general, sobre la naturaleza de posibles coaliciones, probables aliados y el comportamiento de otros actores de los que dependía el bienestar de un país. Aquí, las comunidades epistémicas han sido instrumentales, primero al crear coaliciones políticas en el ámbito doméstico para apoyar nuevas políticas internacionales, después al expandir la red de apoyo a una colección de estados cuyos intereses podían ser promovidos simultáneamente mediante la coordinación de las políticas y, por último, al facilitar compromisos entre visiones enfrentadas.

Tal y como demuestran muchos de los estudios, las comunidades de expertos han servido para facilitar o legitimar acuerdos de conjunto basados en los vínculos que su comprensión causal de los asuntos ha revelado o justificado. A través de la revelación de los puntos focales para el compromiso, las comunidades epistémicas han ampliado el espacio de negociación en el que estos acuerdos de conjunto podían ser forjados⁴⁰. En el caso de la banca, esto tomó la forma de un espacio entre las necesidades internacionales de liquidez, las necesidades de solvencia de los bancos y las reticencias de la opinión pública a pagar los platos rotos de éstos últimos. En el caso del sistema de Bretton Woods, los keynesianos consiguieron navegar entre el Escila de los exportadores domésticos y el Caribdis de los aislacionistas políticos. En el caso de la caza de ballenas, el impacto residual de las ideas de los cetólogos afectó a la negociación lo suficiente como para llevar a una moratoria en la captura de ciertas especies de ballenas, un compromiso que anteriormente no había sido considerado por muchos.

Aunque la influencia que las comunidades epistémicas han ejercido en los procesos de toma de decisiones ha sido contingente respecto de las políticas domésticas y aunque éstas han tendido más a proporcionar los detalles a coordinar en las regulaciones que en determinar de un modo más amplio el espacio de las políticas a gestionar⁴¹, las comunidades han sido capaces de empujar a los actores encargados de tomar las decisiones políticas

⁴⁰ Esto ocurrió en el caso del control de la contaminación en el Mediterráneo, donde la comunidad epistémica de los ecologistas creó una agenda para un programa lo suficientemente rico como para que otros grupos se beneficiaran al apoyarlo. Véanse los siguientes trabajos de HAAS, Peter M., "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control" en *International Organization*, n° 43, verano 1989, ps. 384-387; y *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, Columbia University Press, Nueva York, 1990.

⁴¹ Oran Young distingue entre negociación integradora y negociación de suma-cero. La primera es posible durante el período de descubrimiento, mientras que la segunda ocurre durante el período de las negociaciones sobre las consecuencias de la distribución de la gestión en sí. Ver YOUNG, Oran R., "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, n° 43, verano 1989, ps. 349-376.

hacia nuevos patrones de conducta mediante la identificación de políticas que podrían expandir el número de posibles apoyos y evitar la creación de grandes fracturas políticas. En la cuestión de la ayuda alimentaria, como señala Raymond Hopkins, “[l]os miembros de la comunidad epistémica no eran ajenos a los factores políticos domésticos que proporcionaron a los países donantes un incentivo o motivación para apoyar los programas de ayuda alimentaria, quizá incluso aumentando la cantidad de ayuda que de otro modo habría estado disponible para los receptores”⁴². Al reconocer, por ejemplo, que las necesidades de los agricultores estadounidenses sobre las rentas de las exportaciones era un hecho social indiscutible, las comunidades dirigieron sabiamente sus energías hacia cuestiones como el modo en que los fondos presupuestados para ayuda alimentaria podrían ser utilizados del modo más efectivo, distanciándose así de asuntos que pondrían en cuestión la propia existencia de la ayuda alimentaria.

En el caso del Derecho Marítimo, el consenso sobre los aspectos económicos de la explotación minera de los fondos marinos produjo un mayor número de potenciales resultados para la negociación. De este modo, éstos promovieron una serie más amplia de negociaciones basadas en el interés de las partes y ayudaron a identificar puntos de compromiso específicos en los que pudiera basarse la coordinación internacional de las políticas⁴³. Basándonos en este caso y en otros presentados en este volumen, las comunidades epistémicas que facilitan el consenso entre visiones enfrentadas tienen mayores probabilidades de éxito que las comunidades epistémicas que consagran la mayoría de sus esfuerzos a intentar convencer a otras partes de que su propio interés se vería satisfecho si recurrieran a sus políticas de preferencia. De este modo, las comunidades que representan ideas integradoras y, normalmente, rudimentarias pueden tener más éxito que otras, pues pueden ser más fácilmente aplicadas por los políticos para construir coaliciones más grandes y hacer que la comunidad logre otros objetivos. El control de las armas nucleares fue un compromiso entre palomas que querían un desarme general y halcones que llamaban a la superioridad militar; mientras que el acuerdo de Bretton Woods fue un compromiso entre el libre comercio y el proteccionismo.

Así como ocurría con la difusión de las políticas, con la selección de éstas la capacidad de las comunidades epistémicas de empujar a los actores que toman las decisiones hacia nuevos patrones de comportamiento también ha dependido de la oportunidad. Los casos muestran que ha sido mucho más fácil para los políticos aceptar el enfoque sobre las políticas de una comunidad después de que las condiciones militares o económicas cambiaran lo suficiente como para minimizar los costes del cumplimiento de ese enfoque. La paridad estratégica, por ejemplo, facilitó la selección política de las ideas sobre el control de armamentos tanto en Estados Unidos como en la Unión Soviética. El descrédito de las políticas económicas aislacionistas que siguió a su fracaso en la década de 1930

⁴² Ver HOPKINS, Raymond, “Reform in the International Food Aid Regime: The Role of Consensual Knowledge”, en este mismo número de *International Organization*.

⁴³ Véanse los siguientes trabajos de SEBENIUS, James K., “The Computer as Mediator: Law of the Sea and Beyond”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 1, 1981, ps. 77-95; y “Negotiation Arithmetic”, *International Organization*, nº 37, primavera 1983, ps. 281-316.

contribuyó a la aceptación de las ideas que representaba el acuerdo de Bretton Woods⁴⁴. El declive de la industria ballenera aumentó enormemente el margen político para seguir las recomendaciones de las comunidades epistémicas, del mismo modo que la previsión de la llegada de alternativas a los CFCs facilitó la prohibición de su uso.

Algunos se han preguntado si las ideas de las comunidades epistémicas con una base fuerte en Estados Unidos no son simplemente una extensión de la influencia hegemónica y cultural estadounidense. Los argumentos presentados tanto aquí como en otros trabajos son contradictorios. Adler ha defendido que la difusión de las ideas de control de armamentos de la comunidad epistémica estadounidense a los soviéticos tenía cierta naturaleza hegemónica porque provenía de la propia concepción que la comunidad tenía de la seguridad estadounidense. Aunque ha habido un solapamiento ocasional entre los intereses de la potencia hegemónica y los de la comunidad epistémica en otros casos, en ninguno de ellos el estatus de la comunidad epistémica puede reducirse al de un muñeco de ventrílocuo. De hecho, Ethan Kapstein, en su estudio sobre la banca, llegó a la conclusión de que las comunidades de expertos son más poderosas en el declive de las potencias hegemónicas. Y en su estudio de las instituciones financieras internacionales, Miles Kahler señaló que la política económica heterodoxa abrazada por los economistas y asesores del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha ido en contra de los objetivos de Estados Unidos en el desarrollo de políticas de ajuste económico en Perú⁴⁵.

Persistencia de las políticas. Las nuevas ideas y políticas, una vez institucionalizadas, pueden adquirir el estatus de ortodoxia. Como se apuntó anteriormente, esto ocurre a través del proceso de socialización y, con frecuencia, gracias a los persistentes esfuerzos de las comunidades epistémicas. Por ejemplo, aunque las ideas sobre el control de armamentos continúan hoy siendo perfiladas por nuevas generaciones de controladores de armamentos, la práctica del control de armamentos, como la diplomacia, se ha convertido en una práctica de gobierno que dan por hecho los actores encargados de formular las políticas. Y tal y como Hopkins señala en su análisis de la reforma del régimen de la ayuda alimentaria, “[u]na vez se han producido cambios en las prácticas y principios de la ayuda alimentaria, éstos han sido en gran medida irreversibles”.

Uno de los factores que influye sobre el tiempo que una comunidad epistémica mantiene su influencia es el grado de consenso entre los miembros de la comunidad. En el caso descrito por M. J. Peterson, el desarrollo de nuevos modelos y técnicas más refinadas para estimar el mayor rendimiento sostenible de especies de ballenas exacerbó las tensiones ya existentes dentro de la comunidad epistémica. Esto llevó a un cisma y al colapso de la comunidad en grupos de interés enfrentados entre sí y en comunidades epistémicas más pequeñas y discretas. No sólo en el caso de la caza de ballenas, sino también en supuestos similares como las telecomunicaciones y la ayuda al desarrollo del

⁴⁴ ODELL, John S., “From London to Bretton Woods: Sources of Change in Bargaining Strategies and Outcomes” en *Journal of Public Policy*, nº 8, jul-dic 1988, ps. 287-315.

⁴⁵ KAHLEY, Miles, “International Financial Institutions and the Politics of Adjustment” en NELSON, Joan M. et alia (eds.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Transaction Books, New Brunswick, 1989, ps. 139-59.

Banco Mundial, el colapso del consenso llevó a los regímenes a cambiar de dirección y alejarse del estrecho arco de creencias y normas expresadas por la comunidad epistémica⁴⁶. En efecto, la implicación de nuevas comunidades epistémicas condujo al Banco Mundial a dar tumbos desde una serie de objetivos de desarrollo y políticas hasta otras, pasando de la construcción de infraestructuras a la eliminación de la pobreza y al fomento del crecimiento orientado hacia la exportación. A lo largo de este episodio, la comunidad epistémica de la ayuda alimentaria más orientada hacia el desarrollo intentó promover sus propias políticas económicas preferidas en competición con otras comunidades epistémicas y bajo fuertes presiones institucionales del Banco Mundial⁴⁷.

Cuando una comunidad epistémica pierde su consenso, su autoridad disminuye y los actores encargados de tomar las decisiones políticas prestan menos atención a su asesoramiento. Las crisis económicas, políticas y de otro tipo también tienen efecto sobre la autoridad e influencia reconocida a una comunidad epistémica, y alguna vez llevan a los actores encargados de tomar las decisiones políticas a buscar consejo de nuevos grupos de expertos. Tal y como ha sido apuntado por John Odell en su estudio de las negociaciones de Bretton Woods, una experiencia nacional dolorosa probablemente tenga como resultado el descrédito de las ideas y los grupos identificados o afiliados a las políticas que dieron origen a tal experiencia⁴⁸. Por el contrario, un éxito probablemente refuerce esas ideas. Naturalmente, es muy posible que las comunidades epistémicas que demuestran tener razón duren más tiempo que las que se equivocan⁴⁹. En la mayoría de los casos, no obstante, la prueba del acierto o el error se demora en el tiempo.

3.2.La evolución de las políticas como aprendizaje

Las fuentes del aprendizaje colectivo en relaciones internacionales pueden encontrarse en los procesos evolutivos caracterizados por la difusión, selección y persistencia de las innovaciones políticas. En consecuencia, los cambios en las asunciones e interpretaciones epistemológicas que ayudan a formular y estructurar el entendimiento y la acción colectiva constituyen la noción más significativa de aprendizaje en relaciones internacionales⁵⁰. Esta definición implica que los actores encargados de poner en marcha las políticas concretas a nivel nacional pueden absorber nuevos significados e interpretaciones de la realidad, según han sido generadas en instituciones intelectuales, burocráticas y políticas. De esta manera,

⁴⁶ Ver COWHEY, Peter F., "The International Telecommunications Regime ... *op. cit.*"; AYRES, Robert L., *Banking on the Poor*, MIT Press, Cambridge, 1983; ASCHER, William, "New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies" en *International Organization*, nº 37, verano 1983, ps. 415-440.

⁴⁷ Ver AYRES, Robert L., *Banking on the Poor...* *op. cit.* y ASCHER, William, "New Development Approaches and ... *op. cit.* Para una visión más crítica que cuestiona el aprendizaje de las políticas que no promueven la igualdad y la salud individuales véase GRAN, Guy, "Beyond African Famines" en *Alternatives*, nº 11, abril 1986, ps. 275-296.

⁴⁸ ODELL, John S., "From London to Bretton Woods: Sources of Change in ... *op. cit.*

⁴⁹ Ver GOLDSTEIN, Judith, "The Impact of Ideas on Trade Policy" en *International Organization*, nº 43, invierno 1989, p. 71.

⁵⁰ Ver ADLER, Emmanuel, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for ... *op. cit.*, ps. 50-54. Para otros enfoques ver HAAS, Ernst B., "Why Collaborate? ... *op. cit.*"; NYE Jr., Joseph S., "Nuclear Learning" en *International Organization*, nº 41, verano 1987, ps. 371-402; y HAAS, Peter M., *Saving the Mediterranean: The Politics of International ... op. cit.*, ps. 58-63.

pueden modificar sus intereses y ajustar su voluntad de considerar nuevos cursos de acción. Este aprendizaje incrementa la capacidad y motivación para comprender alternativas en competencia con las inferencias generalmente asumidas en cada momento y se convierte en un proceso mediante el cual se generan las alternativas y preferencias o “intereses”.

El aprendizaje significa no sólo la adquisición de nueva información sobre el entorno, sino también la aceptación de nuevas e innovadoras formas de establecer relaciones entre causas y efectos, entre medios y fines. En efecto, las experiencias u observaciones son secundarias respecto a las teorías o hipótesis que la gente ya tiene en sus cabezas y que utilizan para organizar dichas experiencias. El consenso sobre estas teorías también es necesario en cualquier contexto social porque todo el conocimiento está sujeto a sesgo y, con independencia de su contenido, la diferencia entre teorías y hechos es una diferencia de confianza intersubjetivas antes que de veracidad objetiva⁵¹.

Los diversos grupos políticos e instituciones pueden aprender diferentes lecciones o interpretar la realidad de distinta manera. Por eso, resulta crucial saber quién aprende qué; el aprendizaje de quién se traduce en políticas concretas y por qué; el aprendizaje de quién tiene la oportunidad de afectar a otros países; y cómo los procesos políticos determinan de quién son las interpretaciones de la realidad en un contexto histórico particular. A nivel internacional, la capacidad de instituciones en interacción de aprender, compartir normas y prácticas, y de modificar de modo efectivo su comportamiento en *diferentes* países depende de la difusión de las diferentes formas de entender la causa-y-efecto de país a país. La importancia de estas concepciones estriba no sólo en que sean verdaderas, sino en que sean compartidas.

Visto desde esta óptica, el aprendizaje en Relaciones Internacionales es esencial para la elección racional. En un sistema internacional no hegemónico como el nuestro, la coordinación de las expectativas y la elección de acciones apropiadas en situaciones de estrategia mutuamente contingente se vuelven posibles por la transmisión entre naciones tanto del contenido cognitivo de sus modelos causales y valores, como de una interpretación comprimida de su experiencia histórica. La racionalidad descansa así sobre un significado y una experiencia que han sido transferidos, y debería ser analizada en términos de comprensiones prácticas, teorías y expectativas compartidas que reflejan la agenda de prioridades de los actores encargados de poner en marcha las políticas concretas en ese momento. Este “razonamiento práctico”, argumenta Charles Reynolds, “no se hace en el vacío, sino en un mundo de estados cuyas políticas son, al menos parcialmente, el producto de asunciones, constricciones y expectativas de la acción debida compartidas”⁵².

Tal y como enfatizan los estudios presentados en este volumen, hay muchos caminos para el aprendizaje. Por ejemplo, los miembros individuales de las comunidades epistémicas aprenden de sus encuentros transnacionales mutuos y trasladan sus lecciones

⁵¹ Ver KRUGLANSKI, Arie E. y AJZEN, Icek, “Bias and Error in Human Judgment” en *European Journal of Social Psychology*, nº 13, enero-marzo 1983, ps. 1-44. Ver también HAAS, Peter M., “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” en este número de *International Organization*.

⁵² REYNOLDS, Charles, *The Politics of War: A Study of the Rationality of Violence in Inter-State Relations*, St. Martin's Press, Nueva York, 1989, p. 263.

y asesoramiento a los cuerpos institucionales sobre los que tienen influencia. Los cambios burocráticos o cognitivos en un cuerpo institucional pueden, a su vez, pasar a otros. Con respecto a los resultados de este proceso de aprendizaje deben distinguirse dos tipos: la adopción de nuevos fines instrumentales (nuevas prácticas) y la adopción de nuevos fines en lo relativo a los principios (nuevas metas)⁵³. En este sentido, entonces, los orígenes del comportamiento colectivo pueden encontrarse en el aprendizaje adquirido de redes basadas en el conocimiento tales como las comunidades epistémicas. Tal y como ha argumentado Peter Katzenstein, "el conflicto y la cooperación emergen (...) del inacabable proceso de redefinición de las identidades sociales y políticas que genera estándares de acción consensualmente compartidos y contextualmente apropiados"⁵⁴.

4. Hacia un estudio más extenso de las comunidades epistémicas

Tanto las nuevas tecnologías como la naturaleza crecientemente compleja y técnica de los asuntos de relevancia global no sólo aumentan la incertidumbre de los actores encargados de tomar las decisiones políticas sobre su entorno en lo que se refiere a las políticas, sino que también contribuyen a la difusión de poder, información y valores entre estados, creándose así un ambiente hospitalario para las comunidades epistémicas⁵⁵. Aunque los estudios presentados en este volumen han apuntado a una variedad de circunstancias bajo las cuales han emergido y ejercido influencia las comunidades epistémicas, aún es posible realizar mucho trabajo de investigación sobre ellas.

