

TEORÍA DE REGÍMENES INTERNACIONALES: UNA PERSPECTIVA EUROPEA

ANDREW HURRELL*

ESTE ARTÍCULO INTENTA ubicar la creciente bibliografía sobre teoría de regímenes, sin duda dominada por autores estadounidenses, dentro de la más amplia tradición del pensamiento acerca de la existencia de una sociedad internacional. En muchos aspectos, esta tradición era eminentemente europea, y su expresión central radicaba en el surgimiento de ideas en cuanto al papel y función del derecho internacional. Más recientemente, se ha relacionado con el trabajo de autores como Martin Wight y Hedley Bull. Este ensayo busca responder a tres preguntas: ¿qué nos dice la teoría de regímenes acerca de la cooperación en la vida internacional que no haya sido considerado por las teorías de la sociedad internacional?, ¿en qué medida pueden las ideas sobre la sociedad internacional resaltar algunas de las debilidades de la teoría de regímenes?, ¿sugiere este análisis algunos campos que merezcan una investigación más profunda?

La teoría de regímenes no se puede describir, como quisieran sus críticos, como una moda pasajera, porque su preocupación central ha sido fundamental para la evolución del pensamiento occidental sobre las relaciones internacionales: ¿cómo es posible la cooperación entre estados que reivindicán su soberanía pero que al mismo tiempo compiten por poder e influencia en una situación de anarquía? De manera similar, la búsqueda de los orígenes de la teoría no consiste en encontrar aplicaciones anteriores del término "regímenes", sino más bien en investigar las similitudes y diferencias entre las diversas soluciones que se han dado a esta pregunta básica. La idea de que la cooperación entre estados realmente era posible,

* El autor agradece los comentarios de Volker Rittberger, William Wallace, Iver Neuman y Lars-Erik Gederman a una primera versión de este artículo. Quisiera asimismo expresar su deuda a Ian Gambies, cuya tesis de doctorado sobre ética y realismo moderno aclara muchos de los temas aquí discutidos. Una versión modificada de este artículo aparecerá próximamente en Volker Rittberger (comp.), *Beyond Anarchy: International Cooperation and Regimes*, publicado por Oxford University Press.

y de que alguna forma de sociedad internacional podría existir, ha sido un tema profundamente arraigado y recurrente en el pensamiento europeo. Con frecuencia se ha dado a entender que los estudios académicos sobre relaciones internacionales están basados en la diferencia fundamental entre la "sociedad" nacional y la "anarquía" internacional. Sin embargo, uno de los rasgos más sorprendentes del pensamiento europeo anterior a 1914 fue la limitada aceptación de esta dicotomía por parte de los teóricos. Ciertamente, las distorsiones producidas por una dicotomía tan rígida como ésta y por la bifurcación paralela de la teoría en los campos realista e idealista, han llegado a ser un tema importante en la bibliografía reciente.¹ Quizá la naturaleza extrema del realismo norteamericano de la posguerra produjo una situación en la cual se llegó a considerar la cooperación como una "anomalía" que debía ser explicada.

Pero también ha surgido una confusión en los escritos de quienes han intentado derivar y explorar la tradición de la "sociedad internacional". Así, por ejemplo, Bull utilizó el término "grociano" con dos sentidos muy distintos y, con la excepción de un ensayo escrito en los años cincuenta, nunca exploró las diferencias entre las diversas concepciones de la sociedad internacional en forma sistemática.² Su propósito central consistió en diferenciar a la tradición grociana de la hobbesiana, o realista, por un lado, y de la kantiana, o cosmopolita, por el otro. Sin embargo, una observación más detallada permite ver cómo las posiciones con las que se compara la tradición grociana no sólo comparten la preocupación por muchos de los mismos temas, sino que en ocasiones incluso plantean argumentos similares.

Durante la última década, Hobbes ha sido reconsiderado a la luz del argumento elaborado por Stanley Hoffmann hace treinta años, que sostiene

¹ Véase por ejemplo, R. B. J. Walker, "Realism, Change and International Political Theory", *International Studies Quarterly*, vol. 31, 1987, y Richard Ashley, "Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique", *Millennium*, vol. 17, núm 2, verano de 1988.

² Bull usó el término *grociano* en dos sentidos: primero, para describir la doctrina que sostiene la existencia de una sociedad internacional y, segundo, para contrastar la concepción solidaria de la sociedad internacional con la concepción más pluralista de Vattel. Véase Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Londres, Macmillan, 1977, p. 322; la distinción entre las concepciones solidaria y pluralista se encuentra en "The Grotian Conception of International Society", en Herbert Butterfield y Martin Wight (comps.), *Diplomatic Investigations*, Londres, Allen and Unwin, 1966. Un rasgo importante del trabajo posterior de Bull es que se aleja de las posiciones pluralistas/realistas que predominan en *The Anarchical Society* para acercarse a una posición más genuinamente grociana. Véase en especial "Justice in International Relations", *The Hagey Lectures*, University of Waterloo, octubre de 1983. Para una revisión completa de las tradiciones grocianas y sus problemas, véase Hedley Bull, Benedict Kingsbury y Adam Roberts (comps.), *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1990, especialmente la introducción.

que Hobbes debe ser visto como “el fundador de las teorías utilitarias del derecho y de las relaciones internacionales”.³ Cada vez más, se ha visto a Hobbes como un precursor precisamente de esos teóricos que buscan construir modelos de cooperación y justicia basados en la prudencia racional.⁴ En verdad, tanto para Bull como para teóricos anteriores como Pufendorf, Wolff y Vattel, la primera parte del argumento a favor de una sociedad internacional consiste en la aplicación de los propios argumentos de Hobbes sobre las diferencias entre la vida doméstica e internacional: que los estados no son tan vulnerables como los individuos, y que temen menos una muerte súbita; que son desiguales en poder y recursos, y que, si son racionales, estarán menos tentados a destruirse el uno al otro que los individuos que se encuentran en un estado “natural”, y podrán al menos desarrollar reglas mínimas para la coexistencia basadas en el interés propio y la prudencia racional.⁵ Por otro lado, hay muchas razones para justificar la imagen de Kant como un “estatista” profundamente comprometido con la creación de una sociedad internacional de estados soberanos gobernada por leyes, y no como un “cosmopolita”.⁶

También se puede decir que las discusiones modernas sobre la teoría de regímenes y las ideas más antiguas acerca de la sociedad internacional deben enfrentarse a la misma problemática esencial: la relación entre el derecho y las normas por un lado, y el poder y los intereses por el otro. En este sentido, las dificultades son de dos tipos. Siempre han existido quienes afirman que las reglas y normas de la vida internacional simplemente reflejan el poder y los intereses de los estados, que no son sino la traducción de la política del poder a otro idioma, “un registro de los métodos y resultados de la política del poder”.⁷ El derecho internacional clásico siempre fue susceptible a esta línea de ataque, dado el papel de la costumbre y la práctica en la creación de reglas legales y también porque aceptaba casi todo lo que hacían los estados; así, los tratados firmados bajo presión tenían validez, no existían restricciones al derecho a emprender la guerra, la conquista exitosa era considerada legítima, y la definición de la soberanía

³ Stanley Hoffmann, “Rousseau on War and Peace”, en *The State of War*, Londres, Pall Mall, 1965, p. 61.

