

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 25 – Junio de 2004

Sumario

- **Hacia una redefinición de los regímenes internacionales**
- **Una triangulación conflictiva: Argentina, Brasil y Estados Unidos**
- **Publicaciones**
- **Direcciones electrónicas útiles**

- **Hacia una redefinición de los regímenes internacionales**

Ricardo Sebastián Piana

Abogado

Las teorías vigentes en las relaciones internacionales no logran explicar acabadamente la crisis del sistema internacional. Para algunos la crisis es a nivel del Estado hegemónico, lo cual supondría una reconfiguración desde un sistema jerarquizado a un sistema multipolar, esto es un modelo de sistema anárquico conflictivo. Sin embargo, no logran explicar por qué no existe el conflicto abierto entre potencias con pretensión de liderazgo hegemónico. Para otros, la hegemonía estadounidense es indiscutible y ello representaría el fin de la historia. Pero estas teorías no logran explicar las situaciones de conflicto que se presentan en los organismos internacionales, muchas de las cuales ya no se plantean en el seno de regímenes internacionales periféricos y por parte de Estados antisistema.

Estas teorías parten desde ciertas áreas problemáticas, tales como los fenómenos de la guerra y la paz, la cooperación y la discordia, el centro y la periferia, los organismos internacionales y la hipocresía del sistema internacional. Pero no existen teorías que partan de los problemas actuales, como los del medioambiente, en primer lugar, por ser un tema novísimo para las ciencias, y en segundo lugar, por ser un problema cuyas consecuencias se desplazan en el tiempo.

La cúspide del régimen internacional medioambiental está representada por el Protocolo de Kioto, suscrito en Japón en diciembre de 1997. Este tratado que dispone la limitación de

emisiones cuantificadas y reducciones para los países más desarrollados de seis gases de efecto invernadero, nos plantea un desafío teórico para poder explicar la actitud asumida por los Estados más poderosos del sistema internacional.

Las discusiones, acuerdos y normas generadas a partir del Protocolo de Kioto nos indican que existen casos de cuestionamiento a las políticas del Estado hegemónico por parte de actores centrales en un régimen internacional no periférico, pero sin que ello implique conflicto abierto.

Trataremos de desarrollar en este trabajo algunos aspectos teóricos que podrían ayudarnos para explicar el actual funcionamiento del sistema internacional.

1. Las luchas subyacentes en materia medioambiental: ¿conflicto Norte-Sur?

Los Estados poderosos tienden a considerar la cooperación y la organización internacional según la perspectiva de congruencia que ambas expresan respecto a las posiciones hegemónicas del sistema. Las respuestas sobre el interrogante de la evolución del sistema han llevado al neorrealismo a una visión pesimista en lo que se refiere a las instituciones globales.

Puesto que los países ricos y pobres contribuyen por igual a la contaminación atmosférica, resulta inconcebible desde el punto de vista político –así como ineficaz desde el punto de vista medioambiental– que sólo unos cuantos reduzcan las emisiones de gases invernadero mientras el resto hace caso omiso de sus responsabilidades. Las medidas locales son necesarias, pero desde el punto de vista global poco importa que Canadá adopte políticas “limpias” si Estados Unidos sigue “sucio”, o que se protejan los bosques tropicales de Colombia mientras se destruyen los de Brasil, o que la India acepte controlar las emisiones de anhídrido carbónico mientras las de China siguen aumentando. Los sacrificios tienen que ser globales; más que eso, tendrán que ser tan equitativos como sea posible, teniendo en cuenta la diferencia en los niveles de renta.

Se dice que es improbable que los pobres recolectores de leña de la India o los campesinos africanos cuyos animales son responsables del pastoreo excesivo de las sabanas se vean tentados de cambiar sus hábitos a menos que las sociedades cien veces más ricas hagan un sacrificio proporcionado y ofrezcan subsidios adecuados para sustituir la renta perdida. En realidad, ¿por qué deberían preocuparse los países en desarrollo por el efecto invernadero, cuando se enfrentan –desde su perspectiva– a problemas locales más inmediatos, como la erosión de la tierra, la desertificación, el acceso al agua limpia, colosales deudas internacionales, creciente proteccionismo frente a sus exportaciones, transferencia inadecuada de tecnología, etcétera?

Todo esto lleva a considerar el problema no en su faz medioambiental sino en el ámbito de la política, la economía, la cultura y las relaciones Norte-Norte y Norte-Sur, descartados los conflictos ideológicos Este-Oeste, después de la caída del comunismo, porque por debajo del conflicto ecológico, se atisba el conflicto hegemónico.