Es posible que en el campo de la seguridad internacional, las comunidades epistémicas relacionadas con áreas distintas del control estratégico de armamento nuclear hayan dejado su marca. Sería interesante, por ejemplo, explorar la existencia de comunidades epistémicas en el campo de la no-proliferación nuclear, rastrear la influencia del grupo de Pugwash o documentar la interacción científica relativa al control de armas estadounidense-soviético en la era de Gorbachov. Merecería la pena también explorar si, y en caso afirmativo hasta qué punto, las comunidades epistémicas han influido sobre las decisiones en materia de seguridad de alianzas tales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Existen pruebas, por ejemplo, de que la "European-American Workshop"⁵⁶, una comunidad de expertos presidida por Albert Wohlstetter, indujo a la OTAN a desplegar misiles Pershing II a finales de la década de 1970 como respuesta a la amenaza de los SS-20 soviéticos⁵⁷.

⁵³ Hall se refiere a estos como "aprendizaje administrativo, empujado por la intención de encontrar soluciones técnicas a problemas de las políticas concretas; y aprendizaje político, definido por la evolución de las visiones morales colectivas". Ver HALL, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Polity Press, Cambridge, 1986, p. 275.

⁵⁴ KATZENSTEIN, Peter J., "International Relations Theory and the Analysis of Change" en CZEMPIEL, Ersnt-Otto y ROSENAU, James N. (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington Books, Lexington, 1989, p. 295. Aunque Katzenstein trataba en este trabajo los argumentos postestructurales de Richard Ashley, su visión es más general.

⁵⁵ HAAS, Peter M., *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation... op. cit.*, capítulo. 8.

⁵⁶ [N. del T.]: Se mantiene el original para dar el nombre preciso del grupo. Su traducción sería literalmente el "Taller Europeo-Estadounidense".

⁵⁷ Véase KAPLAN, Fred, "Warring Over New Missiles for NATO" en *The New York Times Magazine*, nº 9,

Ciertamente, es posible dirigir el interés de las investigaciones hacia las comunidades epistémicas que emergen de instituciones internacionales pero que se centran u operan sobre regiones específicas. Por ejemplo, estudiar los esfuerzos de los expertos económicos dentro de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas puede aumentar nuestro conocimiento acerca del modo en que las comunidades epistémicas encuentran un hogar en las instituciones internacionales dedicadas al desarrollo de una sola región. Investigar sobre la idea de una sola Europa, examinando los esfuerzos de Jacques Delors y la Comisión Europea, también puede mejorar nuestra comprensión de las comunidades epistémicas relacionadas con una región. También puede ayudar en este sentido la investigación en diversas áreas funcionales dentro de la Comunidad Europea tales como el área legal, financiera y de la alta tecnología.

Del mismo modo, también es necesario investigar sobre las comunidades epistémicas que están emergiendo en los países en vías de desarrollo y en las sociedades no occidentales. Como indicaba en el caso de la protección de la capa de ozono, los CFCs habían sido desarrollados en Estados Unidos y utilizados de manera extensiva en refrigeración, aire acondicionado y bienes de consumo que habían beneficiado sobre todo al Primer Mundo antes incluso de surgir el interrogante sobre sus efectos en el ozono. La prohibición del uso de CFCs a escala global, en consecuencia, presentó diferentes dilemas a los países del Primer Mundo y del Tercer Mundo. Del mismo modo, la cultura y la heterogeneidad de valores, como en el caso de los derechos humanos, pueden suponer diferentes dilemas para grupos dentro de las sociedades occidentales y no occidentales. El estudio de las comunidades epistémicas de abogados de derechos humanos pertenecientes al Tercer Mundo ayudaría a expandir nuestra comprensión teórica de la intersección de la ley, la ciencia y otras disciplinas, las comunidades epistémicas y la acción política.

También aclararán, sin duda, el trabajo de las comunidades epistémicas los estudios sobre grupos implicados en problemas adicionales de cada vez más preocupación global – tales como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), la deforestación, el cambio climático y el tráfico de drogas, por nombrar sólo unos pocos.

Crear un programa de investigación basado en las comunidades epistémicas requerirá considerable trabajo. Aunque la identificación de éstas y el aumento de casos de estudio supondrían un buen comienzo, las proposiciones teóricas que relacionan a las comunidades epistémicas con el aprendizaje, la toma de decisiones, la institucionalización de las prácticas y demás, también deben ser refinadas. Queda por establecer hasta qué punto la forma de racionalidad adoptada por una comunidad epistémica – en términos de sus creencias causales y la validación de éstas últimas – sirve como base sustantiva tanto para las prácticas internacionales institucionalizadas como para la racionalidad colectiva. Una tarea aún más ambiciosa implicaría utilizar el marco de las comunidades epistémicas para revisar las asunciones epistemológicas y ontológicas que informan las proposiciones teóricas sobre la política internacional.

5. Las comunidades epistémicas y el orden mundial

diciembre 1979, ps. 46, 55, 57, 84, 86, 88 y 90.

Los estudios tradicionales sobre el equilibrio de poder en Relaciones Internacionales pueden ayudar a comprender mejor a quién pertenece la visión del orden mundial que tiene más probabilidades de prevalecer. Sin embargo, estos estudios no abordan el cómo se forman las visiones preferidas y alternativas, y cómo éstas cambian como respuesta a la nueva tecnología y a nuevas concepciones de las relaciones causa y efecto. Nuestro argumento en este punto es que la responsabilidad de las comunidades epistémicas es cada vez mayor en la formación de las visiones de los actores encargados de poner en marcha las políticas. Así, el estudio de las comunidades epistémicas puede llevar a entender mejor la evolución del orden político internacional que Ruggie ha definido como “el modo en que la comunidad de naciones ejerce la elección colectiva y el rango de asuntos a los que esta elección se refiere”⁵⁸.

Las comunidades epistémicas ejercen influencia sobre los actores encargados de poner en marcha las políticas a través de la acción comunicativa⁵⁹. Tal y como señala Judith Innis, la idea fundamental al respecto es que la comunicación y la acción “están tan fuertemente interrelacionadas que no pueden ser distinguidas conceptualmente”⁶⁰ y que las negociaciones de significados, comprensiones y creencias están interconectadas con las negociaciones de las acciones en cada uno de los pasos a lo largo del camino. Al aclarar las comprensiones causa y efecto en un área temática particular y familiarizar a los actores encargados de poner en marcha las políticas con los procesos de razonamiento por los que se toman decisiones en otros lugares, las comunidades epistémicas contribuyen tanto a la transparencia de las acciones como a las expectativas estables del comportamiento de los otros. Estas inferencias comunes pueden, a su vez, contribuir a la cooperación; incluso en ausencia de organizaciones formales.

El impacto que tiene una comunidad epistémica depende de una variedad de factores, incluyendo el número y la fuerza de los estados que ésta puede “atrapar” en su “red” de comprensión consensual. Cuanto más grande sea el alcance de una comunidad epistémica, mayor será el poder ejercido por los estados en representación de la comprensión consensual de la comunidad. De nuevo, merece la pena resaltar que la comunidad está implicada en la negociación de significados y tiene como objetivo la solución de un problema particular. El estado sigue siendo la fuente legítima del proceso de puesta en marcha de las políticas concretas. Cuando el asesoramiento de una comunidad epistémica justifica una política concreta del estado también legitima el poder que el estado ejerce en la marcha hacia esa política⁶¹. Los casos relativos al control de armamentos, el medio ambiente y la economía demostraron que el asesoramiento de las comunidades epistémicas puede expandir, más

⁵⁸ Véase RUGGIE, John G., “Changing Frameworks of International Collective Behaviour” en CHOUCRI, Nazli y ROBINSON, Thomas W. (eds.), *Forecasting in International Relations*, W. H. Freeman, San Francisco, 1978, p. 386.

⁵⁹ HABERMAS, J., *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society*, Beacon Press, Boston, 1984.

⁶⁰ INNIS, Judith E., *Knowledge and Public Policy*, 2º Ed., Transaction Books, New Brunswick, 1990, p. 34.

⁶¹ Un poder es legítimo hasta el punto en el que, por virtud de las doctrinas y las normas en las que se justifica, aquel que tiene el poder puede, en el caso de que sea necesario, acudir a centros alternativos que actúan como reservas de poder para asegurar la efectividad del poder original. Ver SINCHCOMBE, Arthur L., *Constructing Social Theories*, University of Chicago Press, Chicago, 1960.

que reducir, el control del estado en algunas esferas concretas.

En la ausencia de un orden mundial creado de manera hegemónica o en el período inmediatamente posterior a este orden, un orden alternativo basado en concepciones, prácticas y expectativas compartidas sobre la relación causa y efecto puede ser posible. Aunque las comunidades epistémicas pueden ayudar a construir ese tipo de orden, el hecho de que éste sea mejor o peor dependerá, en gran medida, de hasta qué punto está basado en valores compartidos y en una visión moral, más que en intereses individuales de los estados. Entre las condiciones necesarias para un mínimo cambio progresivo en relaciones internacionales están la redefinición de valores y la reconciliación de los intereses nacionales con los intereses humanos en general, relativos a asuntos como la seguridad, el bienestar y los derechos humanos⁶². Las comunidades epistémicas pueden hacer algunos de los problemas del mundo más llevaderos para la razón y la intervención humana. Y, con esto, pueden frenar algunas de las tendencias anárquicas del sistema internacional, atemperar algunos de los excesos de un orden puramente estatocéntrico y, quizá, incluso ayudar a hacer realidad un orden internacional mejor.

Artículo traducido por **Jesús ROGADO**, investigador de la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente realiza un *stage* en la Comisión Europea (DG DEV)

⁶² Véase ADLER, Emmanuel, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for ... *op. cit.*"; y ADLER, Emmanuel, CRAWFORD, Beverly y DONNELLY, Jack, "Defining and Conceptualizing Progress in Postwar International Relations" en ADLER y CRAWFORD, *Progress in Postwar International Relations*, ps. 1-42.

EPISTEMOLOGÍA, ONTOLOGÍA Y EL ESTUDIO DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

JOHN GERARD RUGGIE*

Resumen:

Nuestra discusión está organizada de la siguiente manera. La primera sección resume los antecedentes inmediatos al enfoque sobre los regímenes internacionales, demostrando su carácter evolutivo. La sección segunda explora varios de los problemas epistemológicos comunes que las aproximaciones teóricas dominantes en Relaciones Internacionales exhiben, y de los cuales la literatura sobre regímenes no se halla exenta. La tercera sección muestra cómo estos problemas generales afectan al análisis de regímenes específicamente, y plantea algunas modestas sugerencias sobre cómo afrontarlo.

Palabras clave:

Epistemología, ontología, regímenes internacionales.

Title:

Epistemology, ontology, and the study of international regimes

Abstract:

Our discussion is organized as follows. The first section summarizes the immediate antecedents to the focus on international regimes, demonstrating their evolutionary pattern. Section two explores several core epistemological problems exhibited by the dominant theoretical approaches in international relations, from which the regimes literature is not exempt. The third section shows how these general problems affect regimes analysis specifically, and it makes some modest suggestions for how they might be dealt with.

Keywords:

Epistemology, ontology, international regimes.

* **John Gerard RUGGIE** es Profesor en la Harvard's Kennedy School of Government y Profesor afiliado en la International Legal Studies at Harvard Law School. Artículo publicado en RUGGIE, John, *Constructing The World Polity*, Capítulo 3, Roudledge, Londres, 1998, ISBN: 0415099900. Traducido y reproducido con autorización de la editorial.

Este capítulo combina las principales secciones de dos obras anteriores, *"International Organization: a state of the art on an art of the state"*¹ (1986) y *"Peace in our time? Casuality, social facts and narrative knowing"*² (1995). La primera³ fue realizado en coautoría con Friedrich Kratochwil, con quien permanezco en deuda por haber profundizado en mi propia comprensión filosófica de algunas de las cuestiones allí abordadas; cuestiones de una gran complejidad que suscitan un fuerte debate. En la segunda⁴ traté de clarificar un aspecto clave que no habíamos conseguido expresar con claridad. El artículo original provocó una avalancha de correspondencia cruzada con algunos importantes expertos en la materia. Casi todos se opusieron a lo que consideraban como una crítica por nuestra parte al método científico. Casi todos hicieron referencia al peligro de enviar señales equívocas a los estudiantes universitarios. De hecho, uno de ellos temía que los estuviéramos animando a escribir "cualquier cosa que les viniese a la mente" en sus escritos y trabajos académicos. Nada más lejos de nuestra intención. Estábamos buscando eliminar la confusión, no crearla.

El problema giraba fundamentalmente en torno a nuestra afirmación según la cual, en el análisis de los regímenes internacionales, la postura epistemológica prevaleciente contradice las bases ontológicas de los mismos. Los regímenes, de acuerdo a la definición estándar, están constituidos por expectativas convergentes, principios compartidos y normas. En otras palabras, los regímenes son inherentemente intersubjetivos, lo son por naturaleza. Pero la epistemología reflejada en gran parte del análisis de los regímenes se ajusta, por decirlo de algún modo, a una forma "blanda" de positivismo lógico. Lo que hemos comentado es que uno u otro tienen que adaptarse. Nuestra preferencia se inclinaba por la adopción de procedimientos epistemológicos más interpretativos. Realmente, con el tiempo, la discusión parece haber sido resuelta en la dirección opuesta. La ortodoxia académica ha ido gradualmente re-concibiendo, sin mucho debate, los regímenes internacionales fundamentalmente como "mandatos"; o lo que es lo mismo, constricciones externas al comportamiento de los estados que funcionan tanto como variables independientes como variables intermediarias.

Conocer cómo funcionan los regímenes como "mandatos" es, obviamente, interesante e importante. Pero también pasa por encima buena parte de las propuestas originales de investigación sobre la materia que yo no estoy dispuesto a abandonar todavía. Ahora que cuento con la ventaja de una mayor perspectiva, quisiera ser más explícito aquí sobre nuestra discusión y también más prudente sobre su ámbito y alcance.

Para empezar, por "intersubjetivo" no quisimos dar a entender el estado de la cuestión entre los analistas, como algunos de nuestros interlocutores interpretaron. Queríamos decir el estado de los asuntos vigente entre los distintos actores que forman un determinado régimen. ¿Cuál es su percepción de la naturaleza del régimen y qué

¹ RUGGIE, John y KRATOCHWILL, Friedrich (1986), "International Organization: a state of the art on an art of the state" en *International Organization*, vol. 40, nº 4, ps. 753-775.

² RUGGIE, John (1995), "Peace in our time? Casuality, social facts and narrative knowing" en *American Society of International Law, Proceedings*, 89th Annual Meeting, ps. 93-100.

³ RUGGIE, John y KRATOCHWILL, Friedrich, "International Organization: a state of ...", *op. cit.*

⁴ RUGGIE, John, "Peace in our time? Casuality, social facts ...", *op. cit.*

constituye una infracción inaceptable del mismo? En segundo lugar, la nuestra no fue una crítica del método científico en un sentido general —a duras penas nos consideramos unos anarquistas epistemológicos. Fue más bien una crítica a algunas prácticas epistemológicas pertenecientes a algunos aspectos del análisis de los regímenes.

Los regímenes, como los principios y las normas en general, funcionan no sólo en un sentido causal como “mandatos”, sino también en un sentido constitutivo y comunicativo más amplio. Esto es, los regímenes abarcan la dimensión de las razones y los significados así como la de las causas eficientes. Parte de la eficacia de los regímenes, en la práctica, tiene que ver con la inteligibilidad y la aceptabilidad mutua de las acciones dentro de un marco de entendimiento intersubjetivo, que subyace a las normas y principios de dicho régimen. Perdemos esta dimensión si nos concentramos exclusivamente en el papel regulativo de los regímenes. Ésta incluso puede decirnos más sobre cuán robusto es un régimen que sus aspectos más “objetivos”, tales como la sumisión formal con sus mandatos específicos. Es por ello que las epistemologías interpretativas son esenciales para conocer cómo funcionan los regímenes.

A mayores, el análisis de regímenes sufre de un serio problema poco evidente. Relativamente pocos regímenes han sido identificados y estudiados en términos comparativos, por lo cual las inferencias sobre regímenes siguen sustentándose en fundamentos estadísticos y experimentales poco sólidos. O lo que es más, alguna de las generalizaciones formuladas en términos de leyes que son invocadas para explicar cualquier regularidad empírica descubierta, reposan en fundamentos aún menos sólidos. ¿Cuántos casos de bipolaridad nuclear han existido, de forma que podamos decir razonablemente que ha causado uno u otro patrón en regímenes internacionales? ¿De hecho, cuántos casos de bipolaridad, sin más? ¿Cuántos casos de hegemonía existen “como” el de Gran Bretaña en el siglo XIX o el de EEUU en la posguerra? Estos problemas sugieren que las formas narrativas de explicación —en contraste con el ideal nomológico-deductivo— mantiene un rol esencial en el análisis de los regímenes.

Finalmente no podemos, como propuso algún interlocutor, sencillamente “comenzar con explicaciones objetivistas, comprobar hasta dónde nos pueden llevar, y añadirles complejidad para ganar en precisión”. ¿Por qué no? Porque las diferentes aproximaciones construyen el mundo social de formas diferentes —exactamente como ocurre con la mecánica newtoniana y la mecánica cuántica en el universo físico. Lo que sí podemos hacer es tratar de ser más conscientes sobre qué aproximaciones epistemológicas son más apropiadas para el análisis de según qué aspectos de los regímenes, lo cual ha sido nuestro objetivo principal desde el primer momento.