⁴ Sobre este tema véanse Hedley Bull, “Hobbes and the International Anarchy”, *Social Research*, vol. 48, núm. 4, invierno de 1981; David Hanson, “‘Thomas Hobbes’ ‘Highway to Peace’”, *International Organization*, vol. 38, núm. 2, primavera de 1984, y David Gauthier, *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

⁵ Bull, *The Anarchical Society*, *op. cit.*, pp. 46-51.

⁶ Véase Andrew Hurrell, “Kant and the Kantian Paradigm in International Relations”, *Review of International Studies*, vol. 16, 1990.

⁷ Michael Donelan, *Elements of International Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 36.

de un Estado no daba cabida a la autodeterminación ni a los derechos de los ciudadanos.

Esta clase de crítica ha sido muy común y une a liberales, realistas y marxistas. Los liberales, desde Kant hasta nuestros días, han deplorado el papel de quienes, como Grocio, Pufendorf y Vattel propagan falsas expectativas al legitimar las acciones inmorales y agresivas de los estados. Para realistas como E.H. Carr, el lenguaje refinado del derecho y la moralidad no era más que una racionalización y un pretexto para justificar los intereses particulares de un grupo específico de estados con intereses creados en favor del *statu quo*. Para Carr, las normas legales y morales, supuestamente abstractas y universales, eran tan sólo “los reflejos inconscientes de la política nacional basados en una interpretación particular de los intereses nacionales en un momento determinado”, o los “disfraces transparentes de intereses egoístas”.⁸ Tal posición sigue muy de cerca al tradicional punto de vista marxista del derecho, incluyendo al derecho internacional, como reflejo de los intereses de clase de un grupo particular o de un grupo de estados.⁹

Este tipo de argumento se encuentra en muchas de las críticas más comunes a la teoría de regímenes. Por un lado está la perspectiva de la teoría crítica que la acusa de ser inherentemente conservadora, estatista y tecnocrática, y por otro, la posición estructuralista general, que sostiene que las reglas y normas son un reflejo directo del poder y del interés. Lisa y llanamente, resulta más provechoso estudiar las estructuras fundamentales del poder que perder el tiempo en fenómenos superficiales.¹⁰

Pero si bien existe el peligro de que las normas y reglas sean simplemente el reflejo de los intereses de los estados y que, por lo tanto, no tengan una fuerza inherente para obligar a su cumplimiento, también es cierto que siempre ha existido un peligro igual (y contrario) al primero: que las normas y reglas de la vida internacional se encuentren tan distantes de las “realidades” de la política de poder que su estudio no sea otra cosa que un ejercicio formalista y vacío, expresado acertadamente en el término “legalista”, con su carga peyorativa. Sin duda, había una clara necesidad de alejarse de las dos preocupaciones centrales de los abogados internacionales “progresistas”: primero, la idea de que la creación de una constitución por sí misma permitiría a los estados coexistir de una manera más armónica

⁸ E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1981, pp. 87 y 88.

⁹ Sin embargo, es importante enfatizar el grado en el que la política soviética llegó a aceptar el papel favorable del derecho internacional como proveedor de un marco esencial para la coexistencia y la “coordinación de voluntades”.

¹⁰ Véase Susan Strange, “Cave! hic dragones: A Critique of Regime Analysis”, en Stephen Krasner (comp.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1982.

y pacífica (*La paz mundial a través del derecho mundial* de Clark y Sohn constituye un claro ejemplo) y, segundo, la preocupación por el cumplimiento o por encontrar algún equivalente funcional al cumplimiento (de allí la obsesión de los idealistas con la seguridad colectiva). Evidentemente, la reacción de los teóricos de regímenes fue justo en contra de esta tendencia. Por un lado, estaba la necesidad de alejarse lo más posible de un formalismo aparente y de cualquier cosa manchada con los pecados del idealismo. Por otro, para tener credibilidad académica, las ideas de cooperación debían tomar en cuenta el mundo más severo y más hobbesiano de principios de los años ochenta, el “giro estructuralista” en las tendencias generales de la teoría de relaciones internacionales, y la necesidad de alcanzar un grado de rigor teórico similar al que supuestamente habían logrado las otras ciencias sociales. Aunque se puede entender la naturaleza de esta reacción dentro del contexto de la evolución de la disciplina, es difícil evitar la conclusión de que rechazar el derecho internacional era una medida demasiado extrema y general.

Por lo tanto, el problema central para los teóricos de regímenes y para los juristas internacionales es mostrar que las leyes y normas crean una voluntad de cumplimiento por sí mismas, una obligación por lo menos parcialmente independiente del poder y de los intereses que las sostienen y que por lo general son responsables de su creación.¹¹ Para evitar una tautología vacía, es necesario mostrar no sólo que las reglas existen y que son creadas y obedecidas en función de intereses propios o de conveniencias, sino también que se cumplen aun en aquellos casos en que el interés del Estado pareciera indicar que lo adecuado sería no acatarlas. Aunque los debates sobre la creación de regímenes son importantes, la pregunta fundamental que se debe plantear es si los regímenes son realmente relevantes. Si lo son, ¿cómo, por qué y en qué grado? Por una parte, para que tengan un impacto político significativo, las reglas de un sistema cuyo cumplimiento depende de que los mismos estados estén dispuestos a cumplirlas tienen que aproximarse al poder y a los intereses de los estados. Oscar Schachter afirma que el derecho internacional es “un producto de fuerzas políticas y sociales que depende del comportamiento y que es un instrumento para satisfacer necesidades y valores cambiantes”.¹² Pero también “es, en esencia, un sistema basado en una serie de reglas y obligaciones que, hasta cierto punto, comprometan. Es decir, las reglas tienen que ser

¹¹ Para una discusión pormenorizada, véase Martti Koskeniemi, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1989, en especial el capítulo 1.

¹² Oscar Schachter, “General Course in Public International Law”, *Recueil des Cours*, vol. v, 1982, p. 26.

aceptadas como un medio de control independiente que limita, de manera efectiva, la conducta de las entidades sujetas a la ley".¹³ Para que tengan consecuencias políticas importantes, las normas internacionales no pueden ser el reflejo automático e instantáneo de intereses propios; más bien, deberá haber alguna noción de obligatoriedad o de sujeción a reglas específicas, aunque el interés propio indique lo contrario.

A pesar de la falta de interacción, esta cuestión central une a los teóricos de regímenes con los juristas internacionales.¹⁴ Ciertamente, sus intereses mutuos se han acercado en muchos aspectos. Por una parte, numerosos juristas empiezan a ver a los tratados y convenios internacionales sobre asuntos tales como la ecología no como reglas definitivas y permanentes, sino como una manera de crear estructuras que a su vez sirvan para formular leyes. Su propósito es proporcionar un marco para la negociación dentro del cual se puedan emplear las técnicas y principios generales del derecho internacional, primero, para negociar y formalizar principios aceptados de carácter más bien general y, segundo, para ofrecer un instrumento que facilite las negociaciones, a partir de las cuales podrían surgir posteriormente reglas más "rígidas" y específicas.¹⁵ Por otra parte, los teóricos de regímenes como Robert Keohane ahora parecen estar menos interesados en la elaboración de definiciones generales de regímenes y más preocupados por la necesidad de concentrarse en conjuntos específicos de reglas.¹⁶ Tomemos, por ejemplo, la definición de regímenes de Stephen Krasner (1982): "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en áreas específicas de las relaciones internacionales", y comparémosla con la definición de Keohane (1991): "instituciones con reglas específicas acordadas por gobiernos, asociadas a temas particulares de las relaciones internacionales".¹⁷ El énfasis sobre

¹³ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴ Una excepción notable a la aparente ausencia de interacción entre teóricos de regímenes y abogados internacionales son Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, y Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, South Carolina, University of South Carolina Press, 1989.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Patricia Birnie, "The Scope, Limits, and Theoretical Basis of International Legal Regulation", en Hurrell y Benedict Kingsbury (comps.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

¹⁶ Uno de los primeros atractivos de la teoría de regímenes era que incluía patrones de cooperación que no eran parte de organizaciones internacionales formales ni de conjuntos específicos de reglas legales.