El calentamiento global incluye las cuestiones de la creación y la distribución de la riqueza, de la gratificación inmediata versus el beneficio a largo plazo, de los presupuestos y los modos de vida tradicionales versus las realidades más nuevas, de la cooperación internacional en lugar de las políticas aislacionistas independientes. El calentamiento global ha llevado a muchos autores a plantear al problema de un mundo dividido entre ricos y pobres.¹

¹ Son evidentes las consecuencias económicas que existen detrás del conflicto medioambiental. Se dice – por ejemplo– que es de crucial importancia frenar –o mejor, invertir– el nivel de las emisiones. Sin embargo, el PBN per cápita de algunos países como China e India es tan bajo, puesto que sus gobiernos están luchando con una explosión demográfica y una elevación de las expectativas sociales y económicas, y la industrialización se considera como la principal forma de mejorar el producto nacional; ¿cómo se puede esperar que cualquiera de las dos sociedades adopten una vía de crecimiento “sin carbono”, si no recibe a cambio una enorme ayuda por parte de otros países? Incluso si la ayuda no se hiciera esperar –y muchos países desarrollados se muestran remisos en sus contribuciones al Fondo del Protocolo de Montreal–, ¿aceptarán Nueva Delhi y Pekín semejante

Para Paul Kennedy (1993), por ahora, y considerando la naturaleza de la política estadounidense, es difícil imaginar que Washington tome grandes iniciativas en lo que atañe a los temas relacionados con el calentamiento global.² Más bien hay una tendencia a señalar la diversidad de opiniones científicas en la materia, para de ese modo dar a entender que se han exagerado los temores por el efecto invernadero y que sería poco sensato dedicar fondos y alterar modos de vida para hacer frente a circunstancias que, tal vez ni siquiera se presenten; y, como se ha dicho, estos razonamientos cuentan con el apoyo de los científicos y los economistas más escépticos. La consecuencia de todo esto es que a los ojos de la comunidad internacional Estados Unidos parece poco o nada dispuesto a cooperar con otras democracias preocupadas por el calentamiento global, como ha ocurrido durante la cumbre sobre temas medioambientales celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

Los medioambientalistas están pidiendo a las sociedades de hoy, a los países ricos y pobres, que realicen cambios drásticos (en sus expectativas económicas, en su modo de vida, en su comportamiento social) con el fin de evitar perniciosos efectos dentro de una o dos generaciones; les están pidiendo que modifiquen ahora sus presupuestos y modos de vida por el bien de sus descendientes dentro de treinta o cincuenta años.

Dado que a los dirigentes políticos les cuesta pedir sacrificios a los electores incluso para fines inmediatos es probable que pocos pongan en práctica medidas espectaculares en respuesta al calentamiento global. Una estimación reciente realizada por las autoridades medioambientales estadounidenses, según la cual los países en desarrollo necesitarán 125.000 millones de dólares al año para pagar nuevos programas medioambientales – 70.000 millones más que toda la ayuda financiera que hoy reciben–, fue rápidamente contestada con una petición de los países emergentes de entre cinco mil y diez mil millones adicionales al año, en reconocimiento de las realidades económicas y políticas actuales. Por lo tanto, es mucho más probable que se firmen toda una serie de acuerdos internacionales parciales sobre temas medioambientales, sobre todo, si se producen más sequías y otras pruebas de que la temperatura del planeta realmente está aumentando. Que eso baste para detener la destrucción de los bosques tropicales, el drenaje de los acuíferos, el derroche en el uso del petróleo y los demás hábitos peligrosos es mucho más improbable.

Pero de la propia actuación de los Estados en las diferentes Conferencia de las Partes en materia mediambiental podemos observar que los planteos y las discusiones no se formulan en términos Norte-Sur sino Norte-Norte. Es cierto que los países del Sur se encuentran en una posición desventajosa para efectuar los recambios tecnológicos y no tienen el capital para realizar la inversión, lo cual supondría mayor endeudamiento y mayor dependencia. Para sustentar esta posición, los países del Norte todavía han de explotar los recursos de los países del Sur y este modelo debería continuar hasta que el problema medioambiental se torne de efectos directos e inmediatos en los países del Norte. Serían los países del Sur los que deberían presionar por revertir esta relación de dependencia y tratar de conservar sus recursos naturales en favor de un mejor posicionamiento relativo, a futuro, en condiciones de escasez.

Pero según esta lógica, todos los países del Norte, por su posición relativa favorable, deberían estar, en los puntos esenciales, a favor del desplazamiento en el tiempo de los problemas medioambientales. ¿Pero es esto lo que ha sucedido? No. La teoría que plantea los problemas medioambientales en términos Norte-Sur no puede dar cuenta de los hechos. Europa ha sido, pese a la teoría, el bloque del Norte, más que los países del Sur, que más ha abogado por no desplazar en el tiempo sus problemas medioambientales, sino encontrar una rápida solución.

restricción sobre su soberanía económica? ¿Aceptarán tener que ser más responsables medioambientalmente que Europa y Estados Unidos cuando se industrializaron?

² Véase, en contra, el libro del senador Albert Gore, *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, Nueva York, 1992, una excelente visión de conjunto de la crisis medioambiental.

Ciertamente, se intenta proteger el *hardcore* ideológico de esta posición argumentando que la presión de los “grupos verdes”, tanto grupos de interés, grupos de presión como de tensión y partidos políticos, hacen que los políticos europeos intenten buscar una solución de compromiso que los proteja en su representatividad. Pero ello no nos inhibe de encontrar otra respuesta.

En verdad, los planteos europeos se explican desde una posición económica. Europa, en su guerra comercial, se encuentra mejor posicionada para realizar su conversión tecnológica que Estados Unidos y en esta lucha económica subyace una lucha por el liderazgo hegemónico.

2. ¿Regímenes contrahegemónicos o retracción de la hegemonía estadounidense?