Los estudiantes de la organización internacional han ido cambiando progresivamente su enfoque más allá de las organizaciones formales, hacia formas más amplias de comportamiento institucionalizado internacional. Este cambio no refleja una secuencia casual de caprichos teóricos o tópicos que están de moda⁵, más bien se basa en una

⁵ STRANGE, Susan (1982), “Still an extraordinary power: America’s role in a global monetary system” en LOMBRA, R.E., *Political Economy of International and Domestic Monetary Relations*, Iowa State University

preocupación central o “conjunto de puzzles”⁶ que dan coherencia e identidad a este ámbito de estudio. El núcleo sustantivo en torno a la cual diversas propuestas teóricas se han reagrupado es el problema de la gobernanza internacional. Y los cambios en los enfoques analíticos pueden ser interpretados como “cambios progresivos de problemática”, de acuerdo con el criterio de Imre Lakatos para la fecundidad heurística en todo programa de investigación. Esta evolución ha llevado al enfoque del campo de estudio sobre el concepto de regímenes internacionales.

Elaborar y afirmar un nuevo concepto unificador para el campo de estudio del cual nos ocupamos, no es una cuestión baladí. Tal éxito no se ve menoscabado por el hecho de que serios problemas hayan de ser todavía resueltos. Una de las críticas más fuertes hechas al concepto de regímenes es su “vaguedad” e “imprecisión”⁷. Es un buen punto. No existe acuerdo en la literatura académica incluso en aspectos tan cruciales como las condiciones de las fronteras: ¿dónde empieza un régimen y acaba otro? ¿Cuál es el límite entre un régimen y un no-régimen? Incluyendo algunos regímenes en “meta-regímenes” o “anidando” unos dentro de otros, como propone Aggarwal⁸, más bien desplaza la cuestión sin resolverla. Esto es igualmente cierto para la proposición según la cual cualquier conjunto de comportamientos que exhiban una cierta regularidad o respeten determinadas convenciones es considerado una evidencia *prima facie* de la existencia de un régimen determinado⁹.

El único remedio para la vaguedad y la imprecisión es, por supuesto, hacer del concepto de regímenes una idea menos vaga e imprecisa. Las definiciones pueden siempre ser refinadas, pero sólo hasta un determinado punto. Nos encontramos con dos grandes obstáculos, sin embargo. Uno de ellos es absoluto; en última instancia, no existe un punto de Arquímedes externo desde el cual los regímenes puedan ser observados “tal y como ellos son en realidad”. Y ello porque los regímenes son creaciones conceptuales y no entidades concretas. Así como toda construcción analítica en Ciencias Sociales, el concepto de regímenes reflejará percepciones del sentido común, preferencias de actores, y los propósitos particulares para los cuales los distintos análisis son realizados. En definitiva, por ello, el concepto de regímenes, como los de “poder”, “estado” o “revolución”, será siempre un “concepto rebatible”¹⁰.

Después hay un segundo impedimento, bastante menor que el anterior dado el carácter absoluto de éste. No es insuperable pero hará falta mucho trabajo para superarlo. El problema es el siguiente: la práctica del análisis de regímenes refleja anomalías epistemológicas que derivan de las bastante irreflexivas premisas lógico-positivistas en la

Press.

⁶ KUHN, T. S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago.

⁷ STRANGE, Susan, “Still an extraordinary power ...”, *op. cit.*

⁸ AGGARWAL, V. K. (1985), *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, University of California Press, Berkeley.

⁹ YOUNG, O. R. (1983), “Regime dynamics; the rise and fall of international regimes” en KRASNER, S. D. (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

¹⁰ CONNOLLY, W. (1983), *The terms of political discourse*, 2nd edition, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Teoría de Relaciones Internacionales; independientemente de si son apropiadas o no ante un particular contexto epistemológico dado. Dichas anomalías debilitan seriamente los esfuerzos para alcanzar claridad y precisión en el concepto de regímenes internacionales y para reforzar su capacidad productiva como herramienta analítica. Sin querer dar a entender que podemos resolver aquí y ahora estos problemas epistemológicos, esperamos que al menos alcancen la más seria consideración dentro de la disciplina.

Nuestra discusión está organizada de la siguiente manera. La primera sección resume los antecedentes inmediatos al enfoque sobre los regímenes internacionales, demostrando su carácter evolutivo. La sección segunda explora varios de los problemas epistemológicos comunes que las aproximaciones teóricas dominantes en Relaciones Internacionales exhiben, y de los cuales la literatura sobre regímenes no se halla exenta. La tercera sección muestra cómo estos problemas generales afectan al análisis de regímenes específicamente, y plantea algunas modestas sugerencias sobre cómo afrontarlos.

1. Antecedentes a los regímenes

En la década de 1960, una asunción fundamental del enfoque institucionalista, en términos formales, había sido abandonada: que la gobernanza internacional es lo que sea que las organizaciones internacionales hagan. En su lugar, el análisis se centró en los papeles reales y potenciales de las organizaciones internacionales en un proceso de gobernanza internacional más ampliamente concebido. Ésta, por supuesto, había sido la gran preocupación de los estudios sobre integración regional durante algún tiempo, particularmente en la variante neofuncionalista¹¹. Esta preocupación había estado alimentada por la convicción de que el alcance jurisdiccional de los estados y de las organizaciones internacionales estaba siendo cada vez más superado por el alcance funcional de los problemas internacionales. Y los estudios sobre integración regional buscaron discernir en qué medida las adaptaciones institucionales a estas disfuncionalidades podrían conducir a la emergencia de estructuras de gobernanza “más allá del estado nación”¹². Los neofuncionalistas asignaron un rol significativo en este proceso de transformación a las organizaciones internacionales; no simplemente como recipientes pasivos de nuevas tareas sino como agentes activos de “expansión de tareas” y creación de “externalidades”.

El siguiente esfuerzo de teorización comenzó con la crítica a las expectativas de la teoría de integración sobre un superestado como estadio final y giró su atención hacia la cuestión más general de cómo las organizaciones internacionales “reflejan y en cierto modo magnifican o modifican” las características típicas del sistema internacional¹³. Los posibles roles de las organizaciones internacionales explorados desde esta panorámica, incluyeron su potencial para ser foros facilitadores de la formación de coaliciones transgubernamentales, así como instrumentos para la coordinación de las políticas transgubernamentales¹⁴;

¹¹ SCHMITTER, P. C. (1969), “Three neo-functional hypothesis about international integration” en, *International Organization*, vol. 23, nº 1, ps. 161-166.

¹² HAAS, E. B. (1964), *Beyond the nation state*, Stanford University Press, Stanford.

¹³ Véase HOFFMANN, S. (1970), “International organization and the international system” en *International Organization*, vol. 24, nº 3, ps. 389-413.

¹⁴ KEOHANE, R. y NYE, J. (1972), *Transnational relations and world politics*, Harvard University Press,

vehículos para la formación de agendas en la política internacional¹⁵; dispensadores de legitimidad colectiva¹⁶, y mecanismos a través de los cuales la estructura de dominación global es reforzada o, por el contrario, puede de alguna forma ser contestada¹⁷. El asunto que unifica todos los trabajos sobre la materia es que el proceso de gobernanza global no coincide con las actividades de las organizaciones internacionales, más bien dichas organizaciones juegan algún papel en ese proceso más amplio.

El enfoque sobre los regímenes fue una respuesta directa tanto a esta odisea intelectual como a determinados acontecimientos del mundo real de las relaciones internacionales en la década de los setenta. Los regímenes son ampliamente definidos como acuerdos de gobierno contruidos por los estados para coordinar sus expectativas y organizar aspectos de su comportamiento en varias áreas temáticas¹⁸. Cuando la presunta identidad entre gobernanza internacional e instituciones internacionales fue explícitamente desechada, más allá de la teoría de la integración, no quedó sin embargo ninguna otra concepción comprensiva de la gobernanza internacional en sí. Y los propios integracionistas pronto abandonaron sus primeras nociones para acabar con una formulación de la integración que era poco más que una recapitulación de las condiciones para la interdependencia que se asumía haber desencadenado, en primera instancia, la integración¹⁹. Así, durante un tiempo el campo de estudios sobre las organizaciones internacionales careció de cualquier conceptualización sistemática sobre su núcleo de análisis tradicional: la gobernanza internacional. La introducción del concepto de regímenes supuso un intento de llenar este vacío. Los regímenes internacionales se usaron para expresar tanto los parámetros como los perímetros de la gobernanza internacional²⁰.

Cambridge MA; y KEOHANE, R. y NYE, J. (1974), "Transgovernmental relations and international organizations" en *World Politics*, vol. 27, n° 1, ps. 39-62.

¹⁵ KAY, D. A. y SKOLNIKOFF, E. B. (1972), "International institutions and the environmental crisis: a look ahead" en *International Organizations*, vol. 26, n° 2, ps. 469-478; RUSSELL, R. W. (1973), "Transgovernmental interaction in the international monetary system, 1960-1972" en *International Organization*, vol. 27, n° 4, ps. 431-464; WEISS, T. G. y JORDAN, R. S. (1976), "Bureaucratic policies and the world food conference: international policy process" en *World Politics*, vol. 28, n° 3, ps. 422-439; RUGGIE, J. (1980), "On the problem of the global problematique: what roles for international organizations?" en *Alternatives*, vol. 5, n° 4, ps. 517-550.

¹⁶ CLAUDE, I. L. (1966), "Collective legitimization as a political function of the United Nations" en *International Organization*, vol. 20, n° 3, ps. 367-379.

¹⁷ COX, R. (1977). "Labour and Hegemony" en *International Organization*, vol. 31, n° 3, ps. 385-424. y COX, R. (1983), "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method" en *Millennium, Journal on International Studies*, vol. 12, n° 2.

¹⁸ KRASNER, S. D. (1983), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.

¹⁹ KEOHANE, R. y NYE, J. (1975), "International Interdependence and integration" en *Handbook of Political Science*, vol. 8, Reading MA, Addison-Wesley. Véase también HAAS, E. B. (1976), *The Obsolescence of International Integration Theory*, Research Monograph 25, IIES, Berkeley, UCLA.

²⁰ El estudio genérico de la cooperación internacional - antes que el de la gobernanza específicamente - despegó prácticamente al mismo tiempo, basado fundamentalmente en modelos tomados de la microeconomía - inicialmente, la teoría de los bienes colectivos. Por ejemplo, véase: SANDLER, T. M; LOEHR, W; y CAULEY, J. T. (1978), *The Political Economy of Public Goods and International Cooperation*, Denver, University of Denver, Monograph Series in World Affairs; y desde mediados de los ochenta en adelante, la teoría de juegos, véase: AXELROD, R. y KEOHANE, R. (1985), "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions" en *World Politics*, vol. 38, n° 1, ps. 226-254. Este tipo de literatura ahora continúa bajo el nombre de institucionalismo neoliberal, véase: BALDWIN, D. A. (1993), *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary*

El impacto de los asuntos internacionales en la década de los setenta sobrevino como una anomalía para la cual no había ninguna explicación evidente. Cambios muy importantes tuvieron lugar en el sistema internacional, normalmente asociados con el relativo declinar de la hegemonía de posguerra de EEUU —la consecución de la paridad nuclear por parte de la URSS, el resurgir económico de Europa y Japón, y el éxito de la OPEP junto a las graves dislocaciones económicas internacionales que se siguieron. Los acuerdos específicos que habían sido negociados después de la Segunda Guerra Mundial se fueron violando progresivamente y los acuerdos institucionales, especialmente los financieros y comerciales, estuvieron bajo una considerable presión. Sin embargo —y aquí está la anomalía—, los gobiernos, en un cómputo global, no han respondido a estas dificultades en términos de “empobrecer al vecino” (*beggar-thy-neighbor*). Aparentemente, ni los factores sistémicos ni las instituciones formales pueden por sí solas justificar tales resultados. Un método para resolver la anomalía consistió en cuestionar hasta qué punto la hegemonía de hecho de EEUU se había erosionado²¹. Otro camino, y no necesariamente incompatible, era a través del concepto de regímenes internacionales. Se ha avanzado en el argumento de que los regímenes continuarían de alguna manera condicionando y construyendo el comportamiento de unos estados hacia otros, a pesar del cambio sistémico y de la erosión institucional. Los regímenes internacionales parecían así gozar de un alto grado de autonomía relativa, a pesar de la incógnita de su fortaleza y duración²².

En definitiva, para resolver tanto los puzzles disciplinarios como los del mundo real, el proceso de la gobernanza internacional se ha asociado al concepto de los regímenes internacionales, que ocupan un espacio ontológico en algún lugar entre el nivel de las organizaciones formales, por un lado, y los factores sistémicos, por el otro.

2. Los límites del positivismo

Los regímenes internacionales son comúnmente definidos como instituciones sociales en torno a las cuales las expectativas de los estados convergen en diversas temáticas. El énfasis en las expectativas convergentes como base constitutiva de los regímenes confiere a éstos un carácter inevitablemente intersubjetivo. Así, conocemos un régimen por el entendimiento compartido que existe sobre las formas deseables y aceptables de comportamiento social. A mayores, el universo de los regímenes internacionales, aunque nunca delineado con exactitud, es relativamente pequeño; lo que conocemos sobre los regímenes internacionales viene del estudio de un número todavía pequeño de casos, y los hallazgos empíricos se basan mayoritariamente en métodos de carácter cualitativo. Estos hechos metodológicos, epistemológicos y ontológicos, propios del objeto de estudio, están en contraste con los preceptos y prescripciones positivistas que prevalecen en su campo de estudio. Esta sección subraya algunos problemas generales traídos a colación por esta

Debate, Columbia University Press, Nueva York.

²¹ STRANGE, Susan, “Still an extraordinary power ...”, *op. cit.*; y RUSSETT, B. (1985), “The mysterious case of vanishing hegemony: or, is Mark Twain really dead?” en *International Organization*, vol. 39, nº 2, ps. 207-232.

²² KRASNER, S. D. (1983), *International Regimes*, *op. cit.*; y KEOHANE, R. (1984), *After Hegemony*, Princeton University Press, Princeton.

discrepancia; la siguiente, los relaciona específicamente con el estudio de los regímenes²³.

2.1. Hechos sociales

El filósofo y lingüista John Searle ha expresado con exactitud un problema filosófico normal y recurrente en Ciencias Sociales: “tenemos una cierta imagen de sentido común de nosotros mismos como seres humanos, que es muy difícil de encajar con nuestra visión científica general”²⁴. Esto es, nos vemos a nosotros mismos como seres humanos capaces de representar el mundo como algo lleno de significado a otros seres, aunque nuestro ideal científico deriva de un mundo físico hecho de partículas inconscientes en interacción mecánica. ¿Pueden estos dos puntos de vista reconciliarse en las Ciencias Sociales? En el deseo de emular las Ciencias Naturales, anota Searle que muchas de las concepciones de la Ciencia Social que están de moda —él pone como ejemplos el conductismo, el funcionalismo o el fisicismo— a menudo niegan o malinterpretan la eficacia de los “fenómenos mentales” subjetivos e intersubjetivos.

El neorrealismo es el arquetipo de la Ciencia Social fisicista y las instituciones, así como las ideas y las normas, son factores que no comprende completamente. Por lo tanto, minimiza o distorsiona los roles que éstas juegan. Pero las premisas atomísticas del neoliberalismo institucional tampoco están mucho mejor preparadas para el análisis de los fenómenos intersubjetivos.

Profundizando en la distinción básica trazada por Searle entre estados físicos y mentales, Kratochwil²⁵ identifica tres mundos de facticidad social en la política internacional: los mundos, respectivamente, de los hechos “en bruto” o palpables, de la intencionalidad y del significado, y de los hechos institucionales. El mundo de los hechos “brutos” es el mundo familiar de las capacidades materiales y otras propiedades palpables similares; de las preferencias fijas, dadas de antemano, de los aumentos en las restricciones al comercio y depreciación de las monedas, y así en adelante. Es a menudo descrita como la “realidad objetiva”, aunque por ahora todos reconocen que esta observación está ya mediada por conceptos y teorías.

El segundo mundo de la facticidad social comprende la intencionalidad y el significado. Aquí el asunto se vuelve más complicado. “Intencionalidad”, indica Searle, “no se refiere sólo a las intenciones pero también a las creencias, deseos, esperanzas, miedos, amor, odio, lujuria, repelencia, vergüenza, orgullo, irritación, diversión, y todos esos estados mentales (conscientes o inconscientes) que se refieren a, o sobre el mundo

²³ Esta sección ha sido tomada de 1995c. Aquél artículo había sido originalmente escrito como una respuesta metodológica a la crítica realista de las teorías institucionalistas realizada por Mearsheimer, para ir acompañado de mi respuesta más substantiva. Véase MEARSHEIMER, J. J. (1994/1995), “The false promise of international institutions” en *International Security*, vol. 19, nº 3, ps. 5-49; y RUGGIE, J. (1995), “The false premise of realism” en *International Security*, vol. 20, nº1, ps. 62-70. He borrado algunas referencias al realismo, así como todas las ilustraciones que intentaban específicamente contradecir la postura anti-institucionalista de Mearsheimer. También he añadido una ilustración para clarificar mi propio argumento, como indico en el texto. El resto permanece sin alteraciones.

²⁴ SEARLE, J. (1984), *Minds, Brains and Science*, Harvard University Press, Cambridge MA, p. 13.

²⁵ KRATOCHWIL, F. V. (1989), *Rules, norms and decisions*, Cambridge University Press, Nueva York.

[externo]"²⁶. Estos "estados mentales" no pueden ser reducidos a factores estructurales (fiscistas). Pero una vez que les hemos garantizado un grado de autonomía frente a las estructuras, se requiere un marco de referencia epistemológico no fisicista porque la mente, a diferencia de los objetos físicos, puede originar, en palabras de Searle, "el propio estado de las cosas sobre las cuales ha estado pensando"²⁷. Simplemente, los objetos físicos no pueden *desear* que las cosas ocurran; dentro de unos límites, la agencia humana sí puede. Consiguientemente, los hechos sociales en el mundo de la "intencionalidad" influyen tanto las acciones como hacen inteligibles a los demás el razonamiento subyacente a las mismas.