¹⁷ Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en Krasner (comp.), *International Regimes*, *op. cit.*, p. 2, y Robert Keohane,

conjuntos de reglas específicas, permanentes y entrelazados, acerca a la teoría de regímenes al derecho internacional.

Quizá la diferencia más importante que distingue a la teoría de regímenes del derecho internacional y de ideas más antiguas de sociedad internacional tiene que ver con las razones que llevan a los estados a obedecer reglas que por lo general no son obligatorias y que, en su gran mayoría, nadie puede hacer valer. Existen muchas respuestas a esta cuestión: poder y coerción, interés propio y beneficios recíprocos, costumbre institucionalizada o inercia, la existencia de un sentido de comunidad, la legitimidad del propio proceso de creación de reglas o la persuasión moral que se deriva de un sentido compartido de justicia. Explicaciones previas de cooperación han tendido a producir una larga lista de este tipo de factores sin proporcionar una guía precisa en cuanto a su relación. Ésta fue una de las críticas más comunes al trabajo de Bull.

La teoría de regímenes busca, ante todo, ser mucho más selectiva y derivar hipótesis comprobables acerca de los factores que explican la cooperación, bajo qué condiciones y en qué circunstancias. Ciertamente, la teoría de regímenes ha examinado el papel del poder y ha surgido un debate acalorado en cuanto a ese papel, y en particular en lo que se refiere a la función del poder hegemónico en la creación y el mantenimiento de regímenes. Por cuanto se inclinan hacia el realismo, los teóricos de regímenes enfatizan los estrechos vínculos que existen entre el surgimiento de instituciones y la distribución del poder. Pero es crucial en la teoría racionalista de regímenes la idea de que el poder por sí solo no puede explicar la emergencia o las consecuencias que puedan tener las instituciones. Mientras que el debate sobre la estabilidad hegemónica pierde ímpetu, el papel del poder y de la coerción en el *cumplimiento* de las reglas sigue siendo fundamental. Para los juristas internacionales la idea de sanciones descentralizadas, ya sea en la forma de represalias directas o de acciones por terceras partes, siempre ha sido una manera de mantener la creencia de que todos los sistemas legales necesitan el respaldo de algún tipo de poder coercitivo (una idea asociada en particular con Hans Kelsen). Sin negar la importancia de los beneficios funcionales y del proceso de "aprendizaje", las sanciones y la coerción siguen desempeñando un papel primordial: piénsese en el papel que han tenido el "premio" de la ayuda y la transferencia de tecnología y el "castigo de las sanciones comerciales en las negociaciones recientes del régimen del ozono". La teoría de regímenes

"Regime Analysis in the United States and Europe: An American Perspective", trabajo presentado en la conferencia "The Study of Regimes in International Relations: The State of the Art and Perspectives", en Tübingen, Alemania, julio de 1991, p. 3.

también ha tomado en cuenta el papel de la costumbre o de la inercia para explicar, por ejemplo, la persistencia de ciertos regímenes incluso después de que hayan cambiado las condiciones que contribuyeron a su creación.

Pero se puede decir que la contribución más clara de la teoría de regímenes –la que la distingue– es haber desarrollado la idea del interés propio y de los beneficios recíprocos y, en general, haber minimizado el énfasis que se ha puesto tradicionalmente en el papel de la comunidad y en el sentido de justicia. El reto central era explicar el surgimiento de la cooperación en función de suposiciones realistas: que los estados son actores egoístas que compiten en un mundo anárquico, que la cooperación no necesariamente depende del altruismo y que ésta puede surgir y desarrollarse a partir de los cálculos de actores instrumentalmente racionales.

La cooperación internacional no necesariamente depende del altruismo, el honor personal, propósitos comunes, normas internalizadas o una creencia compartida en los valores inherentes a una cultura. En diferentes tiempos y lugares, cualquiera de estos aspectos de la motivación humana puede desempeñar un papel importante en los procesos de la cooperación internacional; *pero se puede entender la cooperación sin hacer referencia a ninguno de ellos.*¹⁸

La afirmación esencial es que los regímenes son creados y que los estados obedecen las reglas impuestas por aquéllos en razón de los beneficios funcionales que obtienen. La comprensión de la cooperación a partir de supuestos realistas también explica los riesgos y las dificultades que entraña el uso de etiquetas y la dificultad –al menos para un europeo– para hacer una distinción entre el “neorrealista” y el “institucionalista neoliberal”.

Los beneficios funcionales siempre han sido una parte de las explicaciones de la cooperación entre estados. Se encuentran en el corazón del concepto de Vattel de la ley voluntaria de las naciones como aquella ley “que se deduce de la libertad natural de las naciones, de consideraciones acerca de su bienestar común, y de sus obligaciones recíprocas”. La descripción que hace Hume del surgimiento de convenciones y cooperación dentro de la sociedad nacional es también una formulación poderosa de esta idea:

Observo que favorecería mis intereses dejar a otro en posesión de sus bienes, siempre y cuando él actúe de igual manera. Él está consciente de un interés similar en la regulación de su propia conducta. Cuando este sentido compartido de interés se expresa mutuamente, y es del conocimiento de ambos, se

¹⁸ Robert Keohane, “International Institutions: Two Approaches”, en Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 159. (El énfasis es mío.)

produce una solución y un comportamiento adecuados. Y esto puede propiamente llamarse un convenio o un acuerdo entre nosotros, aunque carece de la imposición de una promesa, dado que las acciones de cada uno de nosotros tienen relación con las acciones del otro, y son realizadas bajo el supuesto de que algo va a ser llevado a cabo por la otra parte... la experiencia repetida de las inconveniencias de transgredir [el convenio]... nos convence todavía más de que el sentido del interés se ha vuelto común para todos, y nos permite confiar en que su conducta futura será constante y regular, y es en función únicamente de esta expectativa que fundamos nuestra moderación y abstinencia.¹⁹

Además, muchos textos de derecho internacional han descrito el papel de éste en términos predominantemente funcionalistas o intencionales.²⁰ Casi todas las consideraciones sobre el papel del derecho describen sus consecuencias políticas en términos de los beneficios de orden, los costos de violarlo y el grado en que el derecho proporciona un orden basado en la coordinación de intereses y un patrón de expectativas. Los teóricos de regímenes le han dado mucho más coherencia y exactitud a esta idea general. En primer lugar, la teoría de regímenes busca especificar con mayor precisión los beneficios funcionales proporcionados por las reglas e instituciones. Destaca su efecto en la superación del problema de la confianza, así como en el patrón de costos mediante la reducción de la incertidumbre, la forma en la que facilitan la comunicación, propician el aprendizaje y transmiten el conocimiento y la información. En segundo lugar, la teoría de regímenes busca demostrar en términos más rigurosos cómo puede surgir un comportamiento de cooperación entre actores egoístas, y también especificar las condiciones que facilitan el surgimiento de reglas e instituciones (por ejemplo, el efecto de diferentes números de actores, la importancia de la "densidad" de los asuntos y de las estrategias de enlace, el papel crítico del conocimiento y la información). Su objetivo ha sido pasar de un discurso general acerca de la sociedad internacional a un entendimiento detallado de aquellas condiciones que son aplicables a instituciones específicas.