Varios afirman que dado que la supervivencia de la raza humana se encuentra amenazada por los peligros del medioambiente como de las acciones militares, los conflictos de intereses entre los Estados carecen de la importancia del pasado. Sin embargo, Keohane y Nye (1998) han afirmado que ello dependería de la existencia de un sistema económico internacional del que dependieran todos los Estados; de que la vida básica del sistema ecológico se encontrara en peligro total, que todos los países se sintieran vulnerables en grado significativo frente a ese problema; y que existiera una única solución no conflictiva que establezca cómo resolverlo y quién debe cargar los costos. Obviamente que no estamos ante esta situación, pero si los hechos continúan de la manera actual, la importancia absoluta de Estados Unidos se reducirá pues se estarían dando las condiciones para ello.

Son así varios los Estados que se encuentran en condiciones técnicas de asumir su liderazgo. Pero esta pretensión de ejercicio de liderazgo no debe llevarnos a pensar que nos encontramos ante una situación de conflicto directo.

El punto de vista tradicional considera que el poder militar determina todo lo demás y que el Estado que contaba con el mayor poder militar controla los asuntos mundiales. Este es un punto de vista que evidentemente no puede dar razón de los actuales sucesos mundiales: ¿cómo explicar el amplio poder militar de Estados Unidos y que no domine ni controle la totalidad de los asuntos de la agenda internacional?

Debemos remontarnos a la definición del poder para comprender el fenómeno. El poder puede ser entendido como la capacidad técnica y de recursos, organizacional, ideológica o coercitiva, de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían o bien puede ser entendido en términos de control sobre los resultados. En el primer caso tomamos en cuenta el poder potencial y en el segundo la influencia real. Conforme a la primera definición, Estados Unidos es sin lugar a dudas el único Estado poderoso; desde la segunda posición, existen varios Estados poderosos. Si comparamos el nivel de efectividad del poder de un Estado comparando la capacidad técnica con los resultados reales, Estados Unidos tiene la mayor ineficiencia relativa en cuanto al uso de su poder.

Es que raramente se produce una relación directa entre el poder medido por todos los recursos de un Estado y el poder medido por los efectos de los resultados. La negociación política es el medio usual para traducir la potencialidad a los resultados (Keohane y Nye, 1988).

El ejercicio de formas de poder más dominantes implica mayores costos y así en relación al costo no existen garantías de que los medios militares sean más eficaces para lograr un propósito dado.

Cada superpotencia continúa empleando la amenaza de la fuerza para disuadir el ataque de otras superpotencias tanto a sí misma como a sus aliados; su capacidad disuasoria cumple así un papel protector e indirecto que se puede utilizar cuando entra en negociaciones sobre otros temas con sus aliados. Esta herramienta de negociación era particularmente importante para Estados Unidos, cuyos aliados temían la potencial amenaza soviética. Pero hoy, la fuerza no es un medio apropiado para lograr varias de las metas que hoy se plantean

como estratégicas, tales como el bienestar económico y la ecología, que se están volviendo cada vez más importantes.

Es en este sentido que Estados Unidos es menos poderoso que antes del fin de la Guerra Fría en cuanto a que la potencialidad de la utilización de los poderes militares nucleares son un recurso que ya no puede utilizar en el ámbito de la negociación.

Como veremos la intensidad de los intereses puede ayudar a crear niveles de compromisos diferenciados que pueden ayudar a encontrar soluciones negociadas.

3. Los niveles de compromisos, las decisiones y la negociación

Tomassini (1998) ha afirmado que la negociación nunca es ajena a la trilogía autoridad, derecho y uso de la fuerza, sino que es su sustituto más deseable. Se podría decir, siguiendo a este autor, que la negociación es el método más satisfactorio, normal y menos peligroso para conducir las relaciones entre los Estados y que, en tal sentido, constituye la esencia misma de la diplomacia. En ausencia de una autoridad frente a un derecho internacional de carácter consensual, la alternativa a negociar es el uso de la fuerza, en el sentido que von Clausewitz señalaba que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”.

Es lícito postular que tanto en el nivel político como en el nivel económico los comportamientos de los Estados se inspiran ampliamente en el criterio de maximización del propio interés. De ello se deriva que todo actor percibe también el bien común como una solución que le conviene, en base a lo cual él gana algo. Dicho así parece simple; pero no lo es. Lo útil puede ser bien entendido o mal entendido y el cálculo de los beneficios inmediatos (a corto plazo) es bien distinto (y con frecuencia en conflicto) de la lógica de los beneficios a más largo plazo. Lo que no obsta para que el criterio de la maximización del propio interés sea un criterio ampliamente adoptado, incluso en política. A ello se debe añadir que, generalmente, el resultado de una negociación depende de la existencia de un contexto de interdependencia en donde confluyan los intereses.

De ello se deriva, entre otras cosas, que el consenso –decir sí– se convierte en moneda de cambio. Así, el bien común se entiende como la posibilidad de conseguir beneficios del “intercambio político”. Y para conseguir un bien común así entendido es necesario que los individuos entren en relaciones de intercambio recíproco.