El mundo de los hechos institucionales es quizá el más complejo de los tres. Este mundo consiste en la primera instancia de reglas constitutivas o habilitadoras, y secundariamente de reglas especializadas de regulación e implementación (la distinción deriva de Rawls²⁸). Las reglas regulativas son más fácilmente comprensibles; son los "mandatos" que algunos analistas ahora asocian con el fenómeno mismo de los regímenes. Las normas constitutivas o habilitadoras son de una naturaleza diferente. Un largo extracto del clásico de Rawls puede ayudar a ilustrarnos²⁹.

"Algunas de las acciones que uno realiza en un juego de béisbol las puede hacer por sí mismo o junto a otros, tanto si hay juego como si no. Por ejemplo, uno puede lanzar una pelota, correr o batear con un trozo de madera tallado de una forma particular. Pero uno no puede robar una base, o hacer un *strike out*, o una carrera, o un "error" o "*balk*"; aunque uno puede hacer ciertas cosas que se asemejan a estas acciones como "*sliding into a bag*", fallar un "*grounder*", y por ahí en adelante. "*Striking out*", "robar base", "*balking*", etc., todos ellos son acontecimientos que sólo pueden ocurrir durante un partido. No importa lo que haga una persona, lo que haga no puede ser descrito como robar una base, hacer un "*strike*" o una carrera a menos que esa persona pueda ser descrita como una persona que está jugando al béisbol, y para que así sea, se presupone que hay una práctica de acuerdo con las reglas que constituyen el juego. La práctica es lógicamente previa a los casos particulares; a no ser que exista la práctica, los términos que utilizamos para referirnos a las acciones especificadas por ella carecen de sentido"³⁰.

Así, las instituciones sociales, antes de cualquier otra cosa —por ejemplo, actuar como mandatos—, expresan prácticas de acuerdo con determinadas reglas que constituyen diferentes "juegos" sociales o, más generalmente, clases de acciones sociales definidas por una práctica. Estas prácticas incluyen el matrimonio, el parentesco, los contratos, los cargos políticos, y las muchas otras relaciones institucionalizadas que posibilitan la

²⁶ SEARLE, J. (1984), *Minds, Brains and Science ...*, op. cit.

²⁷ *Ibidem*, p. 61.

²⁸ RAWLS, J. (1955), "Two concepts of justice" en *Philosophical Review*, vol. 64, nº 1, ps. 3-33.

²⁹ La distinción rawlsiana fue utilizada en ambos artículos pero este ejemplo no fue citado en ninguno de los dos. Véase *Ibidem*, p. 25.

³⁰ [N.d.T.]: Éstos son términos técnicos del béisbol para los cuales no existe traducción en castellano o, incluso cuando existe, sigue siendo el más común el uso del término original en inglés. En todo caso, sus significados específicos son secundarios para el propósito del texto en el que se emplean.

interacción social rutinaria al hacerla mutuamente comprensible. En otras palabras, los hechos institucionales —como “él va a casarse”, “yo soy padre”, “hemos firmado un *acuerdo de arrendamiento*”, “ella es *presidenta*”— tienen sentido sólo “dentro de un contexto intersubjetivamente comprendido”³¹. Lo mismo se aplica para la afirmación “esto es un *régimen*”. Estas prácticas comunican un significado y constituyen prácticas tanto como ellas “causan” las cosas.

2.2. Causalidad

En la sección previa, intentamos mostrar que cuanto más nos alejamos del mundo de los hechos “brutos” u observables hacia los dominios de la intencionalidad y las prácticas, más y más los hechos sociales tienen otras funciones además de “causa”, tal y como normalmente comprendemos este término. Searle enumera creencias, deseos, esperanzas, miedos, entre sus ejemplos de intencionalidad. Una esperanza no funciona como la ley de la gravedad; funciona de otra manera. Así, también ocurre con los matrimonios, y por ende, con los regímenes. En otras palabras, el lenguaje de la causalidad necesita ser complementado por otros lenguajes que contienen esas funciones sociales adicionales.

Pero hay problemas incluso dentro del lenguaje clásico de la causalidad en lo concerniente al estudio de los regímenes internacionales; una noción newtoniana de la causalidad continúa ocupando un lugar central en nuestro ámbito de estudio. Y ello es así aún a pesar de la tumultuosa historia del concepto de causalidad durante el último siglo —habiendo sido declarado un “fetiche” por Karl Pearson, la “reliquia de una era pasada” por Bertrand Russell, una “superstición” por Ludwig Wittgenstein, y un “mito” por Stephen Toulmin³². Cook y Campbell han añadido que la “epistemología de la causación” está en el presente “en un productivo estado cercano al caos”³³.

El problema fundamental, en primer lugar explicado por Hume, es que la causalidad *per se* no es observable y debe ser inferida³⁴. Sobre el trabajo de Hume, John Stuart Mill ofreció un conjunto de procedimientos por los cuales, a través de un proceso de eliminación sucesiva, una causa podía ser identificada como condición necesaria y suficiente para un efecto concreto. Pero Mill, como Hume y virtualmente todos los filósofos de la ciencia previos al siglo XX, asumieron que las relaciones entre fenómenos empíricos estaban completamente determinadas.

Este determinismo comenzó a ser más y más contestado a comienzos de este siglo, y para la década de 1930 ya había sido reemplazado en la física por la idea de que las relaciones subatómicas eran inherentemente estocásticas. Por ejemplo, un electrón tiene tan sólo una probabilidad de hallarse en un lugar específico. “No se puede abusar de la afirmación de que el mundo estocástico subatómico *no* fue producto de un error de cálculo

³¹ KRATOCHWIL, F. V. (1989), *Rules, norms and ...*, op. cit., p. 24.

³² Véase el sumario en BERNERT, C. (1983), “The career of casual analysis in American sociology” en *British Journal of Sociology*, vol. 34, n° 2, ps. 230-254.

³³ COOK, T. D. y CAMPBELL, D. T. (1979), *Quasiexperimentation*, Rand & McNally, Chicago, p. 10.

³⁴ Esta discusión se basa en BERK, R. A. (1988), “Casual inference for sociological data” en *Handbook of Sociology*, Handbury Park CA, Sage.

o de nuestro conocimiento limitado. La indeterminación es un hecho esencial del mundo físico subatómico³⁵.

En las últimas décadas, una visión completamente nueva sobre la incertidumbre o la suerte ha emergido bajo la rúbrica de la teoría del caos. Berk explica, usando una metáfora querida para la causa realista:

“consideremos el golpe de inicio en una partida de billar. Todas las bolas obedecen las leyes deterministas usuales de la mecánica newtoniana. De todos modos, a causa de la curvatura de cada bola, pequeñas diferencias en base a donde las bolas contactan con las otras se traducen en grandes diferencias en la trayectoria. Con cada colisión, la importancia de las pequeñas diferencias anteriores en los puntos de colisión se amplifica; por lo cual, tras varias colisiones, las trayectorias son efectivamente impredecibles. En otras palabras, las relaciones que comienzan como efectivamente deterministas acaban siendo efectivamente aleatorias³⁶.

Hoy en día, ha sido generalmente aceptado que el mundo social es inherentemente indeterminado. Por ello, generalmente se emplean dos tipos de técnicas en el intento de reforzar la credibilidad de las inferencias causales: 1) diversas operaciones estadísticas que reducen los sesgos en la selección o la estimación así como las relaciones espurias o tendentes a confusión y 2) experimentos al azar o diseños *cuasi* experimentales. Las primeras requieren conjuntos de datos observacionales razonablemente grandes y robustos, y las segundas requieren que las variables causales estén sujetas a manipulación, al menos en un principio. En el campo de las relaciones internacionales, ninguna de estas condiciones se sostiene para el sistema internacional *como un todo*. Y ninguna lo hace tampoco para los regímenes internacionales. Por ello debemos ser modestos a la hora de establecer relaciones causales sobre regímenes internacionales. Las inferencias causales sobre los resultados de los regímenes basadas en factores sistémicos frecuentemente empleados tales como la polaridad, por ejemplo, tienen un estatus epistemológico especialmente cuestionable.

2.3. Explicaciones

Sin embargo, hay aún un tercer problema epistemológico omnipresente en este campo de estudio. Aunque el concepto dominante de explicación no logra cumplir los criterios formales del modelo nomológico-deductivo o el modelo de “ley de cobertura”, la mayoría de las teorizaciones en Relaciones Internacionales abrazan —a veces, inconscientemente— este ideal hempeliano. De acuerdo con este esquema, un evento es explicado cuando puede ser formalmente deducido de una ley general y un conjunto de condiciones iniciales³⁷. Mearsheimer, por ejemplo, afirma que sus escenarios de la futura inestabilidad europea se basan “fundamentalmente en la deducción” —siendo las generalizaciones de tipo ley que los sistemas multipolares son más inestables que los bipolares, y la condición inicial que el

³⁵ En itálicas en el original. Ver: *Ibidem*, p.157.

³⁶ *Ibid.*, p.158.

³⁷ HEMPEL, C. G. (1965), *Aspects of Scientific Explanation*, cap. 5, Free Press, Nueva York.

contexto de la seguridad europea se está volviendo multipolar³⁸. Ya hemos comentado el dudoso estatus epistemológico de esta “ley de cobertura”; nuestra preocupación aquí es más bien con el concepto de explicación que le subyace. Lo que es más, incluso algunos estudiosos que entienden que por ahora el ideal hempeliano no se cumple, y que quizá nunca se cumplirá, continúan sin embargo adhiriéndose a él como una aspiración sobre la base de que no hay “alternativas científicas”. Pero está todavía menos claro qué tipo de ciencia se está practicando en ese caso. Y los conceptos alternativos de explicación han existido desde buena parte del siglo pasado —aunque, en palabras de Jerome Bruner, los científicos sociales hoy prestan “una preciosa poca” atención sobre la forma en la que trabajan. A continuación presentamos un breve esquema.

De acuerdo con Hempel³⁹, la “unidad metodológica de la ciencia empírica” demanda que la construcción deductiva-nomológica es el único protocolo lógico aceptable para las explicaciones científicas. Ámbitos de investigación que pueden quedarse cortos para la cuestión, como la historia, no son fundamentalmente diferentes, asegura el autor, tan sólo están menos desarrollados. Y, sin embargo, un filósofo de la ciencia tan firmemente comprometido con la premisa de la “unidad de la ciencia” como Ernest Nagel concedió hace ya tiempo que el modelo de ley de cobertura es inapropiado para explicar “eventos agregativos” —él menciona las revoluciones como un ejemplo: hay muy pocas, son altamente complejas, y con toda certidumbre guardan demasiadas diferencias unas de las otras. Todo lo cual hace problemática la condición necesaria de que éstas representen casos de “tipos” recurrentes⁴⁰. Nagel sugiere que los eventos agregativos y las estructuras sociales de gran escala sean “analizados”; esto es, despedazados en sus partes o en sus diferentes aspectos⁴¹, una práctica que Waltz y sus seguidores, curiosamente, han rechazado sobre la base de ser “reduccionista”⁴². Estas partes, cree Nagel, pueden ser susceptibles de explicaciones científicas aún cuando el conjunto no lo es. Ése podría ser un camino a seguir, enteramente consistente en los dictados de la “tradición científica” establecida. ¿Pero cómo “explicamos”, entonces, el conjunto como tal?

La alternativa más sólida puede ser descrita como “explicación narrativa”⁴³. La discusión abierta por Polkinghorne es, de lejos, la más completa⁴⁴. En el modo narrativo, la causalidad no es definida en términos de un “antecedente constante” (como la gravedad, por ejemplo), sino como una expresión ordinaria de cualesquiera condiciones antecedentes,

³⁸ MEARSHEIMER, J. J. (1990), “Back to the future: instability in Europe after the Cold War” en *International Security*, vol. 15, n° 1, p. 18.

³⁹ HEMPEL, C. G. (1965), *Aspects of Scientific ...*, op. cit., p. 243.

⁴⁰ NAGEL, E. (1961), *The Structure of Science*, Brace and World, Nueva York, ps. 568-575.

⁴¹ *Ibidem*, p. 571.

⁴² WALTZ, K. (1979), *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, capítulos 2 y 4.

⁴³ Algunas reacciones que he recibido ante esta formulación sugieren que podría sonar demasiado a una práctica del tipo “un maldito evento tras otro” de las narrativas históricas estándar, lo cual no era en absoluto mi intención. Para una cosa, la historiografía sofisticada es inherentemente analítica. Pero tengo también en mente la narrativa de Weber sobre el surgimiento del capitalismo, por ejemplo. Véase, WEBER, M. (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Talcott Parsons (trans.) Scribners, Nueva York.

⁴⁴ POLKINGHORNE, D. (1988), *Narrative knowing and the human sciences*, State University of New York Press, Nueva York.

eventos o acciones que sean “significantes” para producir o influir en un efecto, resultado o consecuencia. Por su parte, la “significancia” es atribuida a factores antecedentes por virtud de su rol en algún “proyecto humano” como un todo —tal como una revolución, según el ejemplo de Nagel.

El protocolo explicativo narrativo comprende entonces dos “órdenes” de información: la descriptiva y la configurativa. La primera sencillamente enlaza eventos a lo largo de una dimensión temporal e intenta identificar los efectos que uno tiene sobre el otro. Estos eventos pueden ser más o menos “densamente” (analíticamente) descritos⁴⁵. El segundo organiza estas afirmaciones descriptivas en una *gestalt* interpretativa o “estructura de coherencia”⁴⁶. Estas operaciones no descansan en la deducción, sino en un método de razonamiento interrogativo que Charles Pierce llamó “abducción”; el ajustamiento progresivo de un esquema de ordenamiento conjeturado a los hechos disponibles (con un componente de trabajo de suposición, como Pierce ya había señalado), hasta que dicha conjetura dé cuenta de la forma más completamente posible de los hechos⁴⁷. Polkinghorne usa el término literario “urdir la trama” para describir la misma práctica; “no se trata de la imposición de un guión preparado a un conjunto independiente de eventos sino más bien es un proceso dialéctico que tiene lugar entre tales eventos y un tema que revela su significado y les permite ser entendidos en su conjunto como parte de una misma historia”⁴⁸. El objetivo es producir resultados que sean verosímiles y creíbles para otros que observen los mismos eventos.

Pero, este modo explicativo, ¿no es acaso débil, arbitrario y subjetivo? Quizá. ¿Es acaso preferible emplear un modo explicativo que no está prediseñado epistemológicamente para la situación concreta? Además, existen herramientas analíticas que pueden hacer este modo narrativo más riguroso. Remarcables ejemplos incluyen el uso de tipos ideales y contrafácticos históricos asociados a Max Weber⁴⁹. En los últimos años, Arthur Danto⁵⁰ y Paul Ricoeur⁵¹ han hecho más sólidos los fundamentos filosóficos de la narrativa historiográfica. La obra de Ronald Dworkin⁵² ilustra un modo complementario de razonamiento legal. A mayores, el modo explicativo narrativo no está limitado a los “eventos” como tradicionalmente se han entendido, sino que puede abarcar proyectos humanos a escala braudeliana⁵³. En Relaciones Internacionales, como Richard Ashley ha remarcado⁵⁴, el realismo clásico, en contraste con el neorealismo, más rápidamente utilizaría

⁴⁵ GEERTZ, C. (1973), *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, Nueva York.

⁴⁶ POLKINGHORNE, D. (1988), *Narrative knowing and ...*, *op. cit.*

⁴⁷ PIERCE, C. (1955), *Philosophical Writings*, Dover, Nueva York, ps. 151-152.

⁴⁸ POLKINGHORNE, D. (1988), *Narrative knowing and ...*, *op. cit.*, ps. 19-20.

⁴⁹ WEBER, M. (1949), *The Methodology of Social Sciences*, Glencoe IL, Free Press.

⁵⁰ DANTO, A. (1985), *Narration and knowledge*, Columbia University Press, Nueva York.

⁵¹ RICOEUR, P. (1984), *Time and Narrative*, vol. I, University of Chicago Press, Chicago.

⁵² Por ejemplo, DWORKIN, R. (1986), *Law's Empire*, Harvard University Press, Cambridge MA.

⁵³ La unidad de análisis Braudeliana es lo que él denomina “civilizaciones” en su “contexto ecodemográfico”. El enfoque general es discutido en Braudel (1980); El estudio empírico original aparece en Braudel (1972). Ver también capítulo 7.

⁵⁴ Véase ASHLEY, R. (1984), “The poverty of neorealism” en *International Organization*, vol. 38, n° 2, ps. 225-286.

la narrativa que un método nomológico-deductivo, aunque en general fuese bastante poco autoconsciente de los problemas epistemológicos. El método estructurado, de comparación focalizada de Alexander George⁵⁵, ilustra otro intento de proveer cierto grado de rigor a los análisis de casos caracterizados por pequeños números e información cualitativa.

En resumen, el asunto no se puede colocar en términos de positivismo lógico (incluso cuando sea inapropiado), por un lado, o caos epistemológico, por el otro. Existen alternativas.

3. Análisis de regímenes

Estos tópicos epistemológicos generales, como ya hemos indicado antes, afectan también al estudio de los regímenes. Ahora nos aproximaremos con mayor detalle a tres aspectos.