Las ganancias también han implicado pérdidas, pues quedan dudas sobre si los términos de los modelos racionalistas pueden dar cuenta de un rango de factores lo suficientemente amplio como para explicar la dinámica de la cooperación. Cabe señalar que durante la década de los ochenta

¹⁹ David Hume, *Treatise on Human Nature*, 1911, vol. II, p. 195, citado en Raymond Cohen, *International Politics. The Rules of the Game*, Londres, s.p.i., Longman, 1981, p. 15.

²⁰ Véanse, por ejemplo, William Coplin, *The Functions of International Law. An Introduction to the Role of International Law in the Contemporary World*, Chicago, Rand MacNally, 1966; George Schwarzenberger y E. D. Brown, *A Manual of International Law*, Londres, s.p.i. 1966.

muchas de las críticas de la teoría de regímenes hicieron resurgir ideas anteriores o, por lo menos, recuperaron viejos debates no siempre resueltos.

El primer tema se refiere a la relación de negociaciones específicas y procesos de negociación con el contexto internacional más amplio y con las estructuras generales del sistema internacional. Desde cierta perspectiva, el movimiento en esta dirección plantea nuevos problemas para los enfoques neoinstitucionalistas que explican la cooperación a partir de bases explícitamente racionalistas. Desde luego, el problema consta, en parte, de que las negociaciones entre estados por lo general se refieren a las ganancias relativas y a la distribución de los costos y beneficios que acompañan a la cooperación. Tal vez sea cierto que los estados tengan interés en cooperar para maximizar sus ganancias absolutas. Pero al mismo tiempo la estructura competitiva y anárquica del sistema de estados refuerza la preocupación por las consecuencias de la cooperación para el poder relativo del Estado y para su posición política y económica. Los estados son actores posicionales más que atomísticos y con frecuencia se abstienen de participar en acuerdos de cooperación si éstos tienen implicaciones negativas para su posición relativa de poder.

Hace pocos años, este argumento fue resucitado por Joseph Grieco, quien muestra una clara influencia de una tradición profundamente arraigada en el pensamiento realista y mercantilista.²¹ Citando a Rousseau:

Permítasenos por último añadir que, aunque las ventajas para el comercio que podrían resultar de una paz amplia y duradera son evidentes, verdaderas e indiscutibles, aun así, siendo comunes para todos los estados, no serán apreciadas por ninguno. Porque tales ventajas solamente se muestran por contraste, y el que quiera aumentar su poder relativo sólo va a buscar aquellas que sean exclusivas.²²

La respuesta neoinstitucionalista sostendría que sus teorías toman en cuenta las ganancias relativas y que, de hecho, están basadas en el comportamiento competitivo entre estados profundamente interesados en la distribución del pastel. De acuerdo con esta versión, los estados negocian ferozmente la distribución de los costos y beneficios de la cooperación, pero en última instancia sólo aceptarán aquellos acuerdos que promuevan

²¹ Véase Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988.

²² Jean Jacques Rousseau, *Judgement on Saint Pierre's Project for Perpetual Peace*, citado en Murray Forsyth et al. (comps.), *The Theory of International Relations. Selected Texts, from Gentili to Treitschke*, Londres, Allen and Unwin, 1970, p. 160.

su utilidad individual. Los críticos, sin embargo, añadirían que la utilidad siempre es, en esencia, interdependiente y que el alto grado de "envidia" entre los estados erosionará los modelos de cooperación racionalistas.

En un sentido importante, los críticos realistas parecieran excederse o ir más allá de lo necesario. Los estados no son inherente e inmutablemente actores posicionales obsesionados por ganancias relativas en cualquier circunstancia.²³ El punto a destacar aquí es la manera en que la estructura del sistema internacional, y en particular del sistema legal internacional, puede superar este problema. Seguramente, buena parte de la obligación de cumplir con las reglas internacionales se deriva de la relación entre las reglas individuales y el patrón general de las relaciones internacionales: los estados siguen reglas específicas, aun cuando éstas resulten inconvenientes, porque tienen un interés de más largo plazo en mantener una comunidad internacional colmada de leyes. Dentro de este contexto más amplio la idea del prestigio resulta crítica y poderosa. En cierta medida esto se puede expresar con ideas como "alargar la sombra del futuro", ampliando las nociones de interés propio y de reciprocidad, y trazando precisamente los procesos por los cuales adquiere importancia el prestigio de un Estado. Pero conforme se generaliza y se hace difusa la preocupación por el prestigio, su evaluación y medición se tornan más difíciles. De manera más importante, los modelos racionalistas de cooperación pasan por alto el eslabón crucial entre los costos y beneficios de leyes específicas y el papel del derecho internacional como constitutivo de la estructura misma del sistema de estados y, se podría añadir, su papel como suministrador de las bases legales de la economía mundial capitalista, tanto en términos de reglas detalladas como de supuestos fundamentales.

Las reglas legales individuales son importantes debido a su relación con la estructura legal del sistema de estados. Como dice Tom Franck: "Las naciones, o sus gobernantes, reconocen que deben a la comunidad de estados la obligación de cumplir, en reciprocidad al reconocimiento que esa misma comunidad hace de su propia calidad de estado".²⁴ En consecuencia, los beneficios funcionales de reglas específicas son solamente un aspecto de la situación. Otro elemento crucial es la legitimidad de las reglas, que deriva del sentido compartido de pertenecer a una comunidad legal que sirve como vínculo fundamental entre las reglas de procedimiento del comportamiento de los estados y los principios estructurales que definen

²³ Véase Duncan Snidai, "International Cooperation Among Relative Gain Maximisers", *International Studies Quarterly*, vol. 35, núm. 4, diciembre de 1991.

²⁴ Thomas Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, p. 196.

tanto el carácter del sistema como la identidad de los actores. Por supuesto, la "fuerza de la legitimidad" varía muchísimo según la regla y el asunto, y tales consideraciones sólo son un elemento de la toma de decisiones. Pero pueden ser un elemento importante.

Para estados débiles, lograr el reconocimiento legal de otras naciones y la aceptación como miembro del "club" suele ser crucial para determinar quién ejerce el poder interno: piénsese en la influencia política directa del reconocimiento internacional en casos de guerra civil o de secesión. De igual manera, las restricciones a la intervención y al uso de la fuerza otorgan a los estados débiles cierto grado de protección externa. Para los estados de este tipo, los convenios legales de soberanía y el tejido del orden legal internacional refuerzan su propia capacidad para mantenerse como "estados", y esto es en consecuencia un incentivo poderoso para tomar en serio las reglas legales, aunque no siempre para seguirlas.²⁵ De hecho, en un sentido fundamental, es difícil visualizar cómo sería el rechazo del orden legal internacional. Tal y como afirman los realistas estructuralistas que los estados se "socializan" en el juego de la política de poder, cualesquiera que sean sus sistemas nacionales o las inclinaciones de sus líderes, se puede decir también que existe un proceso paralelo en el funcionamiento del orden legal internacional. Como descubrieron los estados de independencia reciente del mundo en desarrollo, la aceptación de las estructuras básicas del derecho internacional era consecuencia necesaria de su afirmación de independencia y de su reclamo de ser tratados como estados soberanos.

