

PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

39. B. Barry, *La justicia como imparcialidad*
40. N. Bobbio, *La duda y la elección*
41. W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*
42. J. Rifkin, *El fin del trabajo*
43. C. Castells (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*
44. M. H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*
45. P. Van Parijs, *Libertad real para todos*
46. P. Kelly, *Por un futuro alternativo*
47. P.-O. Costa, J. M. Pérez Tornero y F. Tropea, *Tribus urbanas*
48. M. Randle, *Resistencia civil*
49. A. Dobson, *Pensamiento político verde*
50. A. Margalit, *La sociedad decente*
51. D. Held, *La democracia y el orden global*
52. A. Giddens, *Política, sociología y teoría social*
53. D. Miller, *Sobre la nacionalidad*
54. S. Amin, *El capitalismo en la era de la globalización*
55. R. A. Heifetz, *Liderazgo sin respuestas fáciles*
56. D. Osborne y P. Plastrick, *La reducción de la burocracia*
57. R. Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*
58. U. Beck, *¿Qué es la globalización?*
59. R. Heilbroner y W. Milberg, *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*
60. P. Kotler y otros, *El marketing de las naciones*
61. R. Jáuregui y otros, *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*
62. A. Gorz, *Misericordias del presente, riqueza de lo posible*
63. Z. Brzezinski, *El gran tablero mundial*
64. M. Walzer, *Tratado sobre la tolerancia*
65. F. Reinares, *Terrorismo y antiterrorismo*
66. A. Etzioni, *La nueva regla de oro*
67. M. Nussbaum, *Los límites del patriotismo*
68. P. Pettit, *Republicanism*
69. C. Mouffe, *El retorno de lo político*
70. D. Zolo, *Cosmópolis*
71. A. Touraine, *¿Cómo salir del liberalismo?*
72. S. Strange, *Dinero loco*
73. R. Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*
74. J. Gray, *Falso amanecer*
75. F. Reinares y P. Waldmann, *Sociedades en guerra civil*
76. N. García Canchini, *La globalización imaginada*
77. B. R. Barber, *Un lugar para todos*
78. O. Lafontaine, *El corazón late a la izquierda*
79. U. Beck, *Un nuevo mundo feliz*
80. A. Calsamiglia, *Cuestiones de lealtad*
81. H. Béjar, *El corazón de la república*
82. J.-M. Guéhenno, *El porvenir de la libertad*
83. J. Rifkin, *La era del acceso*
84. A. Guttman, *La educación democrática*
85. S. D. Krasner, *Soberanía, hipocresía organizada*
86. J. Rawls, *El derecho de gentes*
87. N. García Canchini, *Culturas híbridas*
88. F. Attinà, *El sistema político global*

Fulvio Attinà

El sistema político global

Introducción a las relaciones internacionales



PAIDÓS

Barcelona • Buenos Aires • México

Título original: *Il sistema politico globale*
Publicado en italiano, en 1999, por Gius. Laterza & Figli Spa, Roma-Bari
Traducción publicada de conformidad con la agencia literaria EULAMA

Traducción de Juan Trejo Álvarez
Revisión técnica de Rafael Grasa

Cubierta de Mario Eskenazi

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© 1999 Gius. Laterza & Figli Spa
© 2001 de la traducción, Juan Trejo Álvarez
© 2001 de todas las ediciones en castellano,
Ediciones Paidós Ibérica, S.A.,
Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona
y Editorial Paidós, SAICF,
Defensa, 599 - Buenos Aires
<http://www.paidos.com>

ISBN: 84-493-1052-0
Depósito Legal: B. 15.992-2001

Impreso en Gráficas 92, S.A.
Av. Can Sucarrats, 91 - 08191 Rubí (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

SUMARIO

Introducción a la edición española	9
Introducción	13
1. Cambios, problemas y conocimiento de las relaciones internacionales	17
2. Dos modos de entender el mundo y la política	31
La política del conflicto en el mundo de la desigualdad	39
El mundo de la igualdad y la política de cooperación	64
3. Organización y cambio del sistema internacional	99
La organización política internacional	100
El sistema internacional contemporáneo	131
4. Globalización y nueva agenda	157
La globalización	160
Los problemas de la agenda del sistema global	190
Conclusión	253
Bibliografía	257

INTRODUCCIÓN A LA EDICIÓN ESPAÑOLA*

Este libro se escribió en respuesta a quienes sostienen que la política mundial se ha vuelto indescifrable tras la caída del muro de Berlín, el final del poder comunista en Moscú y la desaparición de la división del mundo en bloques contrapuestos. Todo ello incrementó sin duda alguna la complejidad de las relaciones internacionales y de la política mundial. No obstante, el problema no es otro que, justamente, el que siempre tiene quien quiere ver diáfanas las cosas: ponerse las gafas apropiadas. Y, por tanto, el problema de cambiar las gafas antiguas, de ser necesario, por unas nuevas. Abandonando las metáforas, en el caso del análisis político, lo anterior significa que es necesario adoptar la perspectiva de análisis apropiada. Algo nada fácil. En los últimos años los propios científicos de la política internacional han dudado de si serían capaces de explicar la política internacional como lo habían hecho en el pasado. El presente libro pretende, adicionalmente, demostrar que la crisis de identidad ha acabado. Aludo a la crisis de identidad que ha afectado a muchos analistas y científicos de la política internacional en la década de los años noventa. Por desgracia, si sufrieron una crisis de identidad fue porque no lograron aprehender la *evolución* que caracteriza al sistema político mundial, al igual que a todos los sistemas sociales.

En los años noventa, los cambios políticos internacionales han adoptado, básicamente, dos formas. Una de ellas, de percepción inmediata y directa, es decir la forma que deriva de los cambios provocados por el fin de la Unión Soviética, del Tratado de Varsovia y del bipolarismo político del sistema internacional. La otra forma no resultaba fácil de descifrar, y muchos han conveñido en llamarla «globalización». Estos dos cambios conllevaron la crisis de la ciencia de la política internacional, fundamentalmente por dos razones. Por un lado, el fin de la Unión Soviética trastocó una regla que el realismo político consideraba cierta: que

* Traducción de Rafael Grasa. (N. del e.)

el conflicto entre dos potencias militares que luchan por la supremacía en el sistema internacional acaba siempre con una guerra mundial. La globalización, por su parte, ha dado al traste con una regla aún más nuclear de la ciencia política internacional, según la cuál el mundo está dividido en Estados soberanos y cada Estado está delimitado por fronteras claras que marcan el territorio que está bajo control de su gobierno. Así pues, la crisis de los analistas y científicos de la política internacional se produjo al tener que enfrentarse al fin de esas dos reglas que se daban por ciertas. Su único consuelo consistía en saber que, según los posmodernos, todos vivimos en un mundo en el que no existen certezas acerca de la manera de construir el conocimiento científico.

Este libro, empero, quiere testimoniar que tras la complejidad de la política global existe ya una estructura de instituciones y de procedimientos capaces de gobernar los problemas globales. Esta estructura de gobierno es el fruto de una larga evolución que ha sufrido nuestro mundo, diseñada por todos los sujetos del sistema, incluyendo a las grandes potencias, pero no sólo producto de la actuación de éstas. No obstante, conviene decir las cosas con claridad: la estructura ha sido diseñada pero su buen funcionamiento no es aún una plena realidad, no está aún plenamente vigente. La ciencia política internacional puede salir de su condición de crisis y permanecer dentro del ámbito del conocimiento positivo siempre y cuando adopte la definición adecuada de sistema político internacional y la perspectiva idónea de análisis, a saber, la que concibe el sistema mundial como un sistema con su estructura específica de gobierno en continua adaptación a los desafíos de un entorno formado por la economía, la tecnología y la cultura. De ahí que el presente libro, coherentemente, adopte la perspectiva de análisis del evolucionismo de las instituciones y de los sistemas políticos. Las colectividades humanas y los grupos sociales tienen capacidad de aprendizaje, al igual que los individuos, que aprenden de sus propias experiencias. Los sistemas sociales, por su parte, modifican sus propias instituciones políticas cuando éstas dejan de ser eficaces. El Estado nacional, en suma, está inmerso en un proceso evolutivo para adaptarse a las actuales condiciones del mundo económico, social, tecnológico y cultural. Por consiguiente, también el sistema político formado por los Estados está evolucionando. De hecho, actualmente ese sistema es ya bien diferente de lo que era hasta hace algún tiempo: es un sistema político global. Ello supone que en su seno se encuentran otros sujetos además de los Estados y, sobre todo,

que se trata de un sistema que intenta solucionar problemas que van más allá de los problemas tradicionales de la seguridad de los Estados. Dicho de otra forma, el presente libro, a resultas de todo lo anterior, supera la concepción de la política internacional como política estructurada en torno a la anarquía y presenta los principales procesos de gobierno de los problemas globales, que previamente se han analizado como tales.

Esta edición española, además de proporcionar al autor la satisfacción de ver cómo su obra supera los límites del mercado nacional (¡convirtiéndose así en un objeto del sistema global!), permite lograr el objetivo de ampliar la comunidad de quienes son sujetos conscientes del sistema político global. Éste es justamente el deseo del autor, por lo que quiero expresar mi agradecimiento al responsable y editor de la versión española. Vivimos en un período en que los seres humanos se preocupan mucho por definir y custodiar su propia identidad individual y colectiva. Se trata de un objetivo justo, pero debe perseguirse sin reducir la potencialidad humana de ampliar el marco de referencia de la propia identidad. Cuando hombres y mujeres que hablan diferentes lenguas reflexionan conjuntamente sobre las oportunidades de la globalización y también sobre los deberes morales comunes que ésta les impone, se está dando un paso adelante decisivo en el camino de construir una identidad colectiva más amplia que la identidad nacional, en la que nos hemos educado en los últimos siglos. Tal cosa resulta esencial en el sistema político global, para no seguir siendo víctimas del pasado en un mundo abierto al cambio.