3.1. Ontología versus epistemología

La ontología de los regímenes internacionales, hemos señalado anteriormente, tiene un elemento central de intersubjetividad. Pero la postura epistemológica dominante en tema de análisis de regímenes tiene una orientación típicamente positivista. Antes que cualquier otra cosa, el positivismo proclama la separación entre objeto y sujeto. Se concentra entonces en las fuerzas “objetivas” que mueven a los actores en sus interacciones sociales; los regímenes se vuelven constreñimientos externos sobre los actores, no en marcos intersubjetivos de significado. Ello, cuando no es obviado por completo, es en todo caso inferido de los comportamientos.

Aquí, entonces, tenemos la mayor debilidad del análisis de regímenes; la epistemología contradice a la ontología. Pocos se imaginan que exista tal grado de desacuerdo sobre lo que deberían ser justamente cuestiones empíricas indudables: ¿“colapsó” Bretton Woods en 1971-1973 o fue un cambio “guiado por normas”? ¿Fue el aumento de restricciones al comercio en los primeros años de la década de los ochenta una vuelta al proteccionismo o no? ¿Cómo fue el Tratado de No Proliferación Nuclear exitosamente extendido en 1985 por otros cinco años cuando tantos estados que voluntariamente se habían adherido a él protestaron por sus términos desiguales? Y así nos surgirían muchas otras cuestiones.

En muchas de estas complicadas situaciones, el *comportamiento* de los actores ha fallado en vehicular adecuadamente el *significado* intersubjetivo. Pero dicho significado sí parece haber influido de forma considerable en la conducta de los actores. Es precisamente este factor el que limita la utilidad práctica, por ejemplo, de las fascinantes ideas sobre el potencial de colaboración de los egoístas racionales salidos del laboratorio o de la teoría de juegos⁵⁶. Planteado el problema de la forma más simple posible: en el mundo simulado, los actores no pueden comunicarse y comprometerse con determinados comportamientos; están condenados a comunicarse *a través* de sus comportamientos.

⁵⁵ GEORGE, A. (1979), “Case studies and theory development: the method of structured focused comparison” en *Diplomacy: New Approaches on History, Theory and Policy*, Free Press, Nueva York.

⁵⁶ Básicamente, véase: AXELROD, R. (1984), *Evolution of Cooperation*, Basic Books, Nueva York; y AXELROD, R. y KEOHANE, R. (1985), “Achieving cooperation under ...”, *op. cit.*

En el mundo real, la situación difiere por supuesto radicalmente. Aquí, la esencia misma de los regímenes internacionales es expresada en casos como el de Francia en 1968, demandando “empatía y comprensión” a sus socios comerciales, mientras invocaba medidas de emergencia contra las importaciones tras los acontecimientos de mayo del 68 —y obteniendo ambos del GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio), incluso sin base objetiva o en la legislación del GATT que lo permitiese (ver capítulo 2). Una epistemología positivista no puede acomodarse fácilmente a una ontología tan intersubjetiva. Por ello, el caso es tratado en la literatura como ejemplo de cinismo, complicidad, y de la erosión del respeto por el régimen del GATT.

La contradicción entre ontología y epistemología ha suscitado, sorprendentemente, poca preocupación en la literatura sobre regímenes. Una vez que tomamos consciencia de la misma, ¿qué opciones hay disponibles para afrontarla? Una posibilidad sería tratar de negarla. La respuesta del neopositivismo de tipo clásico de Theodore Abel⁵⁷ al desafío señalado por el concepto weberiano de *Verstehen* ilustra ese camino; el concepto ayuda en el “contexto del descubrimiento”, sostiene Abel, pero en última instancia no es relevante para el “contexto de validación”. De esta forma no hay ningún desafío. Las epistemologías interpretativas, por el contrario, enfatizan la íntima relación entre la validación y el desvelamiento de los significados intersubjetivos⁵⁸.

Una segunda opción sería tratar de formular una interpretación de la ontología intersubjetiva que sea compatible con la epistemología positivista. Un medio plausible para ejecutar esta maniobra puede ser seguir la opción de los economistas por las “preferencias reveladas” —que el comportamiento de consumo, por ejemplo, refleja las verdaderas preferencias del consumidor. Si nuestra epistemología no nos permite desvelar los significados, aplicando el razonamiento análogo, busquemos, entonces, “el significado revelado”; es decir, algún sustituto “objetivo”. Debería bastar con señalar que esta solución es una huida hacia delante; desplaza el problema al ámbito de la asunción de que los sustitutos “objetivos” pueden captar la realidad intersubjetiva. En todo caso, cuando la intersubjetividad es la verdadera esencia del fenómeno, ésta es una práctica dudosa.

Una tercera opción sería presentar una concepción de los regímenes que sea compatible con las preferencias epistemológicas precedentes; es decir, los regímenes son normas regulativas. El problema aquí es que se omite mucho de lo que los regímenes son y hacen, además de ser normas regulativas.

Esto nos deja con la opción de volvernos hacia variantes de las epistemologías interpretativas, más afines a las realidades de los regímenes. La experimentación en esa línea ha comenzado ya en el campo de las Relaciones Internacionales. Ernst Haas ha

⁵⁷ ABEL, T. (1948), “The operation called Verstehen” en *American Journal of Sociology*, vol. 54, nº 1, ps. 211-218.

⁵⁸ Una buena selección de lecturas que empieza con Weber, incluye la respuesta neopositivista, la escuela Wittgensteniana, la fenomenología, la etnometodología, y termina con la hermenéutica y la teoría crítica. Véase: DALLMAYR, F. R. y MCCARTHY, T. A. (1977), *Understanding and Social Inquiry*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

venido aproximándose desde su noción de “epistemología evolutiva”⁵⁹, dentro de la cual el conocimiento consensual sobre varios aspectos de la condición humana se vuelve una de las fuerzas subyacente al surgimiento y decline de los regímenes internacionales. Robert Cox⁶⁰ ha desarrollado una epistemología histórico-materialista poco convencional que concede un lugar destacado al cambio de los marcos intersubjetivos del discurso humano y su práctica. Algunos han encontrado fructífera una posición epistemológica derivada de la “pragmática universal” de Jurgen Habermas⁶¹, y otras posibilidades han sido también probadas⁶². La tarea de nuestra discusión no es abogar por alguna alternativa en concreto sino demandar que éstas sean tomadas en cuenta sin mayores dilaciones.

4. Normas en explicación

En la explicación nomológico-deductiva, incluso una única ocurrencia contrafáctica puede ser tenida en cuenta para falsear la ley de cobertura⁶³. Una formulación probabilística modificaría, por supuesto, apropiadamente los criterios para la refutación, pero sin alterar con eso la estructura básica de la explicación. Lo que distingue a los regímenes internacionales de otros fenómenos similares —de la interacción estratégica, por ejemplo— es un elemento normativo específico⁶⁴. De hecho, las normas son especificadas para ser uno de los cuatro componentes analíticos de los regímenes: “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”⁶⁵. Pero el modelo de explicación de la ley de cobertura no es fácilmente aplicable a casos en los cuales las normas son un elemento significativo, en el fenómeno a explicar. Dos problemas han de ser aquí afrontados⁶⁶.

En primer lugar, contrariamente a las condiciones iniciales en las explicaciones positivistas, las normas pueden ser pensadas en instancias limitadas como ocurrencias “causantes”. Las normas pueden “guiar” los comportamientos, “inspirarlos”, “racionalizarlos” o “justificarlos”, expresar “expectativas mutuas” sobre los comportamientos, o pueden ser ignoradas. Pero no funcionan como la causa tal y como una bala en el corazón provoca la muerte o como un aumento brutal del dinero impreso causa inflación. Por ello, en cuanto a

⁵⁹ Ver HAAS, E. B. (1983), “Words can hurt you: or, who said what to whom about regimes” en *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca NY.

⁶⁰ COX, R. (1986), “Social forces, states and world order: beyond international relations theory” en *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, Nueva York.

⁶¹ Véase KRATOCHWIL, F.V. (1989) *op. cit.*

⁶² Véase ALKER, H. A. (1981) “Dialectical foundations of global disparities”, *International Studies Quarterly*, 25(1), págs. 69-98, y ASHLEY, R.K. (1984) *op. cit.*

⁶³ Véase POPPER, K. (1968) *Conjectures and Refutations*, New York, Harper and Row. Caps- 3-4.

⁶⁴ Una de las características distintivas de la interacción estratégica es que en última instancia ésta reposa sobre un cálculo *unilateral* de pistas verbales y no verbales: “La expectativa de A sobre B incluirá una estimación de las expectativas de B sobre A. Este proceso de replicación, esto debe ser anotado, no es una interacción entre dos estados, si no más bien un proceso en el cual los tomadores de decisiones en un estado calculan las consecuencias de sus creencias sobre el mundo; un mundo en el que ellos creen incluir a su vez otros tomadores de decisiones en otros estados, también calculando las consecuencias de sus creencias. Las expectativas que son así formadas son las expectativas de un estado, pero se refieren a otros estados”. Ver: KEAL, P. (1984) *Unspoken Rules and Superpower Dominance*, MacMillan, London, pág. 31.

⁶⁵ Véase KRASNER, S.D. (1983) *op.cit.*

⁶⁶ Véase KRATOCHWIL, F.V. (1984) “The force of prescriptions” *International Organization* 38(4) págs. 685-704.

las normas, el primer componente del modelo de explicación dominante es problemático.

El segundo problema lo es aún más, visto que las normas son contrafácticamente válidas. Ninguna ocurrencia contrafáctica refuta una norma. Ni siquiera muchas tales ocurrencias *necesariamente* lo hacen ¿Es que conducir bajo la influencia de alcohol refuta per se la ley (norma) en contra de conducir borracho? Seguramente, la norma es violada por ello. Pero si las violaciones también invalidan o refutan las leyes, esto dependerá también de varios otros factores, de entre los cuales uno de esencial importancia es cómo la comunidad evalúa la violación y responde a la misma (compárese las muy diversas actitudes de las comunidades frente a la conducción en estado de embriaguez excediendo el límite de velocidad de 55 millas por hora). Esto es igualmente cierto para las normas comerciales de no discriminación, de tasas de cambio monetario libres y estables, y de compensación adecuada por la expropiación de propiedad ajena.

De hecho, es posible darle la vuelta y argumentar que las normas no necesitan “existir” en un sentido formal para ser válidas. Se dice a menudo, por ejemplo, que el régimen monetario de Bretton Woods no “existió” antes de 1958, porque sólo entonces Europa asumió la obligación de convertibilidad monetaria completa para las transacciones en cuenta corriente. Pero seguramente las normas del régimen guiaron los comportamientos de los estados europeos *hacia* dicho evento algunos años antes de que se hiciese efectivo. Así, ni la violación de las normas, y en algunas circunstancias especiales, ni siquiera su “no existencia”, necesariamente refutan su validez.

Que quede claro que no abogamos por un golpe que sustituya el dominio de la explicación positivista por la anarquía epistemológica. Pero insistimos en que, del mismo modo que la epistemología tiene que concordar con la ontología, también el modelo explicativo tiene que ser compatible con la naturaleza básica de la empresa científica que nos ocupa. El impacto de las normas dentro de los regímenes internacionales no es un proceso pasivo que puede ser determinado de forma análoga al de las leyes newtonianas sobre la colisión de dos cuerpos. Precisamente porque el comportamiento de los estados dentro de los regímenes es interpretado por otros estados, los razonamientos y justificaciones que se profieren, conjuntamente con las peticiones de comprensión o los reconocimientos de culpa, así como las respuestas a estos razonamientos por parte de los demás estados, todas estas son partes componentes absolutamente críticas de cualquier explicación de la eficacia de las normas. De hecho, tales dinámicas comunicativas pueden decirnos mucho más sobre cuán fuerte es un régimen que el comportamiento abierto por sí solo. Y sólo donde la no conformidad es general, persistente y no excusada —es decir, presumiblemente en casos límites de régimen— puede un modelo explicativo que descansa exclusivamente sobre el comportamiento ser suficiente⁶⁷.

⁶⁷ Debe tomarse cuenta también del hecho que diferentes tipos de normas -implícitas frente a explícitas, constrictivas frente a habilitadoras, y así- funcionan diferentemente en las relaciones sociales: ver ULLMAN-MARGALIT, E. (1977) *The Emergence of Norms*, Clarendon Press, Oxford, y HART, H.I.A. (1961) *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford. La conformidad, también, es un abigarrado y complejo fenómeno, como discutió Young. Ver: YOUNG, O.R. (1979) *Compliance and Public Authority*, John Hopkins University Press, Baltimore.

Seguramente, las dinámicas comunicativas pueden estar influenciadas por factores extracontextuales tales como el poder del estado, pero ello no es una justificación para ignorarlas. Por el contrario, sugieren una relación potencialmente importante que ha de ser explorada⁶⁸. Igualmente, el hecho de que el comportamiento verbal pueda prestarse a manipulación sugiere simplemente que este debe ser tratado con el mismo cuidado que cualquier otra evidencia científica.

5. La jerarquía de los componentes de los regímenes

El concepto de regímenes internacionales es definido como un compuesto de cuatro componentes analíticos⁶⁹: principios (“creencias de hecho, causación y rectitud”); normas (“estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”); reglas (“prescripciones específicas y proscripciones para la acción”); y procedimientos de toma de decisiones (“prácticas prevalentes para elaborar e implementar decisiones colectivas”). A primera vista, los cuatro juntos, se adecuan perfectamente al caso específico en que todos pensaban cuando esta concepción ha sido formulada: el régimen de comercio del GATT. Aquí, el asunto funciona así: el principio según el cual el libre comercio es bueno para el bienestar global y la paz internacional ha sido inmediatamente traducido por los estados en normas tales como la no discriminación, que a su vez ha sugerido la regla de “la nación más favorecida”, y todas éstas han llevado a la reducción negociada de tarifas basadas en concesiones recíprocas.

Pero los acontecimientos fueron más complejos desde el comienzo debido a que el GATT tenía no uno pero al menos dos guiones, y el segundo era bastante distinto al primero. El segundo iba desde la responsabilidad de los gobiernos para estabilizar sus economías domésticas, pasando por la norma de cuidar la balanza de pagos, y en algunas circunstancias, a los productores locales, reglas que definían disposiciones específicas de salvaguarda del GATT, y, finalmente por el establecimiento de mecanismos de vigilancia multilateral sobre sus operaciones (ver capítulo 2). Los diferentes gobiernos pesaron de forma diferente estos dos guiones, pero, con el tiempo, no parece que se haya generado una perturbación de mayor trascendencia por el hecho de tener que vivir con la ambigüedad de su yuxtaposición. La ambigüedad, sin embargo, parece ser más problemática para los analistas, incluso cuando se trata de una acción deliberada de los que hacen las políticas. Y es aquí donde encontramos otro cuento epistemológico.

La literatura sobre regímenes comparte normalmente la idea según la cual los cuatro componentes analíticos están relacionados instrumentalmente, y que cuanto mayor es la coherencia entre ellos, más fuerte será el régimen⁷⁰. Esta noción tiene un atractivo a priori, y es que resulta estéticamente satisfactoria y que nuestro programa de

⁶⁸ Krasner es uno de los pocos realistas contemporáneos que toman en serio la relación entre el poder y las normas. Podemos estar de acuerdo con bastante de lo que Krasner tiene que decir sobre la eficacia de las normas, los principios de legitimidad, y los cambios de pensamiento -de hecho, él invoca incluso la hermenéutica. Y, sin embargo, al final, quedamos perplejos sobre cómo él reconcilia esta posición con su ferviente compromiso con el positivismo lógico. Ver: KRASNER, S.D. (1985) *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, University of California Press, Berkeley.

⁶⁹ Véase KRASNER, S.D. (1983) *op. cit.*

⁷⁰ Véase HAAS, E.B. (1983a) *op. cit.*

investigación colectivo quedaría más simple de ser eso cierto. Vamos primero con la idea instrumentalista.

Un problema epistemológico básico con el instrumentalismo es su presunción de que es siempre posible separar los fines (presumiblemente expresados en principios y normas) de los medios (presumiblemente expresados en procedimientos y reglas), y de que es posible ordenarlos en una relación del tipo superior-subordinado. Pero esta relación no tiene por qué verificarse. Como apuntó R. S. Summers⁷¹: “Por muy cierto que esto sea para construir casas u otros artefactos, no ocurre así siempre con la ley. En el derecho, cuando los medios disponibles limitan, y en parte, definen el fin, los medios y el fin, así definidos, son en esa medida inseparables”. Lo que es válido para las leyes, lo puede ser también para los regímenes visto que, como argumentó Kenneth Waltz⁷² la colaboración internacional es fundamentalmente conformada por la disponibilidad y la aceptabilidad de los medios y no por la deseabilidad de los fines. Así, nociones como la reciprocidad en el régimen sobre comercio no son ni su medio ni su fin; de forma esencial ellos *son* el régimen, ellos *son* los entendimientos compartidos de principios que dicho régimen comprende.

La idea de que los cuatro componentes de un régimen deben ser coherentes, y de que la coherencia indica la fuerza del régimen, es aún más profundamente problemática. La falacia en esta noción es su presunción de que una vez puesta la maquinaria en su sitio, los actores quedan meramente programados por ella. Esto claramente no es así. Los actores no sólo reproducen estructuras normativas, también las cambian con su misma práctica, a medida que surgen nuevas constricciones o posibilidades o que nuevos reclamantes hacen sentir sus posturas y su presencia. Los sociólogos llaman a esto “estructuración”⁷³ y los abogados “legislación intersticial”. Sólo bajo circunstancias extremadamente inusuales podemos imaginar cambios paralelos y simultáneos que han tenido lugar en cada uno de los cuatro componentes de forma que permaneciesen coherentes, asumiendo que lo fuesen desde un principio. En cualquier caso, la robustez de los regímenes tiene poco que ver con cuán coherentes se mantienen — ¿Cuán coherente es la tan robusta constitución de los EEUU?— pero depende del grado en que la evolución de las prácticas de los actores, e incluso su divergencia, expresa un razonamiento de principios y entendimientos compartidos.