Por otro lado, los estados ricos y poderosos tienen dos razones para aceptar los principios del orden legal. Primero, estos estados tienen un enorme interés en mantener la estabilidad del *statu quo*, del cual claramente se benefician. Segundo, tienen una influencia descomunal sobre el contenido y la aplicación de las reglas jurídicas internacionales. Como dice Oscar Schachter:

También hay que ver al derecho internacional como el producto de la experiencia histórica, en la cual el poder y "la relación de fuerzas" son factores determinantes. Los estados con poder (es decir, con la capacidad para controlar resultados disputados por otros) tendrán una influencia desproporcionada y a menudo decisiva en la determinación del contenido de las reglas y en su aplicación práctica. Dado que éste es el caso, el derecho internacional, en

²⁵ Véase Robert Jackson, "Quasi-States, Dual Regimes, and Neo-Classical International Theory: International Jurisprudence and the Third World", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño de 1987.

un sentido general, refleja y al mismo tiempo sostiene el orden político y la distribución de poder existentes.²⁶

Una vez que los estados reconocen que protegen intereses de largo plazo cuando participan en el sistema legal internacional, las ideas de obligatoriedad y normatividad de las reglas pueden recibir forma concreta y adquirir cierto grado de distancia con respecto a los intereses y las preferencias inmediatas de los estados. Dentro de esta sociedad existe el derecho, pero ya no se le ve como dependiente de las "órdenes del soberano". Más bien, es el símbolo de la idea de compromiso y la aceptación voluntaria de un sentido de obligación. No se basa en sanciones externas ni en la amenaza de éstas, sino en la existencia de intereses y valores compartidos y de patrones de expectativas. Es más un derecho de coordinación que de subordinación.

La naturaleza de la obligación y la validez y aplicabilidad de reglas específicas pueden ser comprobadas dentro del contexto del sistema legal y con referencia a los principios, tratados, etc., relevantes. Siendo un sistema político, los estados buscarán la interpretación de sus obligaciones que más les convenga. Pero al ser también un sistema legal constituido a partir del consentimiento de otras partes, los estados se verán constreñidos por la necesidad de justificar sus acciones en términos legales. Éstas son las razones que hacen indispensable una distinción más clara que la normalmente utilizada en la teoría de regímenes entre *a*) las reglas específicamente legales y el funcionamiento del sistema legal en el que operan, y *b*) la más amplia variedad de normas y reglas formales e informales, así como los procesos de negociación, transacción e imposición que las sustentan.

El segundo punto se refiere también a la importancia del sentido de comunidad, pero pone mayor énfasis en su dimensión moral que en la legal. Es posible que los modelos racionalistas de cooperación puedan efectivamente explicar la posibilidad de ésta una vez que los estados creen que forman parte de un proyecto de comunidad en el cual el interés común puede ser promovido por medio de la cooperación. Pero estos modelos subestiman las barreras potenciales que pueden bloquear el surgimiento de tal proyecto compartido. Quizá esto se explica por el hecho de que la teoría de regímenes ha estado dominada por el estudio de la cooperación entre estados liberales desarrollados que comparten valores importantes. Robert Axelrod, por ejemplo, toma el caso de la cooperación "espontánea" surgida entre las trincheras durante la Primera Guerra Mundial.²⁷ Este caso

²⁶ Schachter, *op. cit.*, p. 28.

²⁷ Véase Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984, capítulo 4.

muestra que la cooperación informal puede surgir, en situaciones donde la cooperación sería muy difícil, sobre la base de una estrategia de "toma y daca". Pero ¿hasta qué punto dicha cooperación no descansa sobre una mutua aceptación previa de un mínimo sentido de comunidad y un reconocimiento de la otra parte como actor legítimo? Cuando no existe ese sentido de comunidad y una de las partes está convencida de que la otra carece de *status* moral, la cooperación formal o informal difícilmente surgirá. Las guerras santas contra los infieles, el comportamiento bárbaro de las potencias imperiales en su trato a los pueblos nativos y la brutalidad de la lucha en el frente oriental durante la Segunda Guerra Mundial son vivos ejemplos que nos muestran cómo la ausencia de algún sentido compartido de comunidad puede acabar con los límites impuestos al conflicto por la reciprocidad y el interés propio.

Una vez que se establece la percepción de posibles intereses comunes pueden existir efectivamente razones de "prudencia" que lleven a los actores a cooperar en forma colectiva. Pero la prudencia racional no puede explicar por sí sola la iniciación del juego, ni tampoco las razones que llevan a cada jugador a elegir de manera individual la cooperación. Este problema puede ser resuelto por la coerción o por una potencia hegemónica. O podría también solucionarse por la presencia de un sentido de comunidad pre-existente, encarnado en un propósito moral común.

Al recurrir a las obligaciones emanadas del derecho natural, muchos de los teóricos clásicos de la sociedad internacional resolvieron este problema. Para Grocio, tanto las fuentes como la fuerza obligatoria del derecho se apoyaban considerablemente en sus fundamentos de derecho natural. Para la época de Vattel, el derecho positivo se había convertido en el instrumento central de regulación del sistema internacional, interpretación congruente con las realidades de la era de la "razón de Estado". Pero, a la vez, la libertad sin límites de los estados continuó siendo equilibrada por la creencia en las obligaciones y restricciones residuales derivadas del derecho natural. En efecto, este equilibrio poco convincente entre el derecho voluntario y el derecho necesario de las naciones constituye el núcleo del sistema de derecho propuesto por Vattel.

Los teóricos modernos de la sociedad internacional reconocen este problema, pero su solución sigue siendo ambigua. El énfasis en la pertenencia a una sociedad o comunidad fue uno de los rasgos más característicos de las obras de Bull y Wight. Así, para Martin Wight, la sociedad internacional

se manifiesta en el sistema diplomático; en el mantenimiento consciente del equilibrio del poder para preservar la independencia de las comunidades miembros; en las operaciones normales del derecho internacional, cuya fuerza

obligatoria es aceptada en una amplia gama de asuntos que carecen de importancia política; en la interdependencia económica, social y técnica, y en las instituciones funcionales de carácter internacional recientemente establecidas para regularla. *Todo esto presupone una conciencia social internacional, un sentimiento de comunidad mundial.*²⁸

Para Bull, el sentimiento subjetivo de estar limitado por una comunidad era la piedra angular de su definición de sociedad internacional:

Una sociedad de estados (o sociedad internacional) existe cuando un grupo de estados, conscientes de ciertos intereses y valores en común, forma una sociedad en el sentido de que se conciben a sí mismos como sujetos a un conjunto de reglas comunes que guían sus relaciones mutuas y cooperan en la operación de instituciones comunes.²⁹