FULVIO ATTINÀ
Catania, 3 de marzo de 2001

INTRODUCCIÓN

No es la primera vez que las relaciones internacionales atraviesan un período de cambio profundo. Las grandes revoluciones de los últimos dos siglos —las tres revoluciones industriales, las tres revoluciones políticas (nacional, social y democrática) y la actual revolución de la información— han cambiado repetidamente el sistema de Estados. Tampoco es la primera vez que las Relaciones Internacionales* (quien está un poco familiarizado con la disciplina lo sabe bien) se ven sacudidas por crisis de cambio durante su breve existencia en el mundo de la ciencia y de la universidad. Ciertamente, el momento actual se presenta fuertemente marcado por una considerable discontinuidad respecto al pasado, pero eso no significa que cambie todo. Por lo tanto, tienen razón los teóricos de la evolución que señalan la coexistencia de continuidad y discontinuidad en el cambio de los sistemas sociales. De hecho, cuando una disciplina es consciente de haber descuidado la observación detallada de cómo muta su objeto de estudio, el impacto de la mutación sobre la disciplina no es inferior al impacto de la mutación en sí sobre la parte de la realidad de la cual se ocupa la disciplina. Las relaciones internacionales están espontáneamente sometidas a cambios continuos; las Relaciones Internacionales, por el contrario, tienden espontáneamente a acomodarse, a conservar. Como cualquier otra ciencia o disciplina académica, las Relaciones Internacionales han necesitado afirmarse sobre una plataforma (una o varias teorías generales) y acumular de manera ordenada sobre ella el mayor número de explicaciones posible. En un determinado momento se hace necesario ponerlo todo, o casi todo, en tela de juicio. En este punto nos encontramos hoy en día con las Relaciones Internacionales. Estamos en un momento en el que la evolución del objeto de

* Como suele ser habitual en la disciplina, en particular en las lenguas románicas, el autor usa «Relaciones Internacionales» con mayúscula para aludir a la disciplina científica y con minúscula, «relaciones internacionales» para referirse a la realidad estudiada. (N. del e.)

estudio (las relaciones internacionales en minúscula) se muestra con claridad y, al mismo tiempo, casi todo en esta disciplina (las Relaciones Internacionales con mayúscula) debe ser repasado, resistemizado y, en caso de ser necesario, rechazado.

Estas páginas pretenden servir como introducción a las Relaciones Internacionales, con la conciencia de saber que hemos de movernos en un proceso de cambio en curso y, también, con el entusiasmo que dicha conciencia puede aportar si se parte de la certeza de contar con algún instrumento para indicar la dirección del cambio. Un proceso de evolución de larga duración —la globalización— afecta a la totalidad del planeta y por ende a todos los Estados, de manera que los ensambla entre sí y los unifica en un sistema político global. Entendámonos: todas las ciencias sociales y políticas deben tener en cuenta el proceso de globalización y, por ello, todas tienen algo que decir al respecto. Las Relaciones Internacionales, sin embargo, tienen algo más que decir y que considerar. Muchas personas quizás no compartan esta apuesta y toma de partido por las Relaciones Internacionales, por lo que el contenido del presente libro y, por tanto, todo aquello a lo que el mismo alude tienen justamente la misión de demostrar que no es desacertado pensar las cosas así.

Este texto ha sido pensado y repensado durante mi trabajo como estudioso y docente de Relaciones Internacionales en mis cursos de licenciatura y de doctorado en la facultad de Ciencias Políticas de Catania, así como, en algunas ocasiones, en breves períodos docentes en otras universidades italianas y extranjeras. Es, por lo tanto, un trabajo individual —cuya total responsabilidad asumo— que ha madurado gracias a la interacción con los estudiantes y, sobre todo, con otros estudiosos de Relaciones Internacionales. Reconocer la deuda que he contraído con ellos es el único modo que tengo para dar las gracias a todos ellos. Siento, empero, la necesidad de dar las gracias a alguno de ellos en particular, puesto que creo que contraí con ellos una deuda más importante. Antes que nada, a la comunidad de los estudiosos de Relaciones Internacionales de mi país, una comunidad aún pequeña pero con un significativo crecimiento. La tarea en curso en Italia dentro del campo de estudio de las relaciones internacionales no sería posible sin las obras de tres pioneros, a los que debo mi afectivo reconocimiento y a quienes me refiero a continuación: Umberto Gori, que inició la enseñanza de las Relaciones Internacionales en la Universidad de Florencia, en la que me licencié, que me ofreció durante años la posibilidad de explorar el campo de la disciplina

en todas sus dimensiones, a lo largo y a lo ancho; Luigi Bonanate, que me enseñó el rigor del razonamiento teórico y, al mismo tiempo, el deber de la duda; Antonio Papisca ha sido la guía fundamental para el descubrimiento de campos nuevos que la ciencia oficial se muestra reacia a aceptar. A él le debo el haber dirigido mi atención, en momentos diversos, a temas como la integración europea, los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales que resultan fundamentales para entender hacia dónde van las relaciones internacionales de nuestra época.

Debo mi reconocimiento también al grupo de estudiosos europeos de Relaciones Internacionales conocido como el Standing Group of International Relations. Al coordinador, John Groom, de la Universidad de Kent en Canterbury, así como a todos los miembros del grupo con los que compartí la experiencia de crear una comunidad europea de Relaciones Internacionales. El continente que dio vida al sistema internacional, de hecho, no disponía hasta hace unos pocos años de una asociación europea de Relaciones Internacionales. Participar en las actividades del Standing Group y en la organización científica de tres congresos paneuropeos de Relaciones Internacionales después de 1993 resultó muy importante a la hora de reflejar el peso relativo de los diferentes temas de este trabajo. No fue menos importante participar en las actividades y en los modos de los estudiosos del otro lado del Atlántico. El estudio de la globalización en las relaciones internacionales es todavía, y con ventaja, su dominio. George Modelski, sobre todo, me proporcionó esquemas interpretativos de gran claridad. En un mundo que mira hacia el futuro del sistema global con ansiedad, sus investigaciones, que descubrieron en la capacidad de aprendizaje y reorganización de la colectividad humana la raíz de las transformaciones globales que estamos viviendo, me hicieron entender, entre otras cosas, que, a pesar de las apariencias, ni los actores, ni las instituciones, ni los problemas con los que la organización política del mundo se enfrenta desde hace siglos son siempre los mismos.

En cuanto a Annamaria, Tancredi y Armando, debo agradecerles haber aceptado renunciar a pasar conmigo algunas circunstancias de vida familiar para permitirme trabajar en este libro y poder ver qué estaba sucediendo fuera. A veces, sin embargo, he tenido la sensación de que para ellos no se trataba de una renuncia muy grave.

FULVIO ATTINA
Catania, 14 de octubre de 1998

Capítulo 1

CAMBIOS, PROBLEMAS Y CONOCIMIENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las Relaciones Internacionales nacieron en un período muy reciente. El hecho tuvo lugar entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Algunos decenios antes, la segunda revolución industrial había preparado el terreno para este acontecimiento acelerando la velocidad de las comunicaciones y de los transportes, haciendo explotar y florecer la economía capitalista y la competición imperialista, aumentando temerariamente la capacidad destructiva de los arsenales militares. La Primera Guerra Mundial, considerada un punto de inflexión en la historia del mundo, no constituye en nuestro discurso un punto de inflexión. Por el contrario, podemos unificar los veinte años que la precedieron y los veinte que la siguieron. En el período —poco más de medio siglo— que precede al estallido de la Segunda Guerra Mundial, una serie de factores materiales, sociales y científicos provocaron el nacimiento de las Relaciones Internacionales.

En los dos siglos anteriores a la Primera Guerra Mundial, el mundo había sido organizado por Gran Bretaña, merced a su potencia económica, su habilidad estratégica y su ductilidad política. En los decenios en torno a la Primera Guerra Mundial, sin embargo, los ingleses tuvieron grandes dificultades para estar a la altura de las obligaciones que les imponía su protagonismo global como país y empezaron a aparecer signos evidentes de su declive como potencia. En el mundo político e intelectual británico, el deseo de entender y explicar el cambio que se estaba produciendo en el mundo y la necesidad de saber cómo podía conservar el Reino Unido un lugar significativo en años futuros, dio lugar a la creación del Royal Institute of International Affairs de Londres (conocido con posterioridad como Chatham House) y a la inauguración, en una pequeña universidad en Gales, de la primera cátedra de Relaciones Internacionales. También Nueva York parecía interesada en el asunto. La potencia económica estadounidense era fuerte y tenía proyección en el extranjero. En Nueva York deseaban entender qué estaba sucediendo en

el mundo y cuál era el rol que más convenía a la potencia norteamericana. El Council of Foreign Relations de Nueva York acabó siendo el contrapunto y superando al Royal Institute de Londres y sentó las bases de un modo completamente norteamericano de someter la investigación al servicio del proyecto político. El Council fue el primer *think tank* de la política exterior norteamericana en el que se produjo el intercambio y la simbiosis entre el mundo académico y el mundo de la política y la economía, empeñados ambos en impulsar y sostener las relaciones del país con el resto del mundo. Era necesario defender los intereses nacionales como siempre han hecho todos los Estados. Pero ¿resultaba posible continuar haciéndolo del mismo modo y con los mismos medios de siempre?, ¿con las mismas armas, los mismos tratados y las mismas monedas?, ¿con las mismas reglas o la insuficiencia de reglas sobre la guerra, sobre las negociaciones diplomáticas y sobre la competencia económica?