En este punto hemos alcanzado la misma conclusión a través de tres diferentes caminos: los enfoques epistemológicos convencionales en el ámbito del estudio de los regímenes no son suficientes, y no pueden serlo. Permítannos, antes de terminar esta sección, presentar nuestra oposición a la idea de que hemos abierto una caja de Pandora proverbial. La caja se ha abierto cuando la disciplina gravitaba, correctamente, hacia una ontología intersubjetiva en el estudio de los regímenes internacionales. Sólo hemos

⁷¹ SUMMERS, R.S. (1977) “Naive instrumentalism and the law”, en *Law, Morality and Society*, Oxford, Clarendon Press.

⁷² WALTZ, K. (1979) *op. cit.* pág. 109.

⁷³ Véase GIDDENS, A. (1981) *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, Berkeley, University of California Press.

señalado que esta primera elección crítica tiene consecuencias e implicaciones que no han sido aún adecuadamente consideradas. Ninguna disciplina puede resolver sus anomalías o el carácter grosero de sus conceptos cuando su postura ontológica se contradice por su epistemología, sus modelos explicativos, y las presuntas relaciones entre sus constructos analíticos. Los problemas que hemos señalado no son insuperables, pero su resolución requerirá de la incorporación en los enfoques dominantes de otros puntos de vista y métodos derivados de modos más interpretativos de ciencia social.

Conclusiones

En este capítulo, nos hemos propuesto realizar un examen metodológico del estudio de los regímenes internacionales. En la primera sección, hemos intentado disipar la noción de que el campo de las organizaciones internacionales se ha dejado llevar de una variable dependiente hacia otra, de acuerdo con modas académicas. Por el contrario, los cambios analíticos que han llevado al análisis de los regímenes fueron ambos progresivos y cumulativos, y estuvieron guiados por el interés supremo que ha guiado siempre a los estudiosos de la organización internacional: averiguar cómo la sociedad de las naciones modernas se gobierna a sí misma.

Hemos recalcado, también, que el estudio de los regímenes está afectado también por serios problemas epistemológicos, que derivan de una disyuntiva entre su objeto de estudio, por un lado, y los preceptos y prescripciones epistemológicas prevalentes para su estudio, por el otro. En la segunda sección, hemos sugerido cómo y por qué el positivismo es una base problemática para explicar los fenómenos sociales caracterizados por atributos como un número pequeño de casos, especialmente si son eventos agregativos, y en los cuales las ideas, las normas y las instituciones sociales juegan un papel central. También hemos señalado algunos protocolos explicativos alternativos, que tienen una historia que remonta a Dilthey y Weber.

En la tercera sección, hemos afrontado el problema epistemológico principal en el análisis de regímenes: la tensión entre su postura ontológica y las prácticas epistemológicas. Contrariamente al ideal epistemológico positivista, que insiste en la separación de “objeto” y “sujeto”, hemos propuesto un enfoque más interpretativo que pueda abrir el análisis de regímenes a las funciones comunicativas y no sólo a las funciones referenciales de las normas en las interacciones sociales. Así, lo que constituye un incumplimiento de una obligación contraída dentro de un régimen no es sólo una “descripción objetiva” de un hecho si no también una evaluación intersubjetiva. Igualmente, lo que constituye la reciprocidad o la razonabilidad de un comportamiento dentro del contexto de los regímenes no es un asunto que pueda ser resuelto simplemente por un tratamiento monológico de “información objetiva”, como es propio de un lenguaje de proposiciones. Dado que los regímenes son inherentemente dialógicos.

Seguramente, en circunstancias que requieran poca interpretación por parte de los actores relevantes —ya sea porque el entorno es plácido, porque el conocimiento común prevalece o porque la coerción determina los resultados— las epistemologías

interpretativas no son necesarias. Pero no consideramos que tales ocurrencias sean ampliamente representativas de los regímenes internacionales contemporáneos. Para la gran mayoría de los casos, una vez que se ha decidido que la ontología de los regímenes consiste en una base intersubjetiva —hecho sugerido por la definición consensuada de regímenes— entonces lo que Frank Lentricchia⁷⁴ había denominado como “epistemologías de espectador” se ha vuelto ipso facto insuficiente.

* Artículo traducido por **Raquel FERRÃO** y **Javier MATEO GIRÓN**.

⁷⁴ LENTRICCHIA, F. (1983) *Criticism and social change*, Chicago, Chicago University Press, pág. 3.

DECLARACIÓN DE HELSINKI

ASOCIACIÓN MÉDICA MUNDIAL

Apéndice F

Declaración de Helsinki

Declaración de Helsinki de la Asociación Médica Mundial

Principios éticos para las investigaciones médicas en seres humanos

Adoptada por la 18ª Asamblea Médica Mundial, Helsinki, Finlandia, Junio 1964, y enmendada por la 29ª Asamblea Médica Mundial, Tokio, Japón, Octubre 1975, 35ª Asamblea Médica Mundial, Venecia, Italia, Octubre 1983, 41ª Asamblea Médica Mundial, Hong Kong, Septiembre 1989, 48ª Asamblea General, Somerset West, Sudáfrica, Octubre 1996 y la 52ª Asamblea General, Edimburgo, Escocia, Octubre 2000. Nota de clarificación sobre el párrafo 29 añadida por la Asamblea General, Washington 2002

A. Introducción

1. La Asociación Médica Mundial ha promulgado la Declaración de Helsinki como una propuesta de principios éticos que sirvan para orientar a los médicos y a otras personas que realizan investigación médica en seres humanos. La investigación médica en seres humanos incluye la investigación del material humano o de información identificables.

2. El deber del médico es promover y velar por la salud de las personas. Los conocimientos y la conciencia del médico han de subordinarse al cumplimiento de ese deber.

3. La Declaración de Ginebra de la Asociación Médica Mundial vincula al médico con la fórmula “velar solícitamente y ante todo por la salud de mi

paciente”, y el Código Internacional de Ética Médica afirma que: “El médico debe actuar solamente en el interés del paciente al proporcionar atención médica que pueda tener el efecto de debilitar la condición mental y física del paciente”. La investigación biomédica en seres humanos debe ser realizada solamente por personas científicamente calificadas, bajo la supervisión de una persona médica con competencia clínica. La responsabilidad por el ser humano siempre debe recaer sobre una persona con calificaciones médicas, nunca sobre el individuo sujeto a investigación, aunque éste haya otorgado su consentimiento.

4. El progreso de la medicina se basa en la investigación, la cual, en último término, tiene que recurrir muchas veces a la experimentación en seres humanos.

5. En investigación médica en seres humanos, la preocupación por el bienestar de los seres humanos debe tener siempre primacía sobre los intereses de la ciencia y de la sociedad.

6. El propósito principal de la investigación médica en seres humanos es mejorar los procedimientos preventivos, diagnósticos y terapéuticos, y también comprender la etiología y patogenia de las enfermedades. Incluso, los mejores métodos preventivos, diagnósticos y terapéuticos disponibles deben ponerse a prueba continuamente a través de la investigación para que sean eficaces, efectivos, accesibles y de calidad.

7. En la práctica de la medicina y de la investigación médica del presente, la mayoría de los procedimientos preventivos, diagnósticos y terapéuticos implican algunos riesgos y costos.

8. La investigación médica está sujeta a normas

203

→ Pinche aquí o sobre el texto de aquí arriba para acceder al documento completo.

CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO, ALMACENAMIENTO, PRODUCCIÓN Y TRANSFERENCIA DE MINAS ANTIPERSONAL Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN

18 de septiembre de 1997

CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO, ALMACENAMIENTO, PRODUCCIÓN Y TRANSFERENCIA DE MINAS ANTIPERSONAL Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN

Preámbulo

Los Estados Parte,

Decididos a poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal, que matan o mutilan a cientos de personas cada semana, en su mayor parte civiles inocentes e indefensos, especialmente niños, obstruyen el desarrollo económico y la reconstrucción, inhiben la repatriación de refugiados y de personas desplazadas internamente, además de ocasionar otras severas consecuencias muchos años después de su emplazamiento,

Creyendo necesario hacer sus mejores esfuerzos para contribuir de manera eficiente y coordinada a enfrentar el desafío de la remoción de minas antipersonal colocadas en todo el mundo, y a garantizar su destrucción,

Deseando realizar sus mejores esfuerzos en la prestación de asistencia para el cuidado y rehabilitación de las víctimas de minas, incluidas su reintegración social y económica,

Reconociendo que una prohibición total de minas antipersonal sería también una importante medida de fomento de la confianza,

Acogiendo con beneplácito la adopción del *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos*, según fuera enmendado el 3 de mayo de 1996 y anexo a la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse*

→ Pinche aquí o sobre el texto de aquí arriba para acceder al documento completo.

GOBERNAR GLOBALMENTE
LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL AGUA

FERNANDO DÍAZ ALPUENTE*

YOUNG, Oran (ed.) *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, The MIT Press, Cambridge, 1997.

CONCA, Ken, *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, The MIT Press, Cambridge, 2006.

A vueltas con la ordenación del sistema internacional son innumerables las teorías y autores que proponen la existencia de un gobierno a nivel supraestatal que, de alguna manera, rige los comportamientos e indica las líneas de acción a seguir. Un gobierno o, como lo denomina Conca, una *metanormativización*¹ de la vida internacional que es responsable de los temas marcados en la agenda de los actores sean éstos estados, instituciones internacionales u otros.

Los problemas del Medio Ambiente y, más en concreto, del agua son un campo en el que la aparente forma de gobernar globalmente se supone más presente y más necesaria que ninguna otra. El principal argumento, y Conca se encarga de mencionarlo en cuanto puede, consiste en que la naturaleza no entiende de fronteras y, por tanto, los problemas medioambientales o hídricos son problemas de todos los estados independientemente del territorio que ocupen. Esta tesis de la sociedad internacional que actúa de forma coordinada por la necesidad de superar el dilema del riesgo² que ya señalaba Ulrich Beck hace tiempo, no hace sino poner en evidencia las dificultades para afrontar los problemas de una organización social westfaliana que evidentemente no es perfecta pero que es con la que contamos y en la que tenemos que movernos.

La respuesta que dicha organización social está promoviendo para el gobierno de la agenda global consiste en la compartimentación de ésta en varias "instituciones sociales consistentes en acuerdos sobre principios, normas, reglas, procesos de decisión y programas que gobiernan las interacciones de los actores de estas áreas específicas"³ de la agenda; esto

¹ CONCA, Ken, *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*, The MIT Press, Cambridge, 2006.

² BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid, 1998.

³ YOUNG, Oran, "Rights, Rules and Resources in World Affairs" en YOUNG, Oran (ed.),

es, los regímenes internacionales. La compartimentación, a la manera como la describía Foucault, permitiría en un principio generar el conocimiento necesario y provocar que éste fluya a través de los actores implicados. Sin embargo, el proceso social que ésta genera no funciona necesariamente como un modelo en el que cada compartimento está aislado y genera soluciones individuales, sino que no existen compartimentos estancos y por tanto los problemas de la agenda pueden muy bien extenderse de manera transversal hacia varias áreas, varios regímenes.

Tal y como afirma Konrad von Moltke⁴ en su aportación al libro colectivo editado por Oran Young, las relaciones entre regímenes no están del todo visibilizadas y la forma en que se producen las interacciones entre ellos escapa, muchas veces, del análisis. Existe una duplicación de esfuerzos entre los regímenes que crean instituciones propias y potencian a actores particulares, así como un aislamiento de cada uno de los regímenes donde no se tienen en cuenta las metanormas creadas por otros y cada actor, por tanto, necesita de su propia interpretación y voluntad para establecer claramente la política. La propia Naciones Unidas, el elemento que podría aportar coherencia a estas relaciones entre regímenes, ha participado de la creación de estas duplicidades con sus programas de acción que, incluso, llegan a rivalizar entre sí por culpa de los choques entre regímenes.

Continuando con la aportación de von Moltke y centrando la cuestión en los regímenes medioambientales, las relaciones entre éstos son extremadamente complejas no ya si hablamos entre regímenes medioambientales en sí mismos, sino también si hablamos de la relación entre regímenes medioambientales y regímenes económicos, por ejemplo. En el caso del agua, el régimen internacional posee una conflictividad clara en su relación con el régimen económico del comercio internacional. Esta relación entre parte de la *metanormatividad* del régimen del agua y las acciones concretas del régimen de comercio internacional en esta materia provocan innumerables quiebras en el gobierno global del agua. La lucha de paradigmas como el Derecho Humano y la mercantilización del agua que se produce en los respectivos regímenes hacen que la agenda internacional tienda a favorecer las soluciones propuestas por el régimen mejor asentado, el del comercio, en menoscabo de las propuestas por el régimen internacional del agua⁵. Esta dinámica tampoco permite al régimen del agua asentarse y ganar coherencia en su propia lucha interna de paradigmas, permitiendo que sus conexiones con los demás regímenes terminen por decidir su estructura *metanormativa* y cuestionando, de manera clara, su existencia en la organización de la sociedad internacional.

1. La configuración de la norma

En este punto cabe detenerse en la breve descripción del proceso de creación de la *metanorma*

Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience, The MIT Press, Cambridge, 1996, p. 5. La traducción es mía.

⁴ MOLTKE, Konrad, "Institutional Interactions: The Structure of Regimes for Trade and Environment" en YOUNG, Oran (ed.), "Rights, Rules ..., *op. cit.*, ps. 247-72.

⁵ FERNÁNDEZ-JÁUREGUI, Carlos & DÍAZ ALPUENTE, Fernando, "El Derecho Humano al agua como solución" en *Ágora, Revista de Ciencias Sociales*, Fundación CEPS, Septiembre 2009.

que Ken Conca hace en su segundo capítulo⁶. Las *metanormas* de cualquier régimen, según Conca, están compuestas por tres variables. La primera es la territorialización de la naturaleza. La relación entre el estado y la naturaleza, a la que territorializa dividiéndola al antojo de la Historia y de las acciones políticas, resulta ya de por sí compleja. Esta complejidad aumenta evidentemente al tener que recurrir a la necesaria desterritorialización, creando un complejo político como los regímenes. Pero los actores han de tener cuidado y no caer en una excesiva desterritorialización de la naturaleza que impida la conexión entre los problemas locales, particulares de cada territorio, y las acciones globales, generadas para solucionar el contexto general.

El segundo elemento al que Conca hace referencia es el concepto de autoridad y va ligado al tercer elemento, el conocimiento. En concreto, Conca habla de la creación de un conocimiento científico que otorgue una legitimidad más o menos reconocida que haga interactuar dos niveles de autoridad: la autoridad científica propiamente dicha y la autoridad estatal que, en definitiva, es la que impulsa de manera definitiva la creación de los regímenes.

La característica del conocimiento no es un tema baladí. Como Conca se encarga de señalar, los grupos de expertos en la materia a tratar han tenido históricamente mucho que ver en la creación de los regímenes medioambientales⁷, bien actuando como promotores de los acuerdos, bien definiendo el problema y las soluciones que se han de tratar en el régimen. La creación de la *metanorma* que presidirá el régimen tiene una relación clara y directa con los aspectos relacionados con el conocimiento. Como Beck ya se encargaba de señalar, el límite que la política impone al medioambiente - ya sea en forma de emisiones de CO₂ o de contaminación "tolerable" del agua e incluso en el límite de litros de agua mínimos de los que una persona debería poder disponer⁸ - lo establecen grupos de expertos a nivel mundial; quienes, teniendo en cuenta los condicionamientos políticos y amparados en la supuesta neutralidad de la ciencia y apariencia de independencia, establecen barreras según las cuales se codifican los comportamientos.

Para Conca, una de estas *metanormas* del régimen internacional del agua consiste en la idea de la Gestión Integral de Recursos Hídricos (IWRM por sus siglas en inglés). Ésta es una norma del régimen internacional que proviene de la Conferencia de Río de 1992. En esta conferencia internacional se trataron diversos aspectos relacionados con el medioambiente en una relación inter-regímenes internacionales como las que señalaba von Moltke. Y, en lo que respecta al concierto internacional sobre el agua, el mayor logro fue la definición de la IWRM como un modelo de gestión. Rápidamente, y como bien señala Conca, las instituciones internacionales y los estados abrazaron este concepto por su

⁶ CONCA, Ken, *Governing Water ...*, *op. cit.*, p. 59.

⁷ Cuando en las dos obras, la de Conca y la de Young, tratan de buscar referencias prácticas a sus teorías o visiones del mundo internacional, todos los autores se fijan en el proceso que creó regímenes como el de la protección de la capa de ozono de 1987 –llamado Convenio de Montreal- o, más esporádicamente, en la Convención de Basilea encargada de la regulación del transporte internacional de residuos peligrosos. Esto viene provocado por las dificultades de la comunidad internacional de fijar definitivamente las bases del régimen internacional del agua y, por tanto, de la vigencia del proceso de gestación de éste.

⁸ Veinte litros de agua al día es lo que señalan diversos informes de Naciones Unidas tales como el *Informe del IDH de 2006*, publicado por el PNUD o los trabajos de la OMS.

carácter científico en el plano de la gestión. Todos los planes hídricos contenían referencias a la *metanorma* de la gestión integral pero debido a sus diversas dificultades pocas veces o ninguna se ha llegado a aplicar. Sin embargo, el hecho de que todos los actores del régimen insistan tanto en explicitar que su política quiere acercarse a esta gestión integral, indica claramente lo obligados que se sienten respecto a ella. Es parte del diálogo de los actores del régimen y, aún probada su poca aplicabilidad, mantiene la autoridad científica necesaria para obtener el apoyo discursivo de las instituciones.