Bull quisiera rechazar cualquier fundamento de derecho natural, pero quisiera desarrollar algún tipo de equivalente empírico, algún conjunto de principios generales sin los cuales no se podría hablar de la existencia de una sociedad. (La influencia de H. L. A. Hart es importante aquí.) El objetivo es la identificación de una concepción de sociedad internacional congruente con el interés propio y con las realidades del poder. Pero, al mismo tiempo, existía la conciencia de que la sociedad internacional no podía ser entendida únicamente en estos términos, y de que tenía que arraigarse en las fuerzas históricas y culturales que han contribuido a moldear tanto la conciencia de la sociedad como las percepciones de valores y propósitos comunes. En otras palabras, la línea dominante del pensamiento de Bull seguiría de cerca a Wight: "Así, la sociedad internacional, desde este punto de vista, sólo puede ser propiamente descrita con un trasfondo histórico y sociológico".³⁰ Por lo tanto, se le otorgó un énfasis significativo a la cultura y al sentimiento de interés común desarrollado históricamente en y entre diversas sociedades. De acuerdo con Bull, una tradición cultural común contribuye al surgimiento de la sociedad internacional de tres maneras. En primer lugar, la existencia de una epistemología, un lenguaje y una tradición cultural comunes facilitará la comunicación entre los miembros de la sociedad internacional. En segundo lugar, la existencia de dicha cultura común refuerza los lazos del interés común al añadir un sentimiento de obligación moral. Por último, la existencia de un

²⁸ Martin Wight, "Western Values in International Relations", en Butterfield y Wight, *Diplomatic Investigations*, *op. cit.*, pp. 96 y 97. (El énfasis es mio.)

²⁹ Bull, *The Anarchical Society*, *op. cit.*, p. 13.

³⁰ Wight, "Western Values in International Relations", *op. cit.*, p. 96.

sistema de valores comunes contribuirá a asegurar que los estados valoren de modo relativamente igual, objetivos tales como orden, justicia, paz, etcétera.³¹

Esta concepción de cooperación internacional puede relacionarse con los argumentos de Kratochwil y Ruggie, quienes sostienen que los regímenes internacionales son necesariamente fenómenos intersubjetivos cuya existencia y validez se crea y se sostiene por medio de las relaciones entre sus miembros.³² Como han señalado, el problema es que tal visión es contraria al positivismo epistemológico del análisis racionalista de regímenes generalmente aceptado, y sugiere la necesidad de una metodología hermenéutica o interpretativa que busque recrear los procesos históricos y sociales mediante los cuales se constituyen las normas y se genera el sentido de obligación. Aun cuando no podemos medir con facilidad la normatividad de las reglas, en todo caso podemos intentar comprender exactamente en qué consiste este sentido de obligación, no en términos generales sino caso por caso: qué es, cómo es que determina la naturaleza específica de la ley, y cómo sirve para medir y evaluar la práctica de los estados; en otras palabras, precisamente lo que los juristas internacionales hacen la mayor parte del tiempo. En este sentido, es la *práctica* continua del derecho internacional y del "colegio invisible de abogados internacionales" lo que es no sólo indicativo del sentido de obligación sino lo que da el contenido específico a las reglas legales.³³

La importancia de un sentimiento compartido de comunidad cultural o moral en la creación y el mantenimiento de regímenes dependerá del alcance de estos últimos. Si la intención principal de los regímenes es asegurar un grado mínimo de coexistencia, entonces tanto los valores como la cultura comunes tendrán una importancia marginal (a menos que uno de los actores tenga una concepción exclusivista de la vida internacional,

³¹ Gran parte de la obra posterior a *The Anarchical Society* tuvo como fin "poner a prueba" el papel de la cultura en las instituciones de la sociedad internacional mediante el análisis de la influencia de la transición de un sistema estatal europeo a uno mundial. Éste es el tema central de Bull y Adam Watson (comps.), *The Expansion of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

³² Friedrich Kratochwil y John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art or an Art of the State", *International Organization*, vol 40, núm. 4, otoño de 1986.

³³ Véase también el argumento desarrollado por Kratochwil: "Los actores no solamente están programados por reglas y normas, sino que reproducen y cambian, mediante su práctica, las estructuras normativas que les permiten actuar, compartir sentidos, comunicar intenciones, criticar posiciones y justificar elecciones. Así, una de las más importantes fuentes de cambio, pasada por alto en la bibliografía sobre regímenes, es la *práctica de los actores* mismos y su concomitante proceso de creación de leyes en los intersticios del campo internacional". *Rules, Norms and Decisions*, *op. cit.*, p. 61.

basada en una idea de su propia superioridad). Así, estados de diversas ideologías y culturas han llegado a apreciar los beneficios que resultan de principios legales básicos tales como el reconocimiento mutuo de la soberanía, la norma de no intervención, la necesidad de cumplir con los tratados, la necesidad de respetar un sistema diplomático establecido, etcétera. Un ejemplo adicional podría ser la red no legal y a menudo informal de reglas y entendimientos que surgió durante la guerra fría.³⁴ Reglas mínimas de coexistencia de este tipo reflejan las necesidades inherentes de un sistema pluralista de estados autónomos: en palabras de Terry Nardin, una “asociación práctica” que no está construida alrededor de una noción común de la buena vida.³⁵

Pero conforme los regímenes tienen alcance mundial, la cubierta dura del Estado se erosiona cada vez más y el alcance de la cooperación se expande, el cuadro cambia. En tanto que la cooperación entraña, cada vez más, la creación de reglas que afectan profundamente las estructuras internas y la organización de los estados, y que establecen derechos y obligaciones para individuos y grupos dentro de los estados, buscando incorporar la noción de un “bien común” (derechos humanos, democratización, el ambiente, la construcción de esquemas de seguridad interestatal más elaborados y entrometidos), entonces aparecen de nuevo los temas de sociedad y comunidad, y hay que cuestionar, por lo menos, la validez de los modelos de cooperación que no los toman en cuenta.

Esto nos lleva al tercer asunto: ¿qué tan adecuada es la discusión, dentro de la teoría de regímenes, relativa a la dimensión normativa de la cooperación internacional?

Evidentemente, hay muchas normas internacionales que derivan su fuerza obligatoria de un sentido compartido de justicia: los derechos humanos son el caso más notable pero también, por ejemplo, lo son las normas en contra de la conquista armada y la anexión de territorio. Las reglas y normas de este tipo no se desarrollan como resultado del juego directo de intereses entre los estados ni porque proporcionen beneficios funcionales, sino que dependen de una conciencia moral común que actúa directamente, si bien de manera frágil y desapareja, sobre las mentes y emociones de individuos dentro de los estados. En algunos casos, tales ideas pueden obstaculizar o complicar el funcionamiento de otros regíme-

³⁴ Pero incluso éste fue un proceso incierto en el que la idea de un interés común por evitar la guerra nuclear tuvo que luchar contra las ideologías exclusivistas de los radicales de la guerra fría tanto en el Este como en el Oeste.

³⁵ Terry Nardin, *Law, Morality, and the Relations of States*, Princeton, Princeton University Press, 1983.

nes interestatales (éste siempre ha sido el argumento realista en contra de la promoción de los derechos humanos). En otros casos, un propósito moral común puede reforzar la cooperación entre estados, por ejemplo, en el caso del medio ambiente, la forma en que la interdependencia ecológica ha hecho más plausible la visión de Beitz de una comunidad moral mundial puede aumentar el valor que se conceda a la utilidad global agregada.³⁶

Esto no quiere decir, de ninguna manera, que la creación de tales regímenes no debe nada a consideraciones de poder y de interés. La creación del régimen de derechos humanos durante la posguerra dependía fundamentalmente de los valores e intereses específicos de Estados Unidos y de otros estados occidentales.