Entender un mundo más pequeño y más complicado

La primera revolución industrial había mejorado la calidad de las armas de fuego y ampliado su capacidad destructiva; pero no tuvo parangón respecto a los efectos de la segunda revolución industrial sobre los arsenales militares. En el año 1905, la guerra ruso-japonesa había puesto en escena una nueva estrategia basada en una rapidez y una capacidad destructiva nunca vistas. La Primera Guerra Mundial multiplicó el número de los movilizadas y de los daños que el esfuerzo bélico necesitaba y producía. Que no era posible escapar de nada de todo ello había sido justamente el mensaje escuchado ya en las conferencias de La Haya de 1899 y de 1907, donde se expresó la convicción del cambio y la voluntad de algunos estadistas de hacer algo para moderar ciertos comportamientos de los Estados que, de otro modo, se convertirían en inhumanos e insensatos. Se reconoció, al mismo tiempo, que los acuerdos entre Estados según ciertos principios y ciertos procedimientos —en suma, según el derecho internacional— podían aportar cierto orden entre sujetos soberanos, pero sólo si éstos querían atenerse al mismo. El derecho internacional se había afianzado en los últimos años del siglo XIX y los historiadores habían podido explicar con buenas aproximaciones la formación, violación y restauración de acuerdos y costumbres jurídicas. ¿Qué saberes te-

nían aún valor en los años de la segunda revolución industrial, de la maduración de las revoluciones nacionales, del crecimiento de la revolución democrática, social y obrera?

Los progresos tecnológicos en el campo de los transportes crearon una nueva clase de buques a vapor potentes y veloces y, además, se podía transportar con rapidez una gran cantidad de mercancías o personas sobre las vías del ferrocarril. El telégrafo transmitía rápidamente las noticias, pero también las instrucciones y los órdenes que servían para controlar territorios y poblaciones lejanas con gran facilidad y eficiencia. La celeridad y la facilidad de los transportes y de las comunicaciones suponían una gran ventaja para los capitalistas. El comercio y las inversiones se convirtieron en algo más fácil e intenso. La competencia económica, en consecuencia, se hizo más dura. Había llegado la era del imperialismo, pero también la era de la «primera oleada» de democratización, la era de la organización del proletariado y de las movilizaciones masivas.

En definitiva, a la luz de todos los cambios materiales y sociales que tuvieron lugar en los decenios que rodearon a la Primera Guerra Mundial, surgió espontáneamente la pregunta de si todavía era posible gestionar las relaciones internacionales como se había hecho en el pasado. ¿Era posible sostener racionalmente que el conocimiento adquirido resultaba suficiente para explicar qué estaba sucediendo y decidir qué había que hacer?

La mayoría pensaba que sí. El más «práctico» de los conocedores del derecho de las relaciones internacionales del momento, el profesor de la Universidad Johns Hopkins y presidente de Estados Unidos de Norteamérica, Woodrow Wilson, sintetizó en catorce puntos los conocimientos disponibles para gobernar un mundo que, sometido al empuje de todos aquellos cambios regidos de manera inadecuada, se precipitó a la Primera Guerra Mundial. ¿Pero bastaba con confiar en el saber jurídico e histórico? El fracaso de la Sociedad de Naciones y de otros intentos similares —como, por ejemplo, la inutilidad del Pacto Briand-Kellog— hizo pensar que el saber jurídico tenía todavía valor explicativo, como cualquier otra prescripción, pero no proporcionaba explicaciones con capacidad predictiva de alta fiabilidad. El comportamiento de cada Estado en concreto ante una circunstancia determinada puede estar marcado por el respeto de las normas jurídicas o puede que no. Era necesario otro saber para contrarrestar el abanico de errores de las explicaciones y de las previsiones acerca del respeto del derecho y de las reglas internacionales por parte de uno o de muchos sujetos de la política internacional.

La historia, al reconstruir el camino de formación de las normas o el modo en el que un acuerdo se cumple por parte de uno o varios Estados, ofrece también otro conocimiento para explicar el comportamiento de los Estados en situaciones en las que una norma jurídica disciplina su actuación de una manera concreta. ¿Pero se le puede dar siempre la razón a quienes afirman que el comportamiento futuro se producirá conforme al comportamiento pasado? ¿Y cómo explicar los comportamientos en situaciones que no haya previsto ninguna norma jurídica? La historia nos proporciona, en definitiva, un conocimiento útil, pero no elimina la posibilidad del error.

En realidad, ninguna ciencia aplicada al mundo social se encuentra en disposición de disminuir radicalmente la probabilidad de error, aunque una determinada ciencia, frente a ciertos interrogantes, pueda tener mejores respuestas y resultados que otra. De ahí que convenga confiar en la utilización de muchas ciencias. Más allá del derecho y la historia, ¿qué otras ciencias, hace sesenta o setenta años, podían ofrecer sus conocimientos y sus métodos de análisis y explicaciones a las personas que querían entender mejor las relaciones internacionales en un mundo que desde hacía decenios se había visto involucrado en un discurrir plagado de mutaciones aceleradas precisamente en el campo de las relaciones internacionales? La fortuna quiso que, en aquellos años, también el mundo de las ciencias sociales se encontrara en movimiento y no podía dejar de estarlo bajo el empuje de las grandes transformaciones que estaban teniendo lugar. Así pues —además de los factores materiales, políticos y económicos, y además de los problemas sociales relativos a las transformaciones de la vida de los pueblos y de las comunidades humanas organizadas que quedaban por resolver—, factores científicos bien precisos contribuyeron al nacimiento de una disciplina que pretendía entender y explicar mejor la política entre los Estados.

El derecho internacional realizó su mejor labor en el período comprendido entre los últimos decenios del siglo XIX a la Segunda Guerra Mundial, en el que inventó las organizaciones internacionales y el funcionamiento internacional. El sistema político global no habría sido posible sin tales invenciones. Pero en las postrimerías de la primera mitad del siglo XX, la posición que el derecho internacional tenía dentro del marco de las ciencias y de las disciplinas universitarias que se ocupaban de las relaciones internacionales no era una posición aislada. Sobre todo, ya se había desarrollado sensiblemente el estudio histórico de las rela-

ciones internacionales. El estudio de las «fuerzas profundas» y del «sentido» de la historia mundial, se asentaba en la historia de la diplomacia y de los tratados. Apareció la historia de los períodos largos, de las grandes evoluciones y de las fuerzas sociales. Y, como factor básico que interviene en el estudio e investigación de las relaciones internacionales, hay que recordar que la ciencia política había empezado a desarrollarse, a principios de siglo, sobre la línea marcada por la sociología y por la investigación empírica de la sociedad.

El cambio tuvo lugar, principalmente, en Estados Unidos; pero no sólo allí. También en Europa surgieron casos significativos de una conversión de intereses. Mientras tenía lugar la Segunda Guerra Mundial, Quincy Wright escribía una obra de peso —*A Study of War* (1943)—, un examen sistemático de todo aquello que implica la guerra como acto social: no sólo el derecho relativo a la guerra y no sólo la historia de las guerras y de las doctrinas estratégicas, sino también un análisis de los datos sociales sobre la guerra, sobre las sociedades que van a la guerra y sobre los sistemas sobre los que la guerra tiene lugar. También en Europa Gaston Bouthoul (1951) recogió datos y explicaciones en torno a factores económicos, demográficos, sociales y psicológicos que intervienen en la guerra. A ambos les había precedido un gran sociólogo, Pitirim A. Sorokin (1937). En Inglaterra, un matemático —Lewis Fry Richardson— afrontó el estudio de la guerra con sus instrumentos de conocimiento: sus investigaciones, publicadas de manera póstuma, ofrecían a los estudiosos las estadísticas de los conflictos «letales» y el modelo mediante el cual era posible prever la aceleración de la carrera armamentística entre Estados enemigos (Richardson, 1960a y 1960b). A lo largo del camino marcado por la renovación de la historia internacional, se movieron muchos estudiosos que percibían el significado epocal de las transformaciones producidas a caballo del año 1900 y que se interesaron por la tradición de la disciplina para encontrar confirmación a los conceptos consolidados de poder y equilibrio de poder, o bien para abrir nuevas ventanas conceptuales —como la de hegemonía— que se arriesgaran frente a la incertidumbre de la continuidad y del cambio.¹ Al mismo

1. Un exponente de los primeros es Carr, con su trabajo sobre las preocupaciones del mundo entre las dos guerras mundiales (Carr, 1939). Un exponente de los segundos, por el contrario, es Dehio (1948), que anticipa la reflexión crítica sobre conceptos como potencia o hegemonía.

tiempo, la geopolítica proponía las últimas grandes teorías contrapuestas de la tierra y el mar como claves para la organización del mundo.²

La enseñanza de la nueva disciplina en la universidad, sin embargo, se consolidó sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial. Desde Estados Unidos llegó al continente europeo y a Japón a partir de los años sesenta; a Latinoamérica llegó en los años setenta; al resto del mundo aún más tarde. Las asociaciones profesionales de los estudiosos de las relaciones internacionales son recientes. La norteamericana —International Studies Association (ISA)— nació en el año 1959. La japonesa —Japan Association of International Relations (JAIR)—, en 1967. La asociación inglesa —British International Studies Association (BISA)— fue la primera asociación europea de científicos de la política internacional y nació en 1974. La asociación europea de los estudiosos de la política y las relaciones internacionales nació en 1990, en el marco del European Consortium for Political Research.