Las normas de los regímenes, por tanto, tienen que ver para Conca con un proceso político en el que se recurre a la autoridad de los estados como principal legitimador político; se recurre a la legitimidad del conocimiento considerándolo como una verdad incuestionable, y se amplía el eje territorial desde una visión de fronteras, hacia el transnacionalismo y la consideración de la naturaleza como el territorio al que se gobierna.

Uno de los problemas con la configuración de las *metanormas* que rigen el comportamiento en el régimen del agua, viene derivado del reciclaje de normas de otros regímenes. Como cita Conca, "las nuevas normas no emergen del vacío sino que remplazan a normas ya existentes"⁹. Podríamos utilizar aquí la imagen tremendamente explicativa del *bricolaje* expuesta por el físico Ricard Solé¹⁰ para explicar este proceso. Las normas internacionales se crean desde el material producido anteriormente; es decir, se aprovecha lo ya pactado o aquello que ya está en el ordenamiento internacional para modificarlo en la medida de lo posible y plasmarlo en la nueva normatividad. Este proceso de *bricolaje* normativo, al ser tremendamente imperfecto y estar limitado al conjunto de normas ya existente y al conocimiento ya reconocido, termina por ensamblar conceptos que crean la conflictividad del régimen internacional del agua.

No se han producido los grandes conflictos interestatales por el agua que auguraban muchos analistas del ámbito internacional. Por el contrario, las políticas sobre agua a nivel mundial resultan claramente conflictivas al mostrarse enconados enfrentamientos entre la creación de normas como el Derecho Humano y la mercantilización del agua. El gobierno del agua a nivel mundial, como señala Conca, se ve lastrado por estas divergencias entre normas provenientes de otros regímenes que impide una concreción más clara del régimen internacional. Y cuando se fijan las normas, como en el caso de la IWRM, se hace de manera tan débil que no termina por solucionar ninguno de los conflictos abiertos.

2. Actores que fijan normas

La debilidad normativa del gobierno del agua a nivel mundial también tiene que ver, inevitablemente, con la cuestión de qué actores son los que dan lugar a la creación del régimen.

El debate clásico dentro de la teoría de los regímenes está orientado a la necesidad

⁹ FINNEMORE, M. & SIKKINK, K., "International Norm Dynamics and Political Change" en *International Organization*, Vol. 52, nº 4, Otoño. Citado por CONCA, Ken, *Governing Water ...*, *op. cit.*, p. 374. La traducción es mía.

¹⁰ SOLÉ, Ricard, *Redes complejas. Del genoma a Internet*, Tusquets Editores, Colección Metatemas, Barcelona, 2009.

de un estado hegemón que lidere el proceso y, al tiempo, termine por imponer sus criterios sobre la materia a tratar. Robert Keohane ha sido uno de sus principales exponentes¹¹. Indicaba la necesidad de contar con un estado hegemónico que estableciera las bases del proceso de formación de un régimen. También Susan Strange¹², a pesar de considerar la teoría de regímenes como poco útil para el estudio de la realidad internacional¹³, proponía un buen modelo de cómo un estado con un poder estructural podía lograr que el resto de estados siguieran sus preceptos y actuaran de la forma que le convenía sin apenas tener que reaccionar.

Sin embargo, las obras de Conca y Young, cuando hablan del proceso de creación, no se refieren sólo al estado. Ambas tienen una idea de un mundo transnacional en el que las relaciones entre las sociedades - entendidas más que como meros artificios estatales - permiten que diversos actores intervengan en la realidad internacional.

En los procesos de formación de los regímenes, tanto de los ya asentados como de los no asentados, como es el caso del régimen sobre el agua, encontramos el relato de las actividades que ejercieron, de manera determinante, muchas instituciones internacionales. M. J. Peterson, en su aportación al libro de Young¹⁴, observa ventajas en las organizaciones internacionales respecto a los estados en lo que a la formación de regímenes, especialmente medioambientales, se refiere.

Para Peterson las organizaciones internacionales tienen una visión más global de los problemas medioambientales y son capaces de representar las posiciones de la población global afectada por dichos problemas. Resume en tres las variables que una organización internacional puede controlar mejor que un grupo de estados.

1. La creación y el mantenimiento de una ideología propia del régimen que permita el trabajo y la coherencia del mismo. Estaríamos hablando de la llamada *metanorma* de Conca y de sus problemas ya comentados, al tener que nutrirse del sustrato normativo ya existente.
2. Mantener el nivel de competencia que permita gestionar la red de personal del régimen y recolectar y diseminar información a los estados y a todos los actores interesados. Pero, como también hemos señalado, las organizaciones internacionales también generan intereses propios y por muy buenas intenciones que tengan, los distintos departamentos de las organizaciones internacionales terminan por perder esta supuesta objetividad y comienzan a rivalizar entre sí en el establecimiento de tal o cual norma.

¹¹ KEOHANE, Robert, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Westview Press, 1989.

¹² STRANGE, Susan, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria Editorial & Intermon Oxfam, Barcelona, 2003.

¹³ STRANGE, Susan, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regimen Analysis" en KRASNER, Stephen D. (coord.) *International Regimes*. Cornell University Press, Nueva York, 1983.

¹⁴ PETERSON, M. J., "International Organizations and the Implementation of Environmental Regimes" en YOUNG, O. (ed.), *Rights, Rules ...*, *op. cit.*, ps. 115-52.

3. Otorgar oportunidades a los actores no estatales de hacerse oír dentro de la política internacional relacionada con la materia del régimen. Esta supuesta apertura de las instituciones que reclama Peterson para las organizaciones internacionales no es tal en la medida en que las puertas sólo se abren para organizaciones que compartan la filosofía del régimen y no cuestionen la infalibilidad del conocimiento generado por él mismo.

El tercer punto de Peterson hace mención a la sociedad civil; la existencia o no de una sociedad civil global que actúe en estos ámbitos de manera coordinada. Uno de sus colegas de libro, Paul Wapner¹⁵, hace hincapié en un modelo de gobernanza global basado en la creación de instituciones de común entendimiento sobre la base de entidades soberanas; es decir, de los estados. Sin embargo, para Wapner se hace evidente que estas instituciones, si bien han de ser creadas por los estados, pueden ser ideadas y promovidas por el conjunto de la sociedad civil, y es entonces cuando podríamos llamarla global.

Las relaciones de las distintas sociedades civiles nacionales crearían un compuesto transnacional capaz de crear la red de apoyos necesaria para el establecimiento de instituciones internacionales en las que se materializaría el régimen internacional. Como se ha dicho más arriba, no se tiene en cuenta si las instituciones internacionales duplican esfuerzos o si las instituciones internacionales que se encargan de los problemas del agua son las acertadas o son el fruto de luchas internas entre los distintos departamentos.

Otro de los problemas que se apuntan desde la obra editada por Young y que resulta verdaderamente útil a la hora de enfocar el estudio del régimen internacional del agua, consiste en la llamada heterogeneidad de los estados implicados en una de las casuísticas claves del régimen: la gestión de aguas transfronterizas. Los cursos de agua compartidos por dos o más estados son un campo de estudio perfecto a la hora de analizar en qué punto se encuentra el régimen internacional del agua. Thomas Bernauer¹⁶ dedica su artículo a este tema, y del microcosmos que estudia extrae la conclusión de que en un contexto tan heterogéneo se hace imprescindible trabajar en procesos de integración regional que sostengan un eje como el curso de agua. Frente a la heterogeneidad y la diferencia, Bernauer propone un fuerte institucionalismo que haga similares los comportamientos y los estadios de desarrollo de los países implicados en el curso de agua transfronteriza.

En una postura similar a la ya expuesta por Böge¹⁷ en un estudio de caso sobre la cuenca del Okavango, en África del sur, son las instituciones de gobernabilidad regional las que permiten un mejor entendimiento y un establecimiento de la *metanorma* de una manera más efectiva. Se consigue así vincular la dinámica global con la problemática particular y local que tanto preocupaba a Conca.

¹⁵ WAPNER, Paul, "Governance in Global Civil Society" en *Ibidem*, ps. 65-84.

¹⁶ BERNAUER, Thomas. "Managing International Rivers", en *Ibid.*, ps. 155-96.

¹⁷ BÖGE, Volker, Water Governance in Southern Africa. Cooperation and Conflict Prevention in Transboundary River Basins. Brief 33. BICC, Bonn, 2006.

Conclusiones

El estudio de los regímenes medioambientales y, más concretamente, el estudio del régimen internacional del agua que hace la obra de Conca y el estudio editado por Young, muestra las características esenciales de éste.

Ambos trabajos coinciden en señalar la importancia de enfocar un gobierno global en lo concerniente a las cuestiones medioambientales. Un camino que ya está produciendo éxitos en mayor o menor medida¹⁸, pero que en el campo del agua no termina de concretar soluciones a pesar de la declaración de una crisis global del agua por parte de todos los actores.

Una de las principales causas de que esto esté ocurriendo es la dificultad para crear normas propias, la *metanorma*, que regulen las particularidades del régimen. Provenientes de otros ámbitos más fuertes y asentados, las normas del régimen internacional del agua no encajan en un corpus común, potenciando de esta manera las conflictividades en lugar de reducirlas. Cada actor, preocupado por su posición particular en el tablero global, obvia los requerimientos de la problemática local y en esta quiebra encontramos cómo otros regímenes terminan por imponerse regulando aspectos esenciales del agua como su mercado y su comercio.

Frente a esto, las soluciones aportadas por los estudios son la creación de instituciones fuertes a nivel internacional pero que contengan la particularidad de abrirse a la sociedad civil y la valentía de saber definir de una vez por todas su propia normatividad, sea abusando del *bricolaje* que más útil le resulte, sea apoyándose en la creación de nuevo conocimiento que ayude a rellenar los conjuntos vacíos que, como en el caso de la IWRM, dominan la agenda política.

Al tiempo, el trabajo en el ámbito local ha de ser combinado con el ámbito regional. La integración de dinámicas regionales de actuación en el régimen internacional del agua puede suponer un apoyo a la creación de esa nueva normatividad además de un banco excepcional de pruebas de soluciones aportadas por el nuevo conocimiento. O gobernar globalmente pero de una manera efectiva los asuntos del agua, o devolverle las atribuciones al estado y compartimentar la naturaleza en fronteras claras y precisas como anteriormente se hacía. Ésta ha de ser la pregunta a solventar, pues continuar con el camino emprendido de indeterminación y dispersión normativa que Young y Conca explican, sólo conduce a incrementar el desgobierno del agua.

***Fernando DÍAZ ALPUENTE** es politólogo especialista en Relaciones Internacionales y cooperación al desarrollo. Actualmente trabaja como responsable de conectividad de la organización internacional *Water Assessment and Advisory Global Network*.

Bibliografía

- BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid, 1998.
BÖGE, Volker, *Water Governance in Southern Africa. Cooperation and Conflict Prevention in Transboundary River Basins*. Brief 33. BICC, Bonn, 2006.

¹⁸ Con especial referencia para los Convenios de Basilea y Montreal.

- CONCA, Ken, *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. The MIT Press, Cambridge, 2006.
- FERNÁNDEZ-JÁUREGUI, Carlos & DÍAZ ALPUENTE, Fernando, "El Derecho Humano al agua como solución" en *Ágora, Revista de Ciencias Sociales*, Fundación CEPS, Septiembre 2009.
- KEOHANE, Robert, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Westview Press, 1989.
- SOLÉ, Ricard, *Redes complejas. Del genoma a Internet*, Tusquets Editores, Colección Metatemas, Barcelona, 2009.
- STRANGE, Susan, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regimen Analysis" en KRASNER, Stephen D. (coord.), *International Regimes*, Cornell University Press, Nueva York, 1983.
- STRANGE, Susan, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria Editorial & Intermon Oxfam, Barcelona, 2003.
- YOUNG, Oran (ed.), *Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience*, The MIT Press, Cambridge, 1997.

RESEÑAS

ZAKARIA, Fareed, *El mundo después de USA*, Ed. Espasa, Madrid, 2009.

EL MUNDO EN TORNO A USA, por Juan TOVAR.*

El libro del que vamos a hablar dice tratar, no sobre el declive de Estados Unidos, sino sobre “el ascenso de los demás”, esto es, sobre el crecimiento económico y político de potencias como la India o China, que podrían resultar rivales de Estados Unidos en los citados ámbitos con el paso del tiempo.

La obra de Fareed Zakaria, pésimamente traducida al español como “El mundo después de USA¹”, se inscribe dentro del debate suscitado en tiempos muy recientes en torno al resurgimiento de “los otros”. ¿Quiénes son estos “otros” a los que diferentes autores que van desde Kagan² hasta Fukuyama³, pasando por Azar Gat⁴ han hecho

referencia en relación a este debate?

En esencia habría dos tipos de “otros”; por un lado tendríamos a los estados autocráticos más poderosos como Rusia o China, que desafiarían el modelo Occidental de la paz democrática, —impuesto como consecuencia del idealismo wilsoniano imperante en la Posguerra Fría— y produciría como resultado la marginación de la mayor parte de los estados autocráticos más débiles durante este periodo histórico. Este es el objeto de los planteamientos de autores ya citados como Kagan o Gat, que se pondrían de actualidad tras el conflicto de Osetia del Sur.

Por otro lado y como segundo tipo de “otros”, tendremos a los estados no occidentales, autocráticos o no, que están incrementando su peso político y económico y buscan “un lugar bajo el sol” en un mundo en el que las principales

¹ Aunque su título original “El mundo postamericano” tampoco tenga gran relación con el contenido de la obra.

² KAGAN, Robert, “End of Dreams, Return of History. International Rivalry and American Leadership”, en *Policy Review*, nº 144, agosto/septiembre 2007.

³ FUKUYAMA, Francis, “Russia and a New Democratic Realism”, en *Financial Times*, 2 de septiembre 2008.

⁴ GAT, Azar, “The Return of

Authoritarian Great Powers”, en *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 4, julio/agosto 2007.

instituciones políticas y económicas son dominadas por Occidente. Este es el tipo de “otros” al que se refiere Zakaria en su obra.

La estructura del libro se divide en siete partes. En primer lugar destaca una introducción sobre el tema a tratar. A esta introducción le sigue un capítulo que expone la historia del mundo no occidental en tiempos relativamente recientes — Edades Moderna y Contemporánea— y su difícil relación con Occidente en este periodo.

Este capítulo, que probablemente pueda considerarse el mejor de la obra, tiende a desmontar algunos de los mitos más extendidos —y políticamente correctos— que afirman que hasta bien entrado el siglo XVIII, la cultura occidental iba a la zaga de otras civilizaciones como la china e incluso la hindú —pese a que la propia India fue conquistada precisamente en ese mismo siglo en el seno de las luchas entre franceses e ingleses—. Para esto se fundamentará en complejos argumentos de índole cultural, científica, política o económica.

El ejemplo simbólico del reloj mecánico, probablemente el de más interés del libro; explica cómo la civilización china, que supuestamente se encontraba en el centro del mundo, que era capaz de levantar complejos palaciales como la Ciudad Prohibida o mandar sofisticadas expediciones navales al mundo exterior, se veía incapaz de entender el funcionamiento de un simple reloj mecánico, como los que se fabricaban en la Europa del Renacimiento. La respuesta no fue intentar comprender su funcionamiento —que además no era sino la conjunción

de una serie de principios de la física e incluso de la cultura tan relevantes como es la medición del tiempo—, sino pura y llanamente despreciarlo por pertenecer a una cultura bárbara y presumiblemente inferior.

El reloj mecánico se convertiría en el símbolo del estancamiento de las civilizaciones no occidentales durante este periodo. Los chinos inventaron la pólvora, pero en el siglo XVIII no eran capaces de utilizar cañones sin que un occidental les explicase cómo, dice Zakaria. Las causas del estancamiento no eran simplemente técnicas, había algo más detrás, en especial factores culturales.

Muy pronto el espíritu de empresa occidental, la productividad económica, la revolución científica, la mejora en las condiciones de vida en Occidente, la medición y utilización del tiempo —entre otras grandes transformaciones políticas, económicas, científicas y culturales—; superarían claramente los logros de aquellas civilizaciones no occidentales que eran capaces de levantar un Taj Mahal, pero no de construir un simple reloj. Esto sucedería, según Zakaria, entre los siglos XV y XVI y no en pleno siglo XVIII como otros afirman.

A este importante capítulo le sucederán los análisis de la situación actual de las dos potencias no occidentales más relevantes a ojos del autor. Una de ellas autocrática y calificada de “rival”, esto es, China. Otra considerada “aliada”, esto es, la India. De esta clasificación se deduce, por que no lo dice, una percepción geopolítica muy arraigada en Estados Unidos desde

los tiempos de Huntington⁵ —mentor de Zakaria—. En ambos casos se ponen de manifiesto las fortalezas y debilidades de una y otra. Entre las primeras, un crecimiento económico sin parangón, o el relativo dinamismo demográfico del caso indio. Entre las segundas, las enormes desigualdades sociales existentes en la India, el carácter autocrático e intervencionista del gobierno chino, o el escaso nivel de renta per cápita que sitúa a ambas entre los estados más pobres del mundo por mucho que su producto interior bruto esté entre los primeros del globo.

A esto se le añaden las reconocidas ventajas que Estados Unidos tiene en los campos cultural, político, económico, científico, y un largo etcétera, imposible de sobrepasar a corto o medio plazo y, probablemente, también a largo plazo. ¿Puede sostenerse, por tanto, que el objeto de la presente obra sea la descripción de un mundo que ha perdido sus modelos unitarios y se dirige de nuevo a una competición entre los estados por mejorar su posición en el mismo?