Igualmente, el deseo de fomentar el respeto a los derechos humanos y de promover la democracia siempre ha convivido con, y con frecuencia ha sido dominado por, sentimientos menos nobles.³⁷ Por último, hay mucho que decir de la afirmación de Hume de que el *origen* de muchos sentimientos morales dependía, en primera instancia, de cálculos pragmáticos y egoístas (por ejemplo, que los imperios formales dejaron de ser rentables) pero que, a través del tiempo, prohibir la conquista y los imperios llegó a tener un carácter moral.

Es preciso destacar otra vez la importancia de las reglas legales específicas. Si bien compartir preocupaciones morales es fundamental para el desarrollo de una actitud cooperativa, éstas se expresan principalmente en la forma de reglas legales. Una de las virtudes del derecho internacional es su flexibilidad y el grado en que permite la introducción de nuevas normas y principios —con frecuencia por estados débiles e incluso a veces por individuos o grupos de presión—, su expresión formal y su consolidación gradual por medio de reglas que obligan, que crean deberes y obligaciones específicos. Un ejemplo son las leyes sobre derechos humanos, y otro es el difícil proceso actual de transición de los principios generales para el manejo del ambiente a la creación de regímenes específicos para la regulación. Claro está que, en cierto sentido, este proceso se ve determinado por el poder y por los intereses de los estados dominantes. Pero el funcionamiento del sistema legal proporciona un grado de autonomía dentro del cual el cambiante clima normativo puede expresarse concretamente. Así, en un extremo del espectro hay un equilibrio constante e inestable entre la política del poder y la política rigida por las leyes. En el otro, hay una relación igualmente inestable

³⁶ Charles, R. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979, tercera parte.

³⁷ Para una discusión reciente de este punto véase Abraham Lowenthal (comp.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.

entre reglas legales como reflejo de los verdaderos intereses políticos de los estados y reglas legales que encarnan las cambiantes nociones acerca de cómo *debiera* organizarse la comunidad internacional.

Ciertamente, muchos teóricos de regímenes han reconocido la fuerza de las obligaciones morales, entre ellos Keohane (véase el séptimo capítulo de su libro *After Hegemony*). Pero esto da lugar a una dificultad importante, a saber: ¿se puede relajar la suposición básica del egoísmo racional y aceptar el papel de la empatía en la interdependencia sin minar la fuerza general del proyecto racionalista?, ¿no se corre el peligro de caer nuevamente en las viejas explicaciones que veían la cooperación como resultado de una mezcla cambiante de varios factores que no pueden ser incluidos en una teoría sólida y rigurosa?

Hay otro aspecto muy interesante en la cuestión normativa. Al menos para los europeos, existe un contraste notable entre las preocupaciones de los académicos estadounidenses de las relaciones internacionales de la década de los cuarenta y las de los estudiosos de los años ochenta. Aunque alegaron que estaban descubriendo las leyes objetivas y eternas de la política, los primeros realistas de la posguerra estaban intensamente comprometidos con un proyecto moral: el de descubrir y exponer los peligros del utopismo, y de diseñar las pautas del arte racional de gobernar que, aunque nunca permitirían a los estados escapar de los dilemas de la anarquía internacional, podrían por lo menos mitigar sus peores efectos (de ahí la acusación de que de hecho estaban vendiendo una utopía conservadora). Pero cualesquiera que fueran sus conclusiones, su preocupación explícita por la relación fundamentalmente problemática entre el poder y la moralidad sigue siendo uno de los aspectos más notables de su trabajo.

La situación en la década de los ochenta es muy diferente. En un sentido, hay una inquietud moral implícita en el trabajo de los teóricos de regímenes que gira alrededor de la suposición de que entender y promover la cooperación tiene un valor intrínseco.³⁸ De hecho hay una buena cantidad de recomendaciones muy claras: si comprendemos las condiciones que hacen posible la cooperación, podremos promover una mayor cooperación. Pero al mismo tiempo se reconoce que no todos los regímenes son benignos: "Dado que con frecuencia eso no se entiende, se debe enfatizar que aunque los regímenes internacionales pueden tener valor para sus creadores, *no necesariamente mejoran el bienestar mundial*. No son 'buenos' *per se*".³⁹ De hecho, la conclusión de *After Hegemony* aclara que el orden creado por los regímenes debe estar sujeto a normas morales pertinentes.

³⁸ Véase, por ejemplo, Keohane, "International Institutions: Two Approaches", *op. cit.*, pp. 158 y 159.

³⁹ Keohane, *After Hegemony*, *op. cit.*, p. 73.

El orden y la justicia son vistos como vías separadas. Primero hay que entender cómo se crea el orden para luego evaluarlo en función de algún estándar normativo externo.⁴⁰ El orden es producto de normas cuyo desarrollo puede entenderse en términos sociológicos y cuya influencia resulta de los beneficios funcionales que proporcionan. De hecho, en la teoría de regímenes el término "norma" casi siempre se usa para describir reglas generales de comportamiento social cooperativo.

La pregunta básica es si de hecho el orden y la justicia pueden separarse de esta manera. Primero, ¿no existe suficiente evidencia para sugerir que las consideraciones de justicia y percepciones de equidad desempeñan un papel fundamental en la formación de las preferencias de los actores y en la determinación de su comportamiento? Segundo, ¿no hay también bastante evidencia de que las negociaciones exitosas no dependen del logro de algún concepto de optimización en la asignación de los recursos sino de la percepción de que el resultado de la negociación cumple con algunos criterios de justicia y equidad?⁴¹ Como dice Robert Jervis: "Consideraciones de moralidad, justicia y deber constituyen, sin duda, gran parte de la explicación de por qué los individuos de una sociedad cooperan mucho más de lo que esperaríamos si creyéramos en el dilema de los prisioneros".⁴² Y finalmente, el *status* de la norma de reciprocidad acarrea serias dificultades. Dentro de los enfoques racionalistas y de teoría de juegos, se considera como algo dado, una norma que existe fuera de cualquier contexto histórico o cultural, que existe *dans la nature des choses*. Pero hay buenas razones para argumentar que su funcionamiento depende de un sentido preexistente de comunidad o que, por lo menos, la norma misma refleja la existencia de esa comunidad. Conforme se generaliza y difunde la reciprocidad, más se convierte en sinónimo de justicia. Si éste es el caso, la validez de distinguir entre "el orden" y "la justicia" es tan problemática para los institucionalistas neoliberales como lo fue para los teóricos de la sociedad internacional.

Los conceptos de justicia deben ser vistos como intrínsecos al proceso por el cual se produce el orden, pero el orden producido tiende por su propia naturaleza a reflejar los intereses dominantes de los estados más poderosos. En términos de la investigación futura, esto sugiere dos cosas:

⁴⁰ El sentido de este argumento es semejante al de Bull. Véase *The Anarchical Society*, *op. cit.*, capítulo 4.

⁴¹ Sobre este tema véase Oran Young, "The Politics of International Regime Formation", *International Organization*, vol. 43, núm 3, verano de 1989, pp. 368 y 369.