¿Cuál es la plataforma sobre la que se enseña la disciplina Relaciones Internacionales? ¿Cuál es la base teórica y metodológica sobre la que los diferentes estudiosos construyen el nuevo edificio de conocimientos científicos?

De la base realista al melting pot

En ninguna ciencia se puede ser muy ordenado y sistemático cuando se describen las diferentes partes y se representa la acumulación de conocimientos indicando las partes o elementos que, según la terminología arquitectónica, podemos denominar fundamentos y primeros pisos. El caso de las Relaciones Internacionales no son una excepción, sino todo lo contrario. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta, la disciplina se desarrolló en torno a la teoría realista, pero no sólo en torno a ella. Así pues, desde un punto de vista teórico y metodológico, se puede decir que los científicos, sobre una base de corte realista, produjeron un *rico menú* que contemplaba también otras bases, para utilizar en esta ocasión términos del lenguaje gastronómico. En los años ochenta, la riqueza y la variedad de los estudios teóricos y metodológicos aumentó. En los noventa, las relaciones internacionales eran ya casi

2. La referencia es respectivamente a Mackinder (1943) y a Spykman (1942 y 1944).

un gran *melting pot*: las bases y los ingredientes principales se ceden unos a otros los respectivos componentes y aglutinan también ingredientes de otras ciencias.]

La teoría realista se impuso como base inicial de la disciplina a causa de lo que se había extraído como lección tanto de la Primera como, sobre todo, de la Segunda Guerra Mundial. Las relaciones internacionales del período de entreguerras, en las que no contaba un grupo de grandes potencias dispuestas a desempeñar con un mínimo de acuerdo un rol organizativo en el sistema, estaban consideradas como una demostración de la regla esencial según la cual debían ordenarse las relaciones internacionales: en función del poder y los intereses nacionales de quienes gozaban de mayor poder. Al contrario de lo que hicieron después de la Primera, los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial eligieron participar activamente en la política internacional y tomar partido en proporción a todos los recursos y capacidad que pusieron en juego. El modo en que se organizó un sistema internacional basado sobre las reglas del poder militar y económico se convirtió en el principal objeto de estudio de los cursos universitarios de Relaciones Internacionales y en el tema de las investigaciones de los internacionalistas. Los manuales y los textos de estudio eran, en gran medida, exposiciones sistemáticas —en ocasiones, meticulosas— de los factores de poder y de los intereses nacionales de las diversas áreas de las relaciones internacionales: la diplomacia, las negociaciones, la ideología, la demografía, la guerra y todo lo demás.³ Sobre todos los textos, sin embargo, destacó uno, más original: *Politics among Nations*. Su autor, Hans J. Morgenthau (1948), inspiró —por contraste— a los estudiosos y políticos norteamericanos en los cruciales años de la guerra fría y del inicio de la carrera armamentística nuclear.

La inspiración teórica e ideológica, sin embargo, no fue suficiente. El gobierno norteamericano siempre ha necesitado un conocimiento aplicado. No resultaba suficiente saber que al poder se le responde con poder, a las alianzas con alianzas y a la disuasión con disuasión. Se necesitaba prever las jugadas y movimientos del adversario, inducir cambios

3. La mayor parte de estas obras —por ejemplo Haas y Whiting (1956), Lerche (1956), Padelford y Lincoln (1954), Palmer y Perkins (1953), Schelicher (1954)— no han tenido un enfoque teórico preciso; otras —por ejemplo, Strausz-Hupè y Possony (1954) y Van Dyke (1957)— no esconden su base realista.

internos en países inestables, buscar soluciones para conflictos peligrosos, tener bajo control las situaciones inciertas; era imprescindible saber convivir y «coexistir» con mentalidades y culturas diferentes. Por suerte, la universidad podía dar forma a este saber aplicado, o eso creían al menos. Las ciencias sociales empíricas, de hecho, hicieron aparición en la primera parte del siglo. En los años cuarenta y cincuenta, la compartimentación entre psicología, sociología y ciencia política era difusa. En las universidades norteamericanas, y algunas de las europeas, la perspectiva teórica y metodológica del conductismo (*behaviorismo*) fue asumida también por los estudiosos internacionalistas. En particular, el análisis del proceso de decisión —el *decision-making approach*—, así como el análisis sistémico (del que hablaremos más adelante) hicieron prosperar la nueva disciplina.

Cómo se construyen las decisiones en política exterior, pero también cómo percibe el adversario las decisiones de los otros, cómo preparar una negociación, cuándo aplicar una amenaza, qué tipo de presiones provoca el ambiente interno sobre el gobierno adversario: éstos eran los objetos de estudio de las investigaciones que los estudiosos de Relaciones Internacionales estaban en condiciones de llevar a cabo en aquel entonces, pasando, en los decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, del estudio formal y normativo del derecho al estudio descriptivo y cronológico de la historia y del estudio especulativo y prescriptivo de la filosofía y de la moral al estudio empírico de la ciencia política.

Junto a la perspectiva decisional y conductista, la perspectiva del análisis sistémico innovó posteriormente los estudios internacionales. Influida por el análisis conductista, el análisis sistémico procede de otras ciencias —la biología en particular— y se presenta como una metodología general de la investigación científica. El análisis sistémico proporciona a los estudios internacionales una metodología potente para realizar análisis empíricos globales de las relaciones internacionales y, dentro de éstas, definir y delimitar los vínculos y la libertad de acción de los Estados. En realidad, la concepción general del mundo —el paradigma— de los científicos no queda fuera de su investigación sistémica y la capacidad de aprehender las mutaciones del mundo se ve comprometida por su metodología que —como veremos— hace del equilibrio sistémico un dato esencial. A pesar de estas limitaciones, el análisis sistémico ha gozado de una suerte merecida en las Relaciones Internacionales porque obliga a considerar el conjunto (el modo de consolidarse y permanecer

estable en el tiempo de un sistema internacional) de una forma sin precedentes hasta entonces. Sobre todo pone en tela de juicio la versión más clásica y simplista del realismo, que reduce la política internacional a los cálculos de los estadistas de las grandes potencias. En los años sesenta y setenta, el análisis sistémico penetró profundamente en las Relaciones Internacionales. El realismo reconoció sus méritos, transformándose en neorealismo, cuando Waltz (1979) adoptó el concepto de estructura como elemento fundamental de la explicación realista de la política internacional. En los mismos decenios, por otro lado, también es cierto que el análisis sistémico, con su determinación de no privilegiar ningún factor sobre los demás, alejó la disciplina del contagio del análisis marxista y economicista que, obviamente, se basa en la economía como factor explicativo primario. El contagio, sin embargo, se produciría inevitablemente. En los años del *melting pot* (o sea, en los dos decenios siguientes), las variables económicas entraron a formar parte de las Relaciones Internacionales introducidas mediante diferentes perspectivas teóricas, sobre todo por la teoría de la interdependencia, por el enfoque sistemamundo y por la teoría de la estabilidad hegemónica.

Pero detengámonos un poco más en los años sesenta y setenta. El análisis conductista, el análisis decisional y el análisis sistémico no agotaron en modo alguno el empuje innovador de la disciplina. Aparecieron, en particular, dos grandes corrientes que pueden ser consideradas críticas o alternativas a los análisis precedentes que dominaban el campo de estudio. Fueron las investigaciones y las teorías sobre la paz y los conflictos —la *peace research*— y las investigaciones sobre la sociedad transnacional y sobre el funcionalismo. Dos grandes corrientes caracterizadas por muchas diferencias internas, pero que se pueden presentar como dos líneas diferentes a las demás.

El análisis de la paz y de los conflictos, la investigación para la paz, no se diferenciaba metodológicamente de las innovaciones teórico-metodológicas que habían tenido lugar en la formación de las Relaciones Internacionales en la segunda posguerra mundial. Los instrumentos de investigación eran los mismos. El conductismo con un amplio uso de técnicas de análisis cuantitativo y de métodos de análisis sistémico y decisional era el bagaje del *peace researcher*. El objetivo, por el contrario, era diferente. El objetivo era conocer para curar, conocer las crisis, los conflictos, las guerras para eliminar el recurso a la violencia en las relaciones internacionales. La *peace research* proliferó merced a la ola de

protestas y de indignación por la guerra de Vietnam. No resulta ingenuo, sin embargo, afirmar que la financiación de las investigaciones sobre la paz provenía de quienes (entes gubernativos o empresas cercanas al gobierno) buscaban el conocimiento científico sobre los conflictos para aplicarlos a los conflictos internacionales con la intención de prevalecer sobre sus adversarios. Tampoco resulta ingenuo afirmar que gran cantidad de las investigaciones centradas en métodos estadísticos y cuantitativos de las Relaciones Internacionales y en otras ciencias sociales de los años sesenta y setenta, basadas en grandes bancos de datos, estuvieron promovidas por la naciente industria de los ordenadores. El beneficio, a pesar de todo, fue y sigue siendo una mayor atención a la construcción de cuidadosos diseños de investigación empírica. La debilidad de la base teórica, sin embargo, constituía un lastre, que afectó fuertemente a la *peace research*, que se agotó con la finalización de la guerra de Vietnam.