Los efectos de costo deben ser impuestos directa e intencionalmente por otro actor. Pero algunos efectos de costo no provienen directa o intencionalmente de otros actores. Por ejemplo, las acciones colectivas pueden ser necesarias para evitar el desastre de una alianza (cuyos miembros son interdependientes), de un sistema económico internacional (que puede enfrentar el caos en virtud de la ausencia de coordinación más que por la malevolencia de alguno de sus integrantes), o de un sistema ecológico amenazado por el gradual incremento de los efluentes industriales.

Se debe tener en cuenta que los sistemas de toma de decisión mayoritarios suponen que a cada uno de los miembros del sistema se le debe atribuir un peso igual en cuanto individuo mientras la regla de la unanimidad atribuye a todos un peso para decidir.

Sin embargo, no todas las decisiones tienen igual nivel de importancia para todos los actores. Las decisiones de gravedad-importancia máxima se denominan capitales; las de importancia menor o secundaria se denominarán no capitales.³ Dado que nadie pone en cuestión que algunas decisiones son más graves e importantes que otras, esta valoración no es totalmente objetiva. Sin embargo, siguiendo a Sartori (1998), podemos establecer ciertos criterios para distinguir la intensidad de la decisión.

En primer lugar, una misma decisión se convierte en más grave si sus efectos son inmediatos (y por ello mismo concentrados), y menos grave si sus efectos son diferidos (lo

³ Bien entendido, se trata de un continuo; pero aquí es suficiente con aislar las decisiones que son verdaderamente capitales de todas las demás.

que puede también significar diluidos en el tiempo). En segundo lugar, la importancia está dada por la cantidad de actores para los cuales es importante o grave. Si los efectos de una decisión recaen sobre todos, entonces son, para todos, directos; caen directamente sobre cada actor. Si no recaen sobre todos, entonces para muchos o para algunos son indirectos: caen sobre otros, sobre terceros.

Se pueden adoptar dos perspectivas distintas para analizar los costos y los beneficios de una relación interdependiente. La primera se centra en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión; la otra, en el énfasis en las ganancias relativas y en la distribución de los temas en cuestión. La política de la interdependencia económica y ecológica implica competencia incluso en los casos en que la cooperación prometa amplios beneficios netos.

Existen, pues, decisiones cuyos efectos recaen inmediatamente, o por lo general rápidamente, sobre los interesados, y existen decisiones cuyos efectos son diferidos, y por lo tanto a largo plazo. Por otro lado, tanto los efectos inmediatos como los diferidos pueden ser directos o indirectos, es decir, afectar directamente al actor o únicamente a otros.

Pero para la toma de decisiones es necesario bajar los costos externos⁴ y los riesgos de la decisión.⁵ Y la técnica apropiada es que sean pocos los que tomen decisiones, para bajar los costos de la decisión, pero que éstos sean representativos, para bajar los riesgos externos. ¿Y quiénes son representativos en el sistema internacional? Los Estados hegemónicos en el seno de los regímenes internacionales.

4. Hacia una redefinición de los regímenes internacionales

La creación de nuevos regímenes internacionales se puede facilitar merced a la confianza mutua creada por los regímenes viejos. Los regímenes rara vez surgen del caos; por el contrario, se construyen unos sobre otros. Por lo tanto, deberíamos pensar tanto en la evolución de los regímenes como en su creación *ex nihilo*.

Lo cierto es que en un mundo con interdependencia compleja, esta realidad plantea para el observador tres características principales: en primer lugar, existen canales múltiples, que conectan las sociedades que interrelacionan nexos informales entre elites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos formales entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. Estos canales se pueden resumir como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades.

El segundo punto para la redefinición de los regímenes internacionales en una situación de interdependencia compleja, nos lleva a observar que la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida.⁶ Esta ausencia de jerarquía en los temas significa que la seguridad militar no domina

⁴ Los *costos externos* son las consecuencias que recaen sobre cada individuo por decisiones que no son tomadas por él (ni siquiera en una mínima parte). Son “externos”, por consiguiente, en el sentido de que le caen encima desde fuera, *ab extra*. Los costos externos son sobre todo de dos tipos: a) *costos de opresión*, es decir, de injusticia, arbitrariedad, privación, coerción y otros similares; b) *costos de dispendio*, es decir, de incompetencia, ineptitud, ineficacia o similares.

⁵ Los costos decisionales son “internos”, es decir, los costos de aquellos que participan en las decisiones. También aquí se puede observar que a los costos se pueden añadir beneficios. Pero este añadido cambia poco las cosas. Más bien es importante precisar que el costo de una decisión no se expresa únicamente por el tiempo invertido en tomarla; es también un costo de fatiga, y sobre todo un costo a medir en el nivel de la productividad, o viceversa, esterilidad, de un proceso de decisión. Los costos decisionales son tanto más altos cuanto mayor es el número de aquellos que toman las decisiones. En otras palabras, el costo decisional es, en primerísimo lugar, una función del tamaño del cuerpo que toma las decisiones. *En la medida en que aumenta el número de quienes toman las decisiones, igualmente tiende a aumentar el costo decisional.*

⁶ Henry Kissinger en 1975 había afirmado que “... los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nuevas y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con

consistentemente la agenda. Este hecho ya descrito por Keohane y Nye posibilitará, como consecuencia, el análisis de la hegemonía por áreas temáticas, como veremos más abajo.

