

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. Aquellos 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?"*⁶.

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 OECE 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 incrementarían 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"*⁷.

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, miembro de la Redacción de la Revista e investigador del GERI-UAM.

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