La otra corriente de los años sesenta y setenta que merece ser recordada fue el análisis de la sociedad transnacional y del funcionalismo, un análisis que hunde sus raíces en el pensamiento fabiano y federalista de la Inglaterra de los años veinte y treinta, que se reactivó coincidiendo con la puesta en marcha del proceso de integración europea. Las investigaciones de científicos sociales como Karl Deutsch (1954; 1957; 1966) y de Amitai Etzioni (1965) extendieron el estudio de las raíces de las instituciones políticas a los fenómenos sociales, económicos y culturales que tenían sistemas de referencia que superaban los fronteras del Estado. Fue, sin embargo, el inglés John Burton (1969 y 1972), heredero genuino de la tradición funcionalista británica, el que dio vida a los estudios transnacionales en el ámbito de las Relaciones Internacionales, si bien sus explicaciones llegaron hasta la formulación de prognosis y proyectos (de los cuales me ocuparé en el próximo capítulo) que la ortodoxia disciplinar de aquel tiempo rechazó. Lo mismo sucedió con otra rama del transnacionalismo con raíces en la investigación y la teoría de la paz, centrada básicamente en la producción de Joan Galtung, que evoca una visión sincrética del individuo y del mundo (Galtung, 1996). El americano Ernest Haas (1958 y 1964), por el contrario, tiene el mérito de haber impuesto la aplicación del funcionalismo en el análisis del proceso de integración europea. Recibió mucha más atención por parte de los estudiosos del transnacionalismo, pero la parte predictiva y de prognosis de su teoría (aquella que —como veremos— se centra en la hipótesis del *spill-over* o efecto de arrastre de la integración de un sector a otro y más

concretamente de la economía a la política) le generó muchas críticas, así como una crisis de rechazo del análisis de integración europea por parte de las corrientes dominantes de análisis y explicación en los años setenta.

A decir verdad, tanto los primeros teóricos del transnacionalismo como los primeros investigadores del proceso de integración habían acertado en sus análisis. Se estaban produciendo importantes transformaciones en el mundo que el análisis dominante —el del poder y el equilibrio— no estaba en disposición de explicar. Los últimos veinte años de las Relaciones Internacionales, de hecho, se han caracterizado por un acentuado pluralismo teórico y metodológico. Las relaciones internacionales ya no son únicamente relaciones de fuerza entre Estados y gobiernos. Los factores relativos al poder de los Estados —ya sean militares, económicos, geográficos o demográficos— deben apoyarse en factores de organización de lo que se entiende como un sistema global que produce decisiones, reglas y pautas estandarizadas para todos sus sujetos. Las Relaciones Internacionales, por lo tanto, han asumido de otras disciplinas de estudio diferentes perspectivas interpretativas sin las cuales sería más que difícil comprender incluso las relaciones interestatales en sentido estricto. El enfoque neoinstitucional que domina en la ciencia de la política interna, por ejemplo, también ha penetrado en el estudio de la política internacional bajo la forma de análisis de los regímenes y de análisis del multilateralismo, es decir, en el análisis de los vínculos y las oportunidades que las organizaciones internacionales han impuesto a los Estados que afrontan problemas compartidos tradicionales o emergentes.

En este *melting pot* que han sido las Relaciones Internacionales en los años noventa, también el discurso metodológico ha cambiado. El discurso sobre la primacía ontológica ha tenido una especial intensidad en la disciplina. El concepto de «sistema» fue aceptado con reservas en los años sesenta; el de «estructura» suscitó todavía mayores reacciones en los años setenta. Ahora, la disputa entre los que apoyan la primacía del actor sobre el sistema y de los que apoyan la primacía de la estructura sistémica sobre los actores se puede considerar desde la perspectiva estructuracionista.* Esta convergencia invita a prestarle más atención al pluralismo metodológico necesario para introducir componentes diferentes del análisis científico.

* El neologismo se justifica por el hecho de que se alude a la teoría popularizada por Anthony Giddens. (N. del e.)

Al término del proceso de formación de la disciplina y de su asentamiento en el panorama de las ciencias sociales y políticas se puede decir que las características fundamentales de las Relaciones Internacionales —no siempre claras y compartidas en el curso del proceso— ya han quedado definidas. Hablamos, en particular, del *campo* y del *foco*. Conviene señalar, empero, que es propio de las Relaciones Internacionales —como de cualquier otra ciencia social contemporánea— el pluralismo teórico y metodológico, algo de lo que nos ocuparemos en el próximo capítulo.

El *campo* de las Relaciones Internacionales, si bien surgió merced a la necesidad de información sobre las opciones y el comportamiento de los Estados en un sistema internacional en proceso de cambio, no está constituido sólo por las relaciones entre los Estados y sus gobiernos. Hay otros sujetos individuales y colectivos, institucionales, organizados o no, que son fundamentales para el sistema internacional. Dicho de otra forma, ya no se trata únicamente de un sistema «internacional», sino que nos las habemos con un sistema «transnacional» o, para emplear un término aún más comprensible, con un «sistema global», o sea, con un sistema en el cual la demarcación entre lo interno y lo internacional es, aún, muy tenue.

FIGURA 1. El «foco» de las Relaciones Internacionales en la actualidad

- **quién decide y quién obedece...**
Estados y actores no estatales.
- **...según qué rol o roles?**
líder, desafiante, secuaz, gorriones/*free-riders*.
- **...cómo?**
mediante reglas e instituciones organizativas.
- **...respecto a qué?**
bienes y valores, demandas y problemas.
- **el producto...**
la agenda u orden del día del sistema, las opciones y las políticas públicas.

Surgidas de la necesidad de instrucciones para los gobernantes, pero también por aquellos que deben hacer funcionar las organizaciones internacionales aceptadas como necesarias, no sólo en sectores técnicos

de las cooperación sino también en sectores de la política y de la seguridad nacional, las Relaciones Internacionales han experimentado una evolución de su *foco* ciertamente significativa. Hoy en día, más que hace cincuenta o sesenta años, las decisiones y los comportamientos de los gobiernos nacionales no constituyen por sí mismos el *foco* de la disciplina, sino que lo que más interesa a la ciencia política internacional son la producción y evolución de las reglas y de las políticas públicas globales. En definitiva, las Relaciones Internacionales son, efectivamente, una ciencia de la política global —es decir, de la política entre Estados y de la política que va más allá de los Estados—, en tanto que analizan y explican quién decide y quién obedece, cómo y respecto a qué, en el sistema mundial. Como veremos, quien decide y quien obedece son Estados, o bien actores no estatales, que desempeñan roles diferentes en el proceso político —o sea, roles de líder, de desafiante, de secuaz o de gorrón (*free-rider*). Cómo se forman y se aplican las decisiones y la política depende de reglas e instituciones que organizan la vida colectiva y los procesos decisionales. Los bienes y los valores del sistema constituyen el objeto de las decisiones y de la política. Éstos comprenden también exigencias y problemas, necesidades individuales y colectivas de los sujetos del sistema que son satisfechas en la medida en la que éstas entran en la agenda del sistema y existen como productos o *outputs* políticos bajo la forma de decisiones y políticas públicas aceptadas como vinculantes para todos o para la mayoría de los sujetos del sistema.

Capítulo 2

DOS MODOS DE ENTENDER EL MUNDO Y LA POLÍTICA

En la concepción tradicional de las relaciones internacionales, el sistema mundial es un sistema falto de organización política. En la concepción actual, por el contrario, si bien es cierto que no existe una única autoridad de gobierno ni un marco unitario de instituciones soberanas que ostenten todo el poder coercitivo existente en el sistema internacional, también es cierto que el sistema posee un conjunto de reglas e instituciones que organizan y otorgan continuidad y regularidad a las formas en que los Estados y otros sujetos significativos del sistema regulan sus relaciones y disciplinan el uso de los bienes y de los valores comunes. Si bien algunos de nosotros seguimos defendiendo la concepción de que se trata de un sistema internacional anárquico y desorganizado, no podemos negar que hoy en día estamos más dispuestos que en el pasado a admitir la existencia de un verdadero campo de la política mundial, un campo en el que los actores, dotados con diversas capacidades, con diversos fines y diversas estrategias, se enfrentan al reto de formar reglas, y también políticas, que vinculen todo lo relacionado con el uso de los bienes y de los valores comunes. Dicho de otra manera, se enfrenta al reto de formas, reglas y políticas con las que gobernar un mundo formado por una pluralidad de entes y agregaciones humanas.