Tradicionalmente, la definición de la agenda comprendía temas vinculados, casi exclusivamente, en torno a las problemáticas político-militares y ella era elaborada a través de la percepción de las amenazas a la seguridad de los Estados. Pero, a partir del Protocolo de Kioto, podemos observar en lo que a la definición de la agenda respecta, que existen temas importantes que no giran en torno a esas problemáticas y que son de la misma importancia. La definición de esta “agenda periférica” es generalmente descuidada o dejada a niveles técnicos.⁷ Sin embargo, atento a la complejidad de los problemas del orden mundial, ya no puede existir esa tradicional separación entre asuntos de “alta política mundial”, es decir, temas de seguridad y temas de segundo orden, pues es evidente que ya no resulta clara la disociación entre problemas de orden interno y de orden externo. En efecto, los problemas de orden interno han podido influir en la agenda internacional y han llevado a varios gobiernos de Estados de Europa a impulsar el desarrollo del régimen del medioambiente ante la preocupación del crecimiento de los partidos verdes.

Efectivamente, el mundo que empieza a perfilarse después de la segunda posguerra se caracteriza por una acelerada diversificación de la agenda internacional, por un creciente entrelazamiento entre los distintos Estados, y por la multiplicación de los juegos y jugadores nacionales y transnacionales que se desarrollan en la arena internacional.

En este contexto, la negociación se transforma, comenzando por el hecho de que pasa a formar parte de la vida cotidiana. Debe aguzar su capacidad para identificar intereses mutuos, pese a lo cual se debe emplear también cuando no hay reciprocidad de intereses ni de expectativas, solamente para mantener el intercambio de información y el diálogo; debe buscar nuevos referentes que sean compartidos por los distintos Estados, ya que los conceptos del balance del poder, esferas de influencia o seguridad de las fronteras no son suficientes para enmarcar las nuevas situaciones, y acuñar conceptos tales como los de patrimonio común de la humanidad, la capacidad de disuasión comúnmente aceptada o de coordinación de políticas macroeconómicas; debe atribuir también desusada importancia a la necesidad de ponerse de acuerdo previamente en los procedimientos y en la agenda de las negociaciones, debido a que tanto el temario tradicional como el protocolo elaborado para encauzar su discusión también han quedado desbordados.

En tercer lugar, la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja. Si bien puede ser importante, la fuerza militar en las relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región, el propio carácter de la globalización hace que sean pocos los Estados que estén “fuera” de la región.

La teoría afirma que la creación de los regímenes internacionales contemporáneos puede ser explicada en nombre de la política estadounidense de la posguerra, y que los cambios no siempre corresponden a los cambios de poder y la decadencia de la hegemonía estadounidense no condujo al colapso de los regímenes. Así, Keohane (1988) afirma que los intereses de los principales Estados capitalistas, estimulados por los efectos de los regímenes internacionales existentes son suficientemente fuertes como para hacer posible, aunque no inevitable, una cooperación sostenida. Para Keohane es posible que, tras la decadencia de los regímenes hegemónicos, evolucionen estructuras de cooperación más simétricas luego de un período transicional de discordia. Sin embargo, el análisis del régimen medioambiental nos revela la posibilidad de la creación de un régimen internacional por otros actores distintos al estadounidense.

cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática.” (cit. por Keohane y Nye, 1988:43)

⁷ Afirma Tomassini (1998:253) que “La diplomacia tiene que representar ahora ese abigarrado conjunto de intereses y de actores, volverse más técnica o sectorializada, tornarse más activa: su labor cotidiana no se limita ya a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva, sino que se extiende a la compatibilización de los intereses y al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en un mundo interdependiente, cuya naturaleza es cada vez más especializada y más compleja”.

También, bien ha dicho Keohane (1988) que los regímenes internacionales son útiles ya que permiten a los gobiernos lograr objetivos que de otro modo serían difíciles de alcanzar, facilitando acuerdos, elevando los costos anticipados de violar los acuerdos y disminuyendo los costos de transacción por medio del agrupamiento de temas y suministrando a sus miembros información confiable. Por otra parte, han existido casos en que los líderes burocráticos pueden utilizar los regímenes internacionales para protegerse de los cambios de las preferencias de sus propios gobiernos. Así, pueden ser utilizados para afectar las preferencias de los gobiernos futuros creando limitaciones para su libertad de acción.

Pero también los regímenes son imprescindibles para la cooperación porque facilitan los intercambios no simultáneos. Para que se lleve a cabo la cooperación, deben valorarse las recompensas futuras. Es que tornan factible los desequilibrios ya que crean incentivos para saldar deudas.⁸ Es este el modelo que asumen hoy los regímenes internacionales: *sistemas de pagos diferidos*.

Podemos señalar, en primer lugar, que si bien los organismos internacionales se conforman como medios idóneos para superar el conflicto a través de la cooperación, ellos se constituyen como *regímenes internacionales establecidos a partir de las necesidades de los actores hegemónicos de articular verticalmente los intereses comunes de Estados cuya potencia es desigual*.

Pero existen ciertas áreas de problemas, tales como la seguridad y la economía, que el "interés nacional" estadounidense ha definido e impuesto en la agenda internacional como temas no sujetos a debate. Esta es, justamente, una muestra más de la existencia de un poder hegemónico. Sin embargo, ese poder, que se caracteriza más por imponer una visión unitaria del mundo que por el uso de la fuerza, no es hegemónico en todas las áreas temáticas.

