

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Humanidades y Educación
Escuela de Comunicación Social
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

Trabajo de Ascenso para Optar al Escalafón de Profesor Asistente en la
Asignatura Política Internacional.

Construyendo la Gobernabilidad Global.

Una Aproximación al Estudio de la Política Mundial desde una Visión
Institucional.

Candidato: Prof. Miguel Angel Latouche R
Tutor: Dr. Carlos A. Romero

Septiembre 2004

A mis estudiantes para quienes
este trabajo fue escrito.

“La cooperación surge de la incapacidad que demuestra la interacción del mercado para alcanzar un resultado óptimo a causa de la presencia de las externalidades. De modo que debemos concebir la interacción cooperativa como una mano visible que reemplaza la mano invisible, a fin de alcanzar el mismo ideal que suministra el mercado cuando se desarrolla en condiciones de perfecta competencia. La estrategia conjunta seleccionada para lograr una interacción cooperativa debe alcanzar la misma relación de costos y beneficios en condiciones en las que la provisión de un beneficio puede no cubrir sus costos, o en las que la imposición de un costo puede no exigir directamente la provisión de un beneficio compensador.”

David Gauthier

“The problem of international cooperation is essentially one of collective action applied to the particular circumstances of the international system. The formation of international regimes raises the same general issues that surround the development of political institutions for resolving collective action problems in various spheres of human activity.”

Duncan Sarda

Contenido

Reconocimientos.....	05
Una explicación necesaria.....	06
Introducción.....	09
I.- Estudiando la Política Mundial en un Ambiente Cambiante. Una aproximación conceptual.....	13
II.- Hacia una Caracterización de los Espacios Globales. El tema de la Estructura Internacional.....	26
III.- Gobernabilidad Global. Enfrentando los Dilemas de la Acción Colectiva.....	38
IV.- La Política como Ejercicio del Poder. Una Visión desde el Realismo Político.....	52
V.- La política como Ejercicio Estratégico. Una visión desde los procesos globales.....	66
VI.- Construyendo Gobernabilidad Global. Los problemas del diseño institucional.....	83
Una Reflexión Final.....	96
Bibliografía.....	101

Reconocimientos

La responsabilidad por las ideas que se formulan y que constituyen un trabajo de investigación son inherentes a quién las suscribe, sin embargo, toda empresa académica es el resultado de un esfuerzo colectivo, que tiene que ver con la comunidad científica donde el estudio se formula y desarrolla. En ese sentido, esta investigación se ha enriquecido como resultado de largas conversaciones y discusiones académicas que se han producido tanto en la Escuela de Comunicación Social (ECS) de la UCV, donde he estado adelantando mi proceso de formación como Profesor Instructor, como en el marco del Centro de Estudio de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de esta Universidad, durante el curso de mis estudios de Doctorado en Ciencias Políticas.

Mi mayor deuda intelectual la tengo sin duda con el Profesor Carlos Romero quien ha sido el Tutor de mi proceso de formación y quien ha acompañado desde sus inicios el progreso y el desarrollo de estas ideas. Yo me he beneficiado mucho con su colaboración, discusión y revisión de los textos que componen este trabajo.

Mi segunda deuda la tengo con los Profesores David De los Reyes, Antonio José Herrera y Alejandro Mendible quienes de alguna manera acompañaron mi proceso de formación contribuyendo de manera sustancial con mi integración en la comunidad de la ECS.

Mis alumnos han sido fundamentales en el proceso de desarrollo de las ideas que acá se presentan en la medida en que se han constituido en un factor de estímulo intelectual.

Por último quiero agradecer a Leonor por haberme acompañado siempre y por todo el amor que siempre ha estado dispuesta a compartir.

Una Explicación Necesaria

Al igual que el viaje de los Argonautas en búsqueda del Vellocoino de Oro, la construcción de la Gobernabilidad Global constituye una empresa compleja, -casi titánica-, llena de retos y peligros. Mientras el Argos y su tripulación surcaron un mar desconocido y salvaje - enfrentando las mas diversas dificultades y arriesgando sus vidas - la construcción de soluciones de carácter cooperativo para los dilemas colectivos de carácter global, deben sortear un número no menor de dificultades que en nuestro caso están asociadas con la necesidad de estructurar una comprensión coherente a las nuevas dinámicas de un sistema que transita desde lo internacional a lo global y confronta la necesidad de definir operativa y conceptualmente mecanismos y estrategias que garanticen la definición de espacios colectivos eficientemente estructurados y plurales.

Mi interés por el estudio de los problemas de la gobernabilidad global se hizo presente por primera vez durante el segundo semestre del 2002, mientras me encontraba a cargo de una clase introductoria sobre política internacional en la Escuela de Comunicación Social (ECS) de la Universidad Central de Venezuela. En esa oportunidad estábamos interesados en proporcionarle a los participantes en la cátedra una aproximación general acerca de las dinámicas y los problemas referidos a los procesos de transformación por los cuales se encuentra transitando el Sistema Mundial, haciendo