No obstante, dentro de esa emergente concordancia acerca de la organización o el orden de la política mundial, sobrevive —no podría ser de otra manera— una pluralidad de modos de entender la política en sí misma y la política del sistema internacional y global en particular. Cuando buscamos una explicación de las características y los mecanismos de la organización política del sistema internacional, de hecho lo hacemos mediante una observación lo más sistemática posible de los datos y de los hechos que conocemos, pero lo hacemos también a partir de nuestro modo particular de entender la política y el mundo. Kuhn (1969/1962) explicó muy bien a nuestra generación que cada campo del conocimiento —incluyendo el conocimiento científico— se divide en función de

concepciones generales de la realidad que se tiene en consideración. Kuhn, que denominó *paradigmas* a las concepciones generales de una realidad, asignó a los cambios de paradigmas un rol revolucionario en el desarrollo de la ciencia. Su ejemplo más conocido es el efecto que provocó en las ciencias físicas la introducción del paradigma copernicano. En las ciencias políticas es más difícil encontrar cambios revolucionarios de paradigmas semejantes al copernicano. De hecho, los paradigmas en competencias de las ciencias políticas se van consolidando sin que uno de ellos prevalezca completamente sobre los otros, lo que provoca intercomunicación entre los mismos y conlleva que, de alguna manera, se alimenten recíproca y mutuamente. Los paradigmas de las ciencias sociales, por otra parte, se legan y evolucionan, como la propia historia, de forma lenta y progresiva y no en forma de revolución repentina. Todo esto es cierto, sin duda, en el caso de la ciencia que estudia la política internacional: en el interior de la misma, de hecho, coexisten diferentes paradigmas y muchas teorías dentro de cada paradigma.¹

Las orientaciones con las que los seres humanos se enfrentan a la política pueden reducirse a dos grandes orientaciones o paradigmas. Los seres humanos entienden la política como una serie de interacciones orientadas hacia la cooperación y basadas en el intercambio, las transacciones y la negociación para establecer sus diferentes posiciones sobre el uso de los bienes colectivos, en un caso; o bien la entienden como una serie de interacciones conflictivas basadas en el antagonismo entre valores e ideologías incompatibles respecto al uso de los bienes del sistema. Beligni (1991), al ocuparse de la política interior de los Estados, ha es-

1. El debate sobre los paradigmas de la política internacional se abrió con un ensayo de Lijphart (1974), que partía del estudio de Kuhn. En la historia del pensamiento político, sin embargo, se ha dedicado poco espacio a una reconstrucción paradigmática del pensamiento internacionalista. Murphy (1985) hizo un estudio filosófico profundo de los principales exponentes del pensamiento internacionalista, de Grocio en adelante, pero olvida profundizar en las razones de la pluralidad de los paradigmas y sigue el enfoque tradicional de la historia de las ideas políticas. Incluso la mejor historia del pensamiento internacional, escrita por Hinsley (1963), deja de lado la diversidad de concepciones generales en el pensamiento internacionalista europeo. Recientemente, sin embargo, el análisis del pensamiento político internacional se ha visto enriquecido con nuevas contribuciones históricas generales (por ejemplo, Suganami, 1989; Weltman, 1982; Williams, 1992) y por estudios destinados a profundizar en pensadores europeos como Rousseau (Hoffmann y Fidler, 1991), Kant (Clark, 1989; Huntley, 1996; Hurrell, 1990), Bourke (Boucher, 1991) y Hobson (Long, 1991).

quematizado las diferencias entre el paradigma cooperativo-competitivo y el paradigma conflictivo de la política. Para el enfoque cooperativo, el objetivo de la política es mantener un orden distributivo mediante la vía consensual; para el segundo, el objetivo es perseguir y ejercitar el poder institucional que otorga al que lo ostenta la facultad de utilizar los bienes y de regular los procesos del sistema para beneficio propio. Las instituciones políticas, al mismo tiempo, son —en el primer paradigma— sobre todo agentes instrumentales de integración y unificación social; mientras que en el segundo sólo son agentes coercitivos. Esta dicotomía de concepciones generales de la política se aplica también al pensamiento y al análisis de la política internacional. En este terreno —como en el pensamiento y en la ciencia de la política interna— las dos grandes concepciones —la cooperativa y la conflictiva o bien, con otra denominación, groziana y hobbesiana—² son, en realidad, conjuntos compuestos, grandes amalgamas de teorías construidas mediante enfoques metodológicos diferentes. Cada una de ellas, por otra parte, puede subdividirse en otros subsistemas o subparadigmas teórico-interpretativos.

FIGURA 2. Los paradigmas de la política

<p>La política como interacción cooperativa-competitiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contenido: transacciones y negociaciones. • Instituciones: instrumentos de integración y unificación social. • Gobierno: instituciones fundadas sobre un contrato para la tutela de bienes/derechos. • Objetivo: mantener un orden distributivo consensuado.
<p>La política como interacción conflictiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contenido: conflictos antagónicos basados en valores e ideologías totalizantes. • Instituciones: agencias coercitivas y de control social. • Gobierno: órgano creado por una minoría para dominar a la mayoría. • Objetivo: conseguir y ejercitar el poder institucional.

Fuente: Belligni S. (1991), *I paradigmi del politico*, Giappichelli, Turín.

2. Sobre las dos concepciones generales de las relaciones internacionales han escrito muchos estudiosos. Barteson (1996) realiza una cuidadosa comparación de las dos concepciones y, sobre todo, una narración de su discontinuidad y continuidad.

Procedamos con orden. La ciencia de la política internacional, así como la ciencia de la política *tout court*, es un gran conjunto de paradigmas, teorías, enfoques y metodologías.³ Cada estudioso tiene sus preferencias y está persuadido de que una teoría construida con un determinado enfoque y con ciertos métodos en el marco de determinado paradigma es mejor que todas las demás, hasta que un gran acto o muchos pequeños actos socavan dicha teoría o bien se da el caso de que otra teoría explique mejor los actos en cuestión. Para orientarnos podemos proceder a realizar un mapa del terreno de la teoría de la política internacional, pero antes de proceder a realizar esta labor será conveniente aclarar algunos términos del discurso como teoría o enfoque metodológico.

Mientras que un *paradigma* es la concepción general de la esencia de toda una realidad, hasta el punto de que conforma la base originaria de la teoría de los estudiosos, una *teoría* —en nuestro discurso— debe entenderse como una representación simplificada de una parte de la realidad que —por decirlo con el lenguaje de la disciplina— «organiza fenómenos de manera que aparezcan como recíprocamente dependientes; vincula hechos que de otra forma se percibirían como hechos dispares y demuestra cómo los cambios en algunos fenómenos producen necesariamente cambios en otros» (Waltz, 1979). La simplificación teórica se produce mediante tres operaciones: abstrayendo una parte de la realidad del resto, agregando elementos diversos de la realidad según juicios subjetivos, aislando las acciones e interacciones de algunos factores como si todos los demás factores no tuvieran efectos relevantes. ¿Por qué realizamos este trabajo de reflexión y de abstracción? Simplemente porque sólo así llegamos a entender, a veces, qué es lo que sucede, qué ha sucedido y qué es lo que sucederá. Al igual que en la naturaleza, en la realidad social y política, aquello que se verifica no es siempre inmediatamente comprensible y explicable. Con la abstracción teórica intentamos entender y, debido a esto, formulamos algunas explicaciones interviniendo mentalmente sobre la realidad.

3. Son útiles guías para la exploración de las teorías y de los paradigmas de las Relaciones Internacionales Bonanate (1994), Brown (1997), Dyer y Mangasarian (1989), Goldmann (1996), Groom y Light (1994), Halliday (1995), Hollis y Smith (1990), Holsti (1985), Neuman y Waever (1997) y Oson y Groom (1991).

Al cumplir este trabajo de simplificación, al organizar la explicación y la interpretación de lo que se examina,⁴ quien construye una teoría no parte ni se basa sólo en los hechos, sino que se mueve con un bagaje intelectual que está constituido por sus concepciones generales (paradigma), por sus conocimientos teóricos y disciplinarios y por su elección metodológica. No obstante, partiendo de la misma concepción general, los estudiosos formulan teorías diferentes porque utilizan diferentes procedimientos de simplificación de la realidad y de organización de los instrumentos de la explicación. Nos referimos a este último aspecto como al problema del *enfoque metodológico*.

En los últimos decenios, los estudiosos del sistema internacional se han dividido entre tres procedimientos predominantes de simplificación de la realidad o de enfoque metodológico de análisis científico: el enfoque estatocéntrico o del actor, el enfoque estructuralista o del sistema y el enfoque estructuracionista. El enfoque del actor se basa en la voluntad y en las características de los Estados y de los otros sujetos de la política internacional, así como en sus objetivos y su capacidad de acción. El enfoque del sistema, por el contrario, se basa en la prioridad del carácter estructural que tienen las relaciones fundamentales que existen entre los sujetos de un sistema: tienen posiciones recíprocas estables, que determinan sus relaciones y sus comportamientos. El enfoque estructuracionista, finalmente, plantea la superación de los dos primeros enfoques, pero es básicamente el producto de la conciencia de su complementariedad y de la ventaja de su composición.⁵

La divergencia entre el enfoque de actor y el enfoque de la estructura se encuentra en todas las ciencias sociales y suele aludirse a ella hablando de la diada individualismo-holismo. Para el individualismo metodológico, las reglas sociales sólo se pueden entender mediante la

4. Sobre el contraste entre teoría como explicación y teoría como interpretación en las ciencias sociales y en las Relaciones Internacionales en particular, resulta útil consultar Hollis y Smith (1990).

5. La defensa del enfoque del actor o estatocéntrico se encuentra, por ejemplo, en Kratochwil (1982). El enfoque sistémico, por el contrario, fue defendido en el estudio de las relaciones internacionales por Kaplan (1956) y reafirmado y revisado por Waltz (1979). La aplicabilidad a las relaciones internacionales del enfoque estructuracionista, originariamente definida por Giddens (1984) y por Archer (1988), fue propuesta inicialmente por Wendt (1987 y 1992) y reexaminada convincentemente, por ejemplo, por Dessler (1989) y por Carlsnaes (1992).

naturaleza y las intenciones de los individuos. Para el holismo o colectivismo metodológico, por el contrario, los sistemas sociales están definidos por una estructura que no cambia merced a las intenciones de sus individuos. El objetivo de los científicos sociales es concretar las estructuras y sus efectos determinantes sobre las interacciones sociales. El individualismo y el holismo, por lo tanto, se contraponen al postular cuál es la entidad ontológicamente primitiva de la realidad social: el individuo o el sistema.