Encontramos en las relaciones internacionales, gracias a los esfuerzos teóricos y prácticos de la escuela institucionalista, un grupo duradero de actores sometido a un *flujo de decisiones*, es decir, una serie de cuestiones que están conectadas entre sí y que subsisten en el tiempo. Es por ello que podemos caracterizar a las relaciones internacionales como una situación decisional *continua* caracterizada por el hecho de que ninguno de los que deciden lo hace aisladamente, y que toda decisión encuentra, o puede encontrar, una vinculación con las demás. Como es evidente, una situación decisional continua requiere no sólo un pequeño número de actores, sino también grupos investidos de atribuciones precisas que se reúnen frecuentemente cara a cara. A este grupo, con estas características, se le identifica llamándolo *comité*. Y ciertamente los regímenes internacionales asumen los elementos constitucionales de un comité en tanto y en cuanto las relaciones sean cara a cara y sean perdurables en el tiempo.

Un conjunto de comités que de algún modo interactúan constituye un *sistema de comités*. Los términos comités y sistemas de comités designan, por consiguiente, a grupos institucionalizados constituidos en regímenes estables -es decir, bastante duraderos en el tiempo- a los que se les pide con regularidad decisiones sobre un flujo continuo de cuestiones. Un sistema de comités es, con mucho, el modo más frecuente y eficaz de estructurar un sistema decisional. De hecho, cualquier sistema político (o también administrativo o incluso económico) es gestionado por un sistema de comités.

Un sistema de comités está constituido por pequeños grupos *institucionalizados y duraderos*. A este respecto no es necesario que la rotación o sustitución de los miembros de cada comité sea relativamente lenta. Lo que cuenta es la expectativa de la permanencia.

¿Cómo funciona un sistema de comités? Nunca, o casi nunca, con reglas mayoritarias. Normalmente el grupo no vota. En su lugar llega a un acuerdo en base a esta expectativa tácita: lo que cualquier componente del grupo concede hoy se le devolverá mañana. Es, si se quiere, la regla del *do ut des*. Pero el mecanismo es más complejo: es un mecanismo de

⁸ Si las relaciones a nivel internacional fueran sólo en situación de intercambio equilibrado, no habría necesidad de regímenes porque si existe equilibrio no hay deuda ni créditos que compensar.

compensaciones recíprocas diferidas o también -es lo mismo- de cambios y pagos internos diferidos.

Los presupuestos de un sistema de compensaciones, cambios o pagos internos diferidos son dos. Primero, la *desigual intensidad de las preferencias*, cuestión por cuestión, de los componentes del grupo: quien “cede” o concede es quien siente el problema con menor intensidad que quien “pide”. Segundo, la *compensación en el tiempo*, es decir, sobre otras decisiones futuras: quien cede-concede hoy espera (tácitamente) ser compensado en cualquier otra ocasión. Estos elementos están estrechamente ligados.

De hecho, está claro que el *hecho de diferir* presupone un futuro, un flujo de decisiones que se renuevan en el tiempo; pero es igualmente evidente que es necesaria también la *disposición a transigir* planteada por el hecho de que en todo momento existen componentes del grupo “menos intensos” dispuestos a remitir la adopción de sus preferencias a otras ocasiones.

El sistema de los comités encuentra su fuerza en el hecho de no basarse en caritativas intenciones, sino en ser un sistema de incentivos y ventajas concretas. De hecho, es un sistema decisional de suma positiva. Todos los componentes del grupo ganan algo a largo plazo. Es por ello que en los comités, generalmente, no se procede por mayoría, sino que se alcanzan *compromisos sancionados por el acuerdo unánime*: planteada la disposición a transigir que viene dada por la desigualdad de intensidad de las preferencias, existe también el interés por llegar a acuerdos dados por la perspectiva de una contabilidad global que resulte, a la larga, de suma positiva.

Al mecanismo de los pagos internos se le añade un segundo mecanismo llamado de *pagos colaterales*. Es que los regímenes internacionales no funcionan independientemente; por el contrario, funcionan en relación de interdependencia. El pago colateral (*side payments*) tiene lugar –como lo ha hecho notar Sartori (1998)– con efectos sobre terceros: son, por consiguiente, pagos *externos*. Obviamente en el ámbito de un sistema de comités estos terceros son otros comités, otros regímenes. Pero en la medida en que un sistema de comités debe rendir cuentas a los Estados, a los electorados, en la misma medida los pagos colaterales tendrán también frente a esto un espacio circundante más amplio.

Los pagos colaterales constituyen un *mecanismo de coordinación* basado sobre la regla de las reacciones previstas. Según esta regla, nosotros “descontamos anticipadamente” – implícita y casi automáticamente– las “reacciones” de los terceros afectados por una decisión. De este modo, la expectativa de una reacción negativa da lugar a la indecisión y explica muchas no decisiones. O bien una decisión (correcta) puede ser distorsionada por la expectativa de que, de otro modo, la reacción sería desfavorable. Tanto con respecto a los pagos recíprocos diferidos como en el tema de los pagos colaterales, el sistema de los comités funciona mediante ajustes casi automáticos. Es decir, ni los pagos internos ni los colaterales se contratan explícitamente: entran en las reglas tácitas del juego.