La respuesta a esta pregunta sería negativa, al menos de forma parcial. Si de los siete capítulos que componen el libro, tres están dirigidos al mundo no occidental en su conjunto, los cuatro restantes parecen tener un destinatario muy concreto: Estados Unidos. A pesar de que la presente obra dice querer exponer la forma en la que se produce el crecimiento de los demás y su creciente relevancia en el mundo actual, la realidad es que el autor prioriza explicar cual es la situación de Estados Unidos en el mundo

actual, antes que la de “sus rivales”.

En el mundo después de USA, no se está hablando realmente de un mundo postamericano, sino de un mundo donde Estados Unidos sigue en el centro y los demás tratan de “hacerse un lugar bajo el sol”, utilizando la tan trillada expresión alemana previa a la I Guerra Mundial.

Es además a Estados Unidos al que se dirigen la mayoría de las recomendaciones tendentes a facilitar la integración de las potencias emergentes en los principales órganos decisorios políticos y económicos a nivel internacional, a efectos de evitar fricciones con las mismas, pero también para que Estados Unidos mantenga el atractivo cultural y social que fue capaz de percibir la primera vez que el autor pisó el país, cuando sólo tenía 18 años.

A lo dicho anteriormente cabe añadir que el libro objeto de la reseña tiene tres importantes taras que impiden que pueda ser considerado una obra de referencia y evitan que se convierta en algo más que un libro divulgativo y enormemente superficial.

La primera es la práctica ausencia de cualquier fundamentación teórica que lo avale. El libro se basa en aspectos de carácter geopolítico que no hacen mención a teoría alguna, ni siquiera al realismo más sencillo que parece que lo inspira. Esta falta de fundamentación teórica es una lacra considerable para un libro que presume hablar de lo que ocurre en el ámbito internacional actual.

La segunda es la falta de profundización en los aspectos, no sólo del crecimiento económico de las potencias

⁵ HUNTINGTON, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ed. Paidós, Barcelona, 1997.

emergentes, sino de la posibilidad de que constituyesen una alternativa viable a Occidente, defendiendo o no modelos alternativos y, de paso, cuestionar o desafiar el modelo occidental. Algo que va más allá del mero crecimiento económico, tal y como demuestran los planteamientos del profesor Gat sobre el capitalismo autoritario —un tipo de régimen autocrático que combina autoritarismo político y economía de mercado, aplicable a estados como China—, que plantea una importante alternativa al modelo de desarrollo ofrecido por Occidente durante la Posguerra Fría: el de la paz democrática. Un modelo enormemente cuestionado por el discurso y la política exterior de muchas potencias emergentes y diversos estados autocráticos⁶.

La tercera es la falta de aportaciones relevantes y novedosas en relación al asunto que se trata. Claro que China e India crecen económicamente. Es algo bastante evidente y enormemente tratado⁷; la cuestión es averiguar si detrás de ese crecimiento económico hay algo más que justifique un análisis en profundidad y permita al autor investigar el asunto sin tener que centrarse únicamente en una serie de datos económicos superficiales y en aportar las lógicas recomendaciones normativas hacia Estados Unidos u Occidente general, y esa es una cuestión a la que la obra de Zakaria no responde.

⁶ TOVAR, Juan, "The End of a Statement. The Democratic Peace as a Political Theory and the New Autocratic Model", XXI Congreso Mundial de Ciencia Política del IPSA, Santiago de Chile, 13 de Julio de 2009.

⁷ IKENBERRY, G. John, "The Rise of China and the Future of The West. Can the Liberal System Survive?", en *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1, enero/febrero de 2008. Es uno de tantos estudios sobre el tema.

Si a todo lo anterior le unimos la existencia de determinados detalles de dudoso gusto como la traducción del título, o el hecho nada esclarecido de que resulte el libro de cabecera de Barack Obama — para lo que se basan en que se le vio con él en plena campaña electoral⁸ a efectos de poder vendérselo más fácilmente a sus fans—; nos encontraremos con un libro que aporta detalles curiosos en relación a la historia y diferentes aspectos políticos y económicos de las China e India actuales y poco más. Un libro que habla más de Estados Unidos que de aquellas potencias emergentes que se propone analizar.

En esencia estamos ante un libro divulgativo, de fácil lectura, interesante historia y mala geopolítica. De este libro se puede esperar, sin embargo, que contribuya a reavivar un debate tan interesante en el ámbito de las Relaciones Internacionales como es el del ascenso de las potencias emergentes en un mundo cada vez más multipolar y competitivo. Un libro que gira necesariamente en torno a la propia USA y que no se sitúa después de ésta.

* **Juan TOVAR RUIZ** es investigador en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en cuestiones de Seguridad Internacional y Teoría de Relaciones Internacionales, particularmente en la Teoría de la Paz Democrática y su aplicación política.

⁸ GARNER, D. (2008), "What Obama is Reading?", en *Paper Cuts Blog, The New York Times*, 21 de mayo.

INNERARITY, Daniel, *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Paidós, Barcelona, 2009.

EL RELOJ DE LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA, por Ángela IRANZO*

A través de esta obra, el filósofo Daniel Innerarity, lanza una propuesta innovadora y desafiante. Advierte de la urgente necesidad de repensar la política y, en concreto, la política democrática a partir de la categoría tiempo. Dicho de forma algo sucinta, se plantea cómo las sociedades actuales, en un mundo globalizado e interdependiente, experimentan el tiempo —en sus dimensiones presente, pasado y futuro— y qué efectos tienen las experiencias temporales dominantes sobre la concepción, acción y proyección de una política democrática.

Con una prosa amena, ritmo ligero y una remarcable capacidad de atraer al lector con continuos guiños a la política española del día a día, Innerarity crea el primer peldaño de lo que podría ser una escalera. Quizá debido a su propósito divulgativo, esta obra acaba por hilvanar una propuesta; apuntando a cuestiones de indiscutible interés pero que quedan ahí, apuntadas, a falta de un mayor desarrollo y concreción teórica. Por ello, se podría decir que esta obra es más un punto de partida que de llegada en la reflexión de la teoría política. Por supuesto,

el reseñar esta nota no tiene nada de peyorativo. Es una obra propositiva, arriesgada y creativa que abre interrogantes y presenta lo que podría ser una nueva forma de aproximación política a un mundo complejo para el que ya no sirven las clásicas categorías explicativas —las más, derivadas del pensamiento político moderno—.

El autor sostiene que nos encontramos en un momento, si no de crisis, de desajuste, desfase, de transformación; un estado que Innerarity, lejos de dramatizarlo, se esfuerza por subrayar su dimensión de oportunidad creativa. De este modo, nos sumerge en un intento de repensar la política democrática desde, básicamente, la urgencia de reflexionar sobre la relación de la política con el tiempo futuro, el tiempo por venir, dejando ya a un lado la moderna idea de progreso. Con este propósito, llaman especialmente la atención tres postulados.

El primero apela a la necesidad de acabar con una acción política regida por la “tiranía del tiempo presente”, esto es, un ejercicio político contagiado de la pandemia

moderna de la aceleración. Ésta es una de las razones por las que los ciudadanos nos vemos ante políticas y políticos que han sustituido la “acción” política responsable y sopesada por la mera “reacción” ante lo urgente —con el problema añadido de que hemos perdido el hábito de diferenciar entre lo importante y lo urgente—. Ante este diagnóstico, Innerarity llama a una concepción más amplia y compleja del tiempo social, una concepción que, siguiendo —en mi opinión, de un modo muy acertado— a Fernand Braudel, compatibilice la corta duración con la llamada “larga duración”.

La política no puede estar basada únicamente en la inmediatez, en el corto tiempo, sino que debe estar orientada a un proyecto futuro, sin necesidad de que éste implique determinismo alguno o una concepción teleológica de la política. Para el autor, esto implica apelar a la creatividad social y a la responsabilidad social y política. Por ello, también recupera alguna de las reflexiones que ocuparon a Reinhart Koselleck, concretamente la intrínseca relación normativa entre pasado, presente y futuro. El tiempo futuro no es sino una responsabilidad del presente, consiste en unas expectativas (posibilidades de ser) trazadas a través de la decisión en el tiempo presente. La concepción moderna del tiempo histórico (el progreso), invalidó la idea del “pasado futuro” dictando por sentencia que en la era moderna el presente rompía con el pasado y el futuro se construía desde un progresivo desarrollo lineal basado en la capacidad racional del ser humano. Por el contrario, es hora no sólo de desoír esta sentencia —lo cual ya hacen muchos—, sino también de incluir el tiempo futuro y con ello, la responsabilidad, en el quehacer político del tiempo presente.

Junto a este llamamiento a la “repolitización del futuro”, el segundo postulado incide en la necesidad de reconocer que la contingencia, la incertidumbre y la inseguridad son elementos inherentes a la política. Desde la convicción de que nos encontramos en una “era postheroica” de la política, carente de las ambiciones y enfrentamientos épicos de la época de las ideologías, Innerarity advierte de la necesidad de perseguir la realización de la democracia desde el reconocimiento sereno de que el mundo es contingente, variable, de que no existen verdades absolutas, ni proyectos moralmente “buenos” o “malos”. Por ello, hace un llamamiento al “decisionismo” en el mundo político actual. Por supuesto, se guarda de cualquier aproximación al “decisionismo” *schmittiano*, dejando muy claro que al que él apela sería el propio de una sociedad postheroica, es decir, “la deliberación colectiva para combatir la incertidumbre, en una línea democratizadora”¹.

Quizá éste sea uno de los aspectos que quedan, como se comentaba al inicio, únicamente hilvanados, sin permitir al lector una mayor comprensión y profundización en la propuesta del autor. ¿Cómo se propone el ejercicio efectivo de la deliberación colectiva —máxime cuando a lo largo de estas páginas, el autor apela a la permeabilidad del Estado y, con ello, al carácter relativo del poder de decisión (soberanía en términos absolutos), así como a la centralidad de la globalización y la interdependencia social que genera—?. Pero, al margen de echar en falta un mayor desarrollo, es interesante la firmeza con la que

¹ Véase p. 173.

Innerarity nos advierte de lo conveniente de “modificar nuestro modo de entender la política”, afirmando que esto no implica una vuelta a la ideología, sino concebirla bajo otros parámetros, despojada del patrón de las ideologías utópicas.

Esta nueva concepción de la política “tiene que entenderse con un futuro que ya no es objeto de adivinación o algo que se pueda planificar, sino algo fundamentalmente incierto que, no obstante, debemos anticipar”². Por ello, mostrando un sorprendente parecido con los postulados que han defendido los autores del llamado realismo clásico de Relaciones Internacionales³, para el autor una política basada en el “decisionismo” es aquella que reconoce los límites de la racionalidad humana, la contingencia del mundo político, llama a una ética de la responsabilidad y a la búsqueda de una política de lo posible, así como a aceptar de forma natural —y no como un lapso de la lógica racional o fallo del bondadoso corazón humano— el disenso y la pluralidad de opiniones en tensión. Ésta es la esencia de la democracia para Innerarity y hay que aprender no sólo a aceptarla, sino a cultivarla. Parafraseando a Luhmann, dice que habría que sustituir la obligación de unidad por la oportunidad de entenderse⁴. El consenso o más bien su búsqueda, también tiene sus fantasmas.

Finalmente, con la “repolitización del futuro” y el llamamiento al “decisionismo” como responsabilidad (política) futura en un mundo postheroico, se aborda el desafío de cómo reivindicar

² Véase p. 155.

³ Si bien el autor no hace ninguna referencia a la Teoría de Relaciones Internacionales, en general, ni a los autores del realismo clásico, en particular.

⁴ Véase p. 160.

la proyección futura de la política sin aludir a la idea moderna de progreso. Cuando en los primeros capítulos, el autor analiza la forma en que las sociedades actuales experimentan el tiempo, dice que, de algún modo, sigue presente la idea moderna de progreso: permanece su dinámica pero ha desaparecido su finalidad. Por lo tanto, se podría decir que nos movemos mucho y muy deprisa para no ir a ningún sitio. Esto es lo que Innerarity apunta como el paradójico efecto de la aceleración que acaba llevando al estancamiento histórico.

Pese a todo ello, el interés de este último postulado radica, en primer lugar, en que Innerarity parte de la convicción de que la idea moderna de progreso — con sus notas de única, lineal, universal, racional, continua y teleológica— carece de vigencia en la actualidad. En este sentido, es interesante apuntar que puede que se estén configurando los márgenes de un debate en torno a la concepción del tiempo histórico. Últimamente, otros filósofos como John Gray han apelado, por el contrario, a la vitalidad de la que todavía goza esta concepción de progreso (apelando, fundamentalmente, al neoconservadurismo de la Administración Bush)⁵. Si efectivamente estamos en un momento de reconfiguración de la política, bienvenido sea este debate ya que como es sabido, en toda concepción de la política subyace una idea del tiempo histórico.

Por lo tanto, partiendo de la actual obsolescencia de la concepción del tiempo futuro como progreso, el autor propone una nueva forma de entender

⁵ Véase GRAY, John, *Misa negra. Religión apocalíptica y la muerte de la utopía*, Paidós, Barcelona, 2008 y GRAY, *Contra el progreso y otras ilusiones*, Paidós, Barcelona, 2006.

políticamente el tiempo futuro. Partimos, por tanto, de lo que llama una perspectiva “post-progresista” para reconocer la desilusión —que no indiferencia, dice el autor— de las sociedades actuales y, desde su aceptación, llamar a un encuentro de la política con el tiempo futuro. Un encuentro que, para Innerarity, puede propiciarse a través de la esperanza colectiva.

Puesto que esta reseña aparece publicada en una revista especializada en el mundo de las relaciones internacionales, no considero fuera de lugar mostrar la sorprendente similitud entre la propuesta del autor y algunos teóricos de Relaciones Internacionales que, desde los años noventa, han apelado a una recuperación del realismo clásico como un camino idóneo para una “re-politización de la democracia”⁶. Con este propósito, estos autores han rescatado el pensamiento de, por ejemplo, Reinhold Niebuhr, quien, desde una reinterpretación del realismo agustiano (también llamado realismo esperanzado) en los años cuarenta del siglo XX, diferenciaba entre una política basada en la ilusión y una política basada en la esperanza. Con ello, Niebuhr buscaba huir de la ingenuidad de la ilusión para reivindicar con ello, no el pesimismo resignado, sino la esperanza: esto es, un “optimismo pesimista” que, incentivando la creatividad social, busque el mejor orden posible pero renunciando a toda utopía y desde el reconocimiento de la

⁶ Así apela Vibeke Tjalve a una lectura realista de la democracia que consistiría en no rechazar la democracia como tal, sino en propiciar su emancipación de las teorías liberales utópicas. Ello permitiría, para Tjalve, articular la diversidad del mundo, fomentar el disenso, la creatividad política y la justicia social. Véase también, MURRAY, Alastair J., *Reconstructing Realism. Between Power Politics and Cosmopolitan Ethics*, Keele University Press, Edimburgo, 1997.

permanente sombra de la contingencia histórica. Pese a esta aparente similitud, sin embargo, llama la atención que el autor se refiera a la política realista desde una concepción bastante reduccionista, sin apelar a la diversidad de enfoques existentes en el realismo político⁷.

En definitiva, la crisis de la idea moderna de progreso nos obliga a repensar cómo vivimos el tiempo. Un desafío que, para Innerarity, influye en muchas esferas diferentes de la vida individual y colectiva, y que el mundo político también tiene el deber de abordar.

Si bien la obra permitiría añadir más comentarios a los ya señalados, para concluir esta reseña se podría decir que vale la pena adentrarse en las páginas de *El futuro y sus enemigos*. Es una obra interesante en la medida en que nos sumerge en una dimensión normalmente reservada a la filosofía: el tiempo o, mejor dicho, la experiencia social del tiempo. Ésta, como toda obra, presenta luces y sombras. La introducción de la dimensión temporal en la reflexión política, su carácter multidisciplinar, el recurso a pensadores como Braudel, Koselleck o Foucault, entre otros; la búsqueda de nuevos conceptos (de progreso, decisión, responsabilidad, etc.) y, en general, su arriesgada naturaleza propositiva, son algunos de los puntos de luz que, en general, ofrece.

Sin embargo, otros aspectos quedan un poco sombríos o acaban produciendo un efecto de claroscuro sobre la totalidad de la obra. Por ejemplo, la tendencia a apuntar los ejes de varias construcciones teóricas sin aportar más desarrollo; una tendencia a definir la

⁷ Véase ps. 203 y 204.

política como un esfuerzo “civilizador” que quizá valdría la pena matizar por la recuperación del lenguaje decimonónico de la civilización (*versus* bárbaros) en el contexto de la “lucha contra el terror”; o una tendencia a definir la política desde un excesivo enaltecimiento de sus bondades⁸.

Pese a todo, Innerarity presenta en estas líneas herramientas útiles para trazar un diagnóstico de la temporalidad social de nuestros días, así como posibles antídotos para sanarnos de los efectos de la aceleración temporal que padece la política actual.

“La velocidad de los procesos sociales supone una amenaza para las sociedades democráticas. Por eso, la política está obligada a concebirse como un gobierno de los tiempos, como «cronopolítica»; ya no sólo maneja espacios, recursos naturales o trabajo, sino también ha de gestionar el tiempo, influir en las condiciones temporales de la existencia humana, equilibrar en lo posible las velocidades de los diversos sistemas sociales y configurar un ritmo democrático”⁹.

***Ángela IRANZO DOSDAD** es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Sus temas de investigación son la Teoría de Relaciones Internacionales, el papel de las identidades en la política internacional, así como la religión y la secularización en el ámbito internacional.

⁸ Véase por ejemplo, la definición recogida en la página 196.

⁹ Véase, ps. 133-134.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950