En la ciencia de la política internacional, el enfoque del actor y el enfoque sistémico presuponen, respectivamente, que el Estado, o bien el sistema, es la entidad primitiva y explicativa de las relaciones internacionales, por lo que descartan la hipótesis de que las características fundamentales del Estado y del sistema sean interdependientes e igualmente relevantes para la explicación de la política internacional.

La atribución del carácter ontológico primitivo al Estado o bien al sistema implica, obviamente, la capacidad de definir y explicar autónomamente las propiedades esenciales de cada uno de ellos. Pero en realidad no es así. El enfoque estatocéntrico es por sí mismo incapaz de explicar las propiedades que el Estado asume en tanto que parte del sistema en el cual está inscrito, por ejemplo, las propiedades que el Estado asume para organizar su capacidad bélica en un sistema que no cuenta con una autoridad de orden superior que garantice la seguridad del sujeto estatal concreto. Tampoco las formas que asume la organización de la representación y del consenso en el Estado moderno (Parlamentos, elecciones, etcétera) pueden explicarse sin tener en cuenta la necesidad del Estado de sobrevivir en un sistema internacional que se basa en la autodefensa (véase Anderson, 1980; Tilly, 1984). La necesidad de defenderse de los otros Estados genera la necesidad de disponer de un ejército y éste, a su vez, no se puede constituir sin otorgar a los ciudadanos el derecho de representación y participación en la formación de las decisiones políticas a cambio del servicio del ciudadano a las armas y de la contribución del ciudadano a los gastos militares. El enfoque sistémico, por su parte, es incapaz de explicar algunas propiedades evolutivas del sistema sin referirse a objetivos y aspiraciones de los Estados que no proceden de la presión de la estructura sistémica internacional sino de las presiones de las exigencias internas. El inicio de cooperaciones económicas entre los Es-

tados que luego generó zonas de libre cambio y, después, incluso de cooperación e integración política que cambiaron la estructura internacional, por ejemplo, tiene su origen en presiones para que se resolvieran problemas sociales internos y no en vínculos y presiones del sistema internacional.

Sin duda, la investigación científica necesita suponer la existencia de una entidad primitiva, pero la elección de esta entidad es una elección problemática y revocable. El enfoque del actor y el enfoque sistémico, por otra parte, pueden ser complementarios si se admite que los Estados y la estructura sistémica son entidades recíprocamente determinadas. Ésta es justamente la propuesta del enfoque estructuracionista, que postula que la existencia de estructuras sociales —observables a través de la regularidad de los comportamientos de los sujetos sociales que produce la estructura— no excluye la intencionalidad y la eficacia de las acciones prácticas de los sujetos sociales, pues la estructura y los sujetos están sometidos a una continua relación dialéctica.

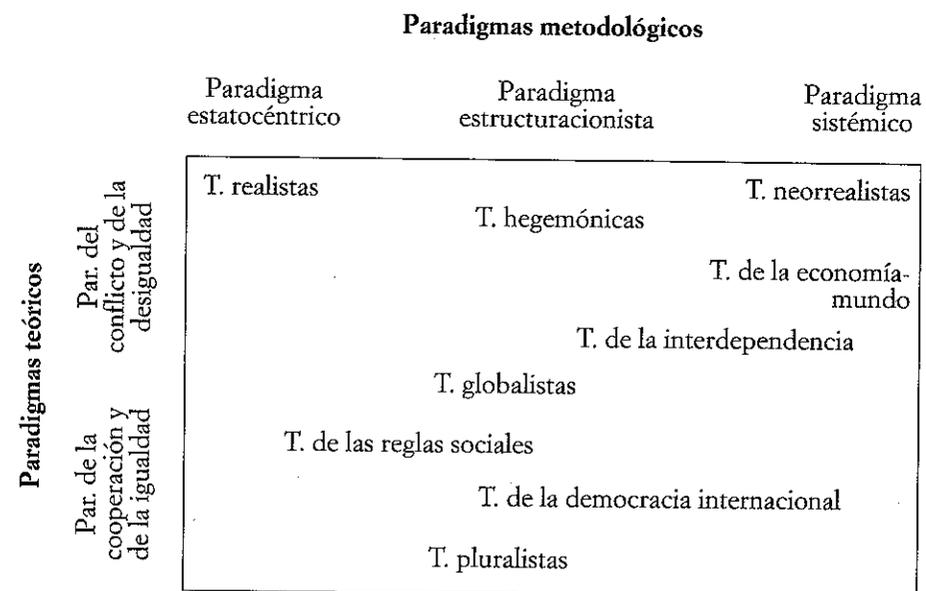
Para el enfoque estructuracionista, los Estados no se pueden concebir fuera de la estructura global de que forman parte y ésta, a su vez, no existe independientemente de la voluntad de las actividades de sus sujetos. Si se admite que los Estados y el sistema internacional son entidades recíprocamente determinadas, se admite en la práctica que la política internacional está determinada tanto por la estructura sistémica como por las actividades desarrolladas por el gobierno independientemente de la estructura. Podría decirse que el sistema político internacional está sobredeterminado (por su estructura y por sus actores), pero es más acertado decir que su funcionamiento depende tanto de las reglas y de las instituciones que organizan estructuralmente las relaciones de sus sujetos como de las acciones de sujetos que intencionadamente no se tienen en cuenta o bien que intencionadamente pretenden modificar las reglas y las instituciones.

Los estudiosos de la economía internacional contemporánea razonan de manera similar; para ellos la sobredeterminación se explica como una «contradicción sistemática de una economía que tiende a integrarse, pero que, privada como está de gobierno, consiente que los Estados conduzcan sus políticas económicas como si no existieran las interrelaciones»; la ausencia de un gobierno de la economía mundial no excluye que exista, para los problemas comerciales, financieros o monetarios, «un sistema distinto de reglas, doctrinas, teorías e incluso acuerdos y orga-

nismos», aunque estos arreglos institucionales sean incompletos o estén en proceso de cambio (Padoa-Schioppa, 1986). Análogamente, el sistema político internacional no dispone de un gobierno formal, pero sí de una actividad de gobierno basada en reglas e instituciones organizativas que determinan el comportamiento de los Estados y de los otros sujetos del sistema sin impedir, de todas maneras, comportamientos no determinados por las organizaciones. Afirmar que la estructura existe no comporta afirmar que las acciones de los sujetos que se contraponen a la estructura sean siempre ineficaces. La estructura es una parte de la realidad social; es el canal de las acciones sociales, pero también es cierto que ésta no se reproduce a través de las acciones de los sujetos y por eso se desarrolla o bien es un dato histórico, un producto de las circunstancias y de las elecciones que sufre el efecto de las tentativas presentes de modificarlo.

Hemos trazado, de este modo, el campo de las Relaciones Internacionales como una disciplina científica en la que la coexistencia de al menos dos concepciones generales o paradigmas y de tres enfoques metodológicos comporta inevitablemente la presencia de diferentes teorías interpretativas y explicativas del sistema internacional y global. La pluralidad de los paradigmas, de las estrategias de investigación y de las teorías del sistema internacional pone de manifiesto el complejo problema de la valoración de los unos y las otras. Para aquellos que se centran en los primeros, un criterio general podría ser el que sostiene que los paradigmas podrían ser valorados y también seleccionados contrastándolas con las características reales del mundo. Es muy difícil, sin embargo, que un científico pueda poner en tela de juicio su sistema de valores y creencias. El mismo problema conlleva la elección de la estrategia de investigación, habida cuenta que implica opciones previas sobre la autonomía o el determinismo de las acciones del individuo y del grupo social concreto respecto a sí mismo, en el cual ellos están incluidos. Para quienes se centran en la elección entre teorías pertenecientes al mismo paradigma, el criterio general de elección es, por el contrario, la resistencia de las hipótesis inferidas a la verificación y contraste con los datos empíricos. Sin embargo, sobre los criterios de verificación empírica de las teorías de política internacional existen profundas controversias y, en ocasiones, han surgido debates y discusiones irresolubles.

FIGURA 3. Mapa de las principales teorías del sistema político internacional



A pesar de estos problemas, podemos ordenar las teorías que ofrecen interpretaciones y los análisis que aportan pruebas de la organización del sistema internacional ubicándolas idealmente sobre el plano delimitado por dos ejes: los dos paradigmas teóricos y los tres paradigmas o enfoques metodológicos. De esta forma lograremos un mapa de todas las teorías de la política internacional. La intención de la figura 3 es aportar un ejemplo de dicho mapa, indicando la disposición recíproca de las principales familias de teorías que se han construido en torno al concepto de organización del sistema político internacional.