5. Conclusiones

Es este precisamente el esquema que asume el nuevo ordenamiento internacional. No supone que Estados Unidos esté ante una crisis hegemónica porque deba ceder su veto al tema medioambiental. Por el contrario, es así que ha cedido su poder de veto en compensación de otro tema y otro régimen internacional que hoy se le presenta con una intensidad preferida, directa e inmediata: el sistema y el orden de la seguridad mundial en la lucha contra el terrorismo.

Podemos afirmar luego, que el Protocolo de Kioto se constituye así en un verdadero régimen internacional por cuanto ha sido considerado por los diversos actores del sistema internacional como una “moneda de pago” que, pese a ser futura, es igualmente válida para otro régimen internacional, el de la seguridad y el orden mundial. En efecto, si el Protocolo de Kioto no fuese un verdadero régimen internacional, y sin la ayuda de la teoría de los pagos colaterales y diferidos, no podríamos explicar el no veto por parte de Estados Unidos, como Estado hegemónico, de un régimen contrario a sus intereses.

Según este paradigma podremos comprender la lucha por el liderazgo hegemónico sin el conflicto directo entre los distintos actores con pretensiones hegemónicas, que deriva en una neohegemonía.

Creemos que podemos, a partir de la creación del régimen del medioambiente, afirmar que puede existir una hegemonía temática, concepto éste que puede ser útil para la explicación de la nueva política internacional, y que depende de la interdependencia compleja.

La diferenciación de las áreas temáticas dentro de la interdependencia compleja significa que el eslabonamiento entre las cuestiones se tornará más problemático y tenderá a reducir antes que a reforzar la jerarquía internacional. Las estrategias de eslabonamiento plantearán críticas opciones estratégicas a los Estados.

El insignificante papel de la fuerza nos lleva a esperar que los Estados dependan más de otros instrumentos a los efectos de ejercer el poder. Los Estados menos vulnerables tratarán de emplear la interdependencia asimétrica en grupos particulares de cuestiones como una fuente de poder; también tratarán de usar las organizaciones internacionales, los actores transnacionales y los flujos de dinero. Los Estados enfocarán la interdependencia económica tanto en términos de poder como desde la perspectiva del bienestar que puedan procurar a sus ciudadanos, aunque las consideraciones sobre el bienestar habrán de limitar sus intentos de maximizar el poder. Buena parte de la interdependencia ecológica implica la posibilidad de pérdidas o ganancias conjuntas.

La tesis de la hegemonía incuestionable de Estados Unidos, el fin de la historia y el triunfo del capitalismo y de la cultura occidental, no logra explicar la retracción del poder hegemónico estadounidense en términos de articulación hegemónica de intereses. De ser cierta esta tesis, el poder hegemónico habría vetado el funcionamiento del Protocolo de Kioto, atento a que los problemas que subyacen en la problemática medioambiental son dificultades preferentemente económicas que son disfuncionales para la economía estadounidense.

Pero tampoco la tesis del multilateralismo logra explicar los hechos. La tesis que sustenta la decadencia de Estados Unidos es una tesis que afirma que el conflicto directo es su consecuencia necesaria. No es ésta la realidad de los hechos. Ciertamente es que existen conflictos contrahegemónicos que se plantean como conflictos directos, conflictos armados. Pero estas luchas no se plantean hoy a nivel estatal y la tesis no logra explicar por qué no existe conflicto permanente. En esto acierta la tesis que afirma que existe cierto consenso mundial a nivel estatal de que la solución de los conflictos debe ser pacífica.

¿Por qué no pensar la multipolaridad sin conflicto a través del modelo de pagos diferidos en un sistema de comités que asume los caracteres de suma positiva? En el marco de los regímenes internacionales, dentro de los cuales el Protocolo de Kioto se ha constituido como un subsistema de dichos regímenes del cuidado del medioambiente, Estados Unidos ha abandonado sus políticas de suma cero por una política de pagos diferidos.

Este modelo que implica accionar racional, que sin embargo no es de puro cálculo egoísta, que supone respetar los acuerdos para conservar la posibilidad de lograr acuerdos futuros, que implica pagos diferidos en temas de preferencia, nos lleva a pensar las relaciones internacionales como un juego de suma positiva.

La política internacional, teniendo como base el Protocolo de Kioto, nos permite vislumbrar que ya no se puede plantear en condiciones de suma nula. Las condiciones ideológicas ya no pueden sustentar esa realidad. Existen ciertas áreas, ciertos nichos, considerados por el poder hegemónico como neutros, donde la representación igualitaria de los Estados, propia de una visión horizontal, tiende a romper el principio de la verticalidad hegemónica.

Podemos afirmar que cuanto mayor es la distancia de dichos temas, organismos y regímenes respecto a los centrales para el poder hegemónico, tanto mayor es su apertura en la agenda como en la horizontalidad de debate y por lo tanto, mayor es la posibilidad de

lograr consensos.⁹ Dichas instituciones y acuerdos no están en contraposición con el poder hegemónico. Por el contrario, son funcionales a él por cuanto, en primer lugar, se ocupan de temas periféricos y, en segundo lugar, bosquejan la *imago* de un sistema internacional menos unipolar.

Es este último, el juego de suma positiva, el que mejor encaja para dar una explicación acabada de las nuevas relaciones en la política internacional. A través de él podemos comprender por qué Estados Unidos ha cedido su poder de veto sobre el Protocolo de Kioto. Éste se constituye como una problemática cuyos efectos son diferidos en el tiempo, respecto a los problemas de la seguridad que, desde el 11 de septiembre de 2001, se constituyen en un tema directo e inmediato no sólo para su seguridad sino para mantener el orden mundial, orden que se constituye en prerrequisito para su liderazgo. A través de su no veto y aceptación tácita es que podemos comprender por qué, por otra parte, los Estados del Norte con pretensión de liderazgo hayan aceptado sin condicionamientos concretos la política estadounidense de seguridad y lucha contra el terrorismo.¹⁰

Es cierto que Estados Unidos no ha aceptado el Protocolo de Kioto ni hasta ahora ha entrado a formar parte de él. Pero ello no desmiente la tesis afirmada. Es que el poder, si es verdaderamente hegemónico, se mide por su efectividad y Estados Unidos no ha logrado impedir su negociación y próxima puesta en marcha. Sin aventurarnos a hacer futurología, los Estados que han adherido a ese régimen cuentan con suficiente representatividad dentro del sistema internacional, lo cual augura que, más temprano que tarde, Estados Unidos se insertará en dicho sistema. Es que mucho tiene para perder. Los regímenes no son de fácil creación, y están íntimamente relacionados entre sí. Por ello, para intensificar su potencial en materia de seguridad, como una ley natural de la compensación, deberá defleccionar algunas de sus pretensiones para que el sistema internacional asuma, poco a poco, las características de un sistema más abierto. +

Bibliografía

ARON, Raymond (1997); *Estudios Políticos*; México, Fondo de Cultura Económica.

ATKINS, Pope (1991); *América Latina en el Sistema Político Internacional*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

ATTINA Fluvio (2001); *Sistema Político Global*; Barcelona, Paidós.

BECK, Ulrich (1998); *¿Qué es la globalización?*; Barcelona, Paidós.

BERNAL- MEZA (2002); *Sistema Mundial y MERCOSUR*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

BRZEZINSKI, Zbigniew. (1998); *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*; Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.

BOBBIO, Norberto (1996); *El filósofo y la Política*; Fondo de Cultura Económica.

CHOMSKY, Noam (2002); *El terror como política exterior de los Estados Unidos*; Buenos Aires, Libros del Zorzal.

DOUGHERTY - PFALTZGRAFF (1993); *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

ESCODÉ, Carlos (1982); *El realismo periférico*; Buenos Aires, Planeta.

FUKUYAMA, Francis (1990); "¿El Fin de la Historia?", en *Revista Estudios Públicos*, número 37.

GOBBI, Hugo (2002); *Orden y Desorden internacional*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

GORE, Albert (1992); *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*; Nueva York.

⁹ Dicha horizontalidad se refleja en aquellos acuerdos que comprometen sólo indirectamente intereses hegemónicos, tal como sucede en los regímenes de la OIT, PNUD, etc. La hipocresía de la discordancia entre los hechos y las normas, y por lo tanto la verticalidad, se acentúa cuanto mayores son los intereses económicos, estratégicos e ideológicos comprometidos.

¹⁰ Hablamos de condicionamientos concretos porque las meras declaraciones no son más que ello, declaraciones, expresión de deseos, o discursos para el electorado interno, más aún cuando quienes efectúan esas declaraciones son Estados como Francia o Rusia que hubieran podido llevar su oposición al Consejo de Seguridad para crear un verdadero bloqueo a la decisión estadounidense de invasión a Irak.

- HOFFMANN, Stanley (1963); *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*; Madrid, Tecnos.
- (1991); *Jano y Minerva - Ensayos sobre la guerra y la paz*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1997); *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*; Buenos Aires, Paidós.
- KEOHANE, Robert O. (1988); *Después de la hegemonía; Cooperación y discordia en la política económica mundial*; Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE y NYE (1988); *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- KENNEDY, Paul (1989); *Auge y Caída de las Grandes Potencias*; Madrid, Globus Comunicación, 2 vol.
- (1993); *Hacia el Siglo XXI*; Barcelona, Plaza & Janés Editores.
- KRASNER, Sthephen D. (2001); *Soberanía, hipocresía organizada*; Barcelona, Paidós Ibérica.
- MERLE, Marcel (1984); *Sociología de las Relaciones Internacionales*; Madrid, Alianza Editorial,.
- MITRANY, David, (1975); *The Functional Theory of Politics*; Londres, St. Martin's Press for the London School of Economics and Political Science.
- MORGENTHAU, Hans J. (1980); *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ROMERO, Carlos (1993); *Economía de los recursos ambientales y naturales*; Editorial Alianza.
- SARTORI, Giovanni (1998); *Elementos de teoría política*; Madrid, Alianza Editorial.
- TOMASSINI, Luciano (1989); *Teoría y práctica de la política internacional*; Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- WALLERSTEIN, Immanuel, (1974); *The modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy*; Cambridge, Cambridge University Press.
- (2002); *Un mundo incierto*; Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- WALTZ, Kenneth (1988); *Teoría de la política internacional*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- WALZER, Michel (2001); *Guerras justas e injustas*; Madrid, Paidós.