⁴² Robert Jervis, "Realism, Game Theory, and Cooperation", *World Politics*, vol. 40, núm. 3, abril de 1988, p. 348. Sobre el papel de la justicia en la motivación véase también Brian Barry, *Theories of Justice*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 357-366.

primero, hay una necesidad urgente de comprender mucho mejor cómo varían las concepciones de un orden internacional justo de un Estado a otro. Las percepciones radicalmente divergentes sobre la naturaleza del orden y de la legitimidad que observamos después de la guerra en el golfo Pérsico (y después de la guerra fría en Europa) dan fe de la complejidad e importancia de esta cuestión. Segundo, sin duda es importante intentar cerrar la brecha que se ha abierto entre los teóricos de la cooperación internacional y el creciente número de teóricos políticos que están más conscientes de la necesidad de desarrollar teorías de justicia dentro de un contexto interestatal y mundial. En parte, esto supone la creación de principios adecuados de justicia, pero implica también la necesidad de analizar la manera en que esos principios puedan ser aplicados dentro de la dinámica política del sistema internacional, o sea, regresar una vez más a la interacción entre política y moralidad —y éste es, sin duda, el quehacer que distingue a las relaciones internacionales como disciplina.

El último punto tiene que ver con la dimensión nacional. Aunque se originó en las teorías de interdependencia y transnacionalismo que destacaban los numerosos vínculos entre lo nacional y lo internacional, en esencia, la teoría de regímenes buscó explicar la cooperación en términos de una tercera imagen. La necesidad de referirse a la dimensión nacional se ha vuelto un tema común. Obviamente no se puede entender la manera en que los estados cooperan y negocian sin hacer referencia a la naturaleza cambiante del Estado y del sistema político interno. Los intereses de los estados no son fijos, varían de acuerdo con el contexto institucional, el grado de organización de las fuerzas políticas que compiten dentro del Estado y dentro del sistema político más amplio, y la capacidad de liderazgo de los principales actores.

Los factores nacionales también son importantes para las observaciones hechas en este ensayo. No es fácil separar las nociones de sociedad y de comunidad del carácter de los sistemas políticos nacionales. Éste fue uno de los problemas centrales del enfoque propuesto por Bull y Wight sobre una sociedad internacional. Por una parte, buscaron desarrollar un concepto de sociedad internacional concentrado en el plano interestatal y de encontrar reglas comunes aplicables al funcionamiento de una sociedad de estados (siguiendo líneas semejantes al concepto de legitimidad de Kissinger). Pero por otra parte, concederles importancia a cultura y valores comunes da lugar, casi inevitablemente, a preguntas sobre la influencia de factores sociales, culturales y políticos nacionales. Además, los conceptos de justicia y equidad tienen estrecha relación con historias distintas y culturas específicas. Esto es cierto sobre todo cuando se extiende la idea de costos y beneficios más allá de lo meramente económico, cuando, por

ejemplo, se percibe un valor fundamental en la defensa de la autonomía política o de la herencia cultural que es necesario incorporar a los regímenes de cooperación entre estados.

Conforme el enfoque principal de las investigaciones cambia de la creación de regímenes a su implantación, los factores nacionales llegan a ser aún más críticos. Se pueden anotar varios puntos y posibilidades. Primero, el papel de las reglas internacionales y, en particular, del derecho internacional, en la formulación de las políticas. Si la atención se centra en el sentido subjetivo de estar obligado, entonces será preciso examinar más de cerca la forma en que este sentido de obligación se desarrolla dentro del proceso de formulación de políticas. Después de todo, sólo son los individuos que hacen las políticas quienes pueden tener un sentido de obligación. A pesar de las dificultades metodológicas, hay mucho que se puede hacer. Por ejemplo, se puede partir del trabajo de Louis Henkin y reconstruir las maneras en que el derecho internacional influyó en las opciones políticas consideradas por los gobiernos, y hasta qué grado estas opciones reflejaron la interiorización de reglas legales. En efecto, con base en la revisión cuidadosa de documentos, se podrían examinar las posibilidades que se consideraron pero finalmente se descartaron, y avanzar en la solución del dilema de lo que pudo haber sido y no fue (*dilemma of counterfactuals*).

Segundo, hay vinculaciones específicas, y con frecuencia técnicas, entre el derecho internacional y los sistemas legales nacionales por un lado, y los complejos procesos que sustentan la aplicación de reglas internacionales por otro. Como observa Antonio Cassese: "es por lo tanto aparente que el derecho internacional no puede funcionar sin la ayuda constante, la cooperación y el apoyo de los sistemas legales nacionales".⁴³ Si la teoría de regímenes tiene un interés serio en cuestiones de cumplimiento e implantación, y en la explicación de diferentes patrones de cumplimiento entre diferentes tipos de estados, entonces es fundamental que el politólogo entienda y evalúe esas vinculaciones técnicas.

Tercero, muchos de los costos políticos de violar las reglas internacionales son nacionales. Una de las razones más poderosas para cumplir con las leyes internacionales, aun en casos "difíciles" en los que están involucrados intereses de seguridad nacional, es el grado en que la presentación de un caso legal convincente es fundamental para asegurar el apoyo político interno. Por el contrario, muchas veces la violación de normas y leyes internacionales específicas da pie a que la oposición política se organice. A pesar de la supuesta debilidad del derecho internacional, es notable la

⁴³ Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, Oxford, Oxford University Press, 1988, p. 15.

frecuencia con que las reglas internacionales forman la base de demandas y acción política dentro de los estados. De la misma manera, dado que por lo general los gobiernos no saben vigilarse unos a otros, buena parte del seguimiento de los regímenes internacionales lo realizan grupos nacionales o transnacionales que actúan en un solo país o en varios.

CONCLUSIONES

El propósito de este artículo ha sido ubicar a la teoría de regímenes dentro de la más amplia tradición de pensamiento acerca de la posibilidad y los problemas de la cooperación en la vida internacional: la tradición que se centra en el concepto de sociedad internacional y que ha otorgado un papel fundamental al derecho internacional. Desde esta perspectiva, acusar a los teóricos de regímenes de seguir una moda pasajera pierde sentido al evidenciarse su contribución a las ideas y conceptos de otros pensadores. Más aún, la reformulación del problema de la cooperación dentro de modelos racionalistas más rigurosos ha aportado claros beneficios, sobre todo al identificar con mayor precisión los beneficios funcionales derivados de las normas, el concepto de reciprocidad y las diferentes formas de cooperación que pueden surgir entre actores egoístas. Pero dicho rigor ha tenido un costo significativo. En primer lugar, la relevancia y complejidad de la dimensión normativa ha sido subestimada, tanto en términos de la importancia de un sentido compartido de comunidad para iniciar una empresa cooperativa, como en términos de la necesidad de considerar a la ética como intrínseca al proceso mismo de generación de un orden. En segundo lugar, la búsqueda de rigor, y quizá también un deseo obsesivo de evitar los pecados del idealismo, también ha llevado a descartar por completo la necesidad de entender no sólo el carácter específico sino los rasgos técnicos del sistema legal internacional. El derecho internacional es el que tiende los puentes entre las reglas de procedimiento del juego y los principios estructurales que definen el juego de poder e interés y que establecen la identidad de los participantes. El derecho internacional ofrece un marco de referencia para la comprensión de los procesos de creación de normas y reglas, y la generación de un sentido de obligación en las mentes de quienes diseñan las políticas. Ofrece, finalmente, una manera de analizar los vínculos que existen entre las reglas que promueven el orden internacional y los sistemas internos, políticos y sociales, de los estados.