LA POLÍTICA DEL CONFLICTO EN EL MUNDO DE LA DESIGUALDAD

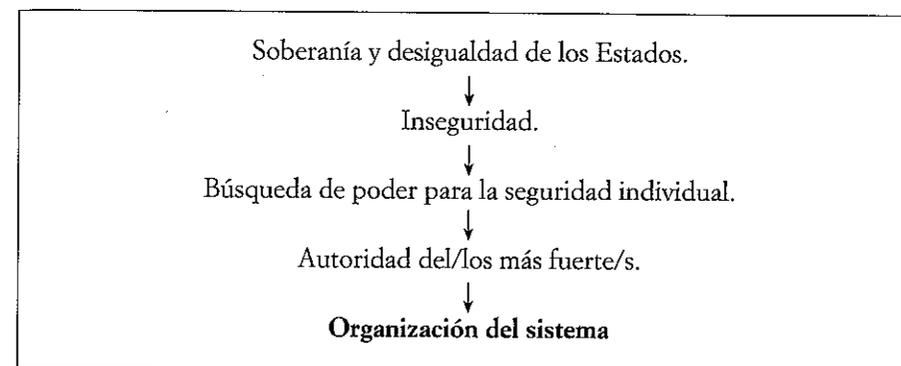
En el paradigma del conflicto y de la desigualdad, se considera que las reglas y las instituciones de la política están fuertemente determinadas por las diferencias de poder entre los Estados, casi como si los Estados no reconocieran su igual soberanía como parte constitutiva de su coexistencia. Esta concepción de la política internacional tiene su centro en la condición de inseguridad recíproca de los Estados, que nace, por

una parte, de la desigualdad de recursos y capacidades con que cuentan cada uno de ellos para funcionar en la escena internacional, es decir, para materializar sus propios intereses y, por otra, de la igual soberanía que permite a todos ellos perseguir sus intereses recurriendo si es necesario a la fuerza militar.

La formulación de este paradigma se precisó en el siglo XVII, después de que los primeros Estados monárquicos —España, Francia, Inglaterra y el imperio de los Habsburgo— sucedieran a la comunidad de las gentes cristianas y al Sacro Imperio Romano. El nacimiento de esos Estados, con la conquista de la soberanía y el crecimiento del poder territorial, fue objeto de la reflexión de los estudiosos que pretendían explicar la formación de la sociedad organizada en entidades soberanas, o sea, en Estados. Estos Estados, concentrando la fuerza física y el uso legítimo de la misma en un único sujeto (el gobernante), anularon la inseguridad de los ciudadanos dentro de sus fronteras, pero no su inseguridad recíproca, es decir, la inseguridad de cada Estado respecto a los otros.

Hobbes, en particular, explicó la formación de la sociedad y de los Estados como un acuerdo entre los hombres para someterse a una autoridad que había sido constituida para acabar con la inseguridad recíproca y con la ausencia de orden social. Puesto que la inseguridad recíproca y el desorden eran generados por el hecho de que los seres humanos actuaban en función de sus propios intereses y de sus propios deseos más que guiados por un cuerpo de normas aceptado por todos, se necesitaba una autoridad dotada de fuerza para hacer que todos los hombres tuvieran en cuenta unas mismas normas de comportamiento social que dicha autoridad, a su vez, no tenía en cuenta. Al contrario que la sociedad humana, la sociedad de Estados presentaba una condición análoga a la que Hobbes denominó estado de naturaleza: entre los Estados, de hecho, no se produjo pacto social alguno destinado a la constitución de una autoridad superior. Los Estados no se podían basar en otra cosa que en sus propios medios y su fuerza para llevar a cabo sus intereses. Por eso mismo, el Estado debía tender a la acumulación de poder para sentirse seguro.

FIGURA 4. Paradigma internacional del conflicto y de la desigualdad



La falta de un pacto social, de todas maneras, no impide que entre los Estados se constituya un poder superior a los otros, y que dicho poder asuma las características de la autoridad: esto sucede cuando un Estado está en disposición de imponerse a los otros y de hacer que los otros Estados participen en un sistema de orden haciendo uso de su fuerza militar. En el análisis internacional contemporáneo, el paradigma de la desigualdad se identifica con las teorías realistas;⁶ pero en el mismo paradigma existen otras corrientes teóricas relevantes y bien distintas en su proceso de simplificación de la realidad. En particular: las teorías sistémico-estructurales o neorrealistas, las teorías de la hegemonía político-económica o de la estabilidad hegemónica y las teorías del sistema-mundo y del mercado capitalista.

Las teorías realistas y neorrealistas

El realismo político internacional está sólidamente identificado con la teoría de la política del poder o *power politics*, desde Maquiavelo a los teóricos de la *machtpolitik* del siglo XIX o de principios del XX. Algunos de los más destacados exponentes contemporáneos de esta teoría han sido el norteamericano Hans J. Morgenthau, el inglés Martin Wight y el francés Raymond Aron, aunque éste último adoptó un esquema concep-

6. Una crítica del paradigma de la desigualdad se encuentra en Beitz (1979), James (1992) y en Kratochwil (1989); una defensa, por ejemplo, en Lake (1996) y Tucker (1983).

tual de matriz histórico-sociológica para muchos aspectos diferentes de la *power politics*.

Según Morgenthau (1968/1948) y Wight (1978/1947), en un sistema de sujetos soberanos y desiguales como el sistema internacional, cada Estado puede sobrevivir y realizar sus intereses únicamente si funciona como garante de sí mismo. Los Estados, por otra parte, son asociaciones de seres humanos cuya naturaleza originaria es malvada y agresiva. Por esta razón, la política internacional se caracteriza por la búsqueda del poder, ya que sólo con el poder militar el Estado puede sobrevivir y realizar sus intereses nacionales. El poder y los intereses nacionales, por lo tanto, son los datos esenciales de las relaciones internacionales. El interés nacional es tanto un dato objetivo que puede ser definido sobre la base de las relaciones de fuerza existentes entre todos los Estados de un sistema, como un conjunto de objetivos definidos por el gobierno sobre la base de cálculos y valoraciones de poder, sobre todo militar. Frente a los intereses nacionales de los Estados —de los más poderosos—, las instituciones internacionales (desde los acuerdos sobre seguridad colectiva al derecho internacional) tienen una eficacia limitada o simplemente aparente. La organización de las relaciones internacionales se basa, por tanto, en las reglas dictadas por los Estados que poseen mayor poder militar y no en compromisos jurídicos o en entes de cooperación.

Los Estados, en cualquier caso, no hacen uso de forma continua de su fuerza militar. En la defensa de los intereses nacionales, de hecho, los gobernantes sopesan las consecuencias de su elección y prefieren normalmente hacer uso de la diplomacia antes que de la fuerza militar. Los intereses nacionales se pueden cumplir sin recurrir a los choques de poder y a las instituciones bélicas. Esta prudencia y estos cálculos de los gobernantes de las grandes potencias sobre la distribución del poder son la causa de la existencia de lo que los realistas denominan «sistemas de equilibrio», es decir, la organización jerárquica de las relaciones internacionales mediante reglas operativas acordadas por las grandes potencias para gestionar sus conflictos de intereses lo más pacíficamente posible.

La crítica más frecuente a la teoría realista alude a la globalidad y, sobre todo, a la elasticidad del uso de los conceptos básicos de la teoría: el concepto de poder, el concepto de interés nacional y el concepto de equilibrio de poder o *balance of power*. Ciertamente no existe un uso unívoco del concepto de poder. La mayoría de los estudiosos realistas se refieren directa o indirectamente al concepto de poder como recurso

disponible en caso de conflicto internacional y, en el caso extremo, en la guerra. En general, los recursos o base del poder internacional son aquellos atributos estatales que hacen de un Estado una verdadera potencia: la magnitud y recursos del territorio, la entidad de la población, los recursos industriales y económicos en general, las fuerzas armadas y la capacidad estratégica. Como tal, el poder según los realistas es *mensurable*. Gracias a esta cualidad del poder internacional, los realistas construyen su discurso sobre la *distribución* del poder y el equilibrio del poder en un sistema internacional, afirmando que todos los recursos de poder existentes en el mundo se pueden, en abstracto, sumar y que dicha suma de poder se divide o *distribuye* entre los Estados.

Junto a esta noción de poder —que es, a fin de cuentas, sólo poder militar—, el discurso de los realistas se extiende a la noción de influencia, que no tiene que ver únicamente con recursos materiales y militares. La influencia permite que un Estado obtenga un resultado o induzca a otro Estado a comportarse de una determinada manera aplicando medios e instrumentos, como la ideología o la diplomacia, que no tienen base material, no son medibles ni se pueden sumar. Y no sólo eso. El discurso de los realistas llega a incluir también en la noción de poder o en la de influencia la noción de *control*. Cuando los realistas utilizan el término *esfera de influencia* de una gran potencia, el significado que le atribuyen al término es, por añadidura, el de pérdida de autonomía o de soberanía internacional de los Estados sometidos a la esfera de influencia de la gran potencia. Los Estados controlados pierden su capacidad de decisión en el sistema internacional (y también en su política interna) en favor de la gran potencia; así pues, la esfera de influencia no es una esfera de relaciones internacionales en la cual las relaciones de poder permiten a un Estado imponer sus soluciones en los conflictos de intereses, sino que se trata, de hecho, de una esfera de relaciones imperiales.

En el caso del concepto de interés nacional, los problemas de la teoría realista son, sobre todo, problemas de falta de precisión o de excesiva globalidad conceptual. Algunos autores utilizan el concepto de interés nacional como un concepto para analizar las posiciones asumidas por un Estado en un contexto internacional, por lo que operan definiendo como intereses nacionales aquellos fines o intereses que los responsables de política exterior definen como tales. Para otros realistas, los intereses nacionales no son los que el gobierno de un Estado indica como tales, sino los intereses objetivos que un Estado posee en tanto que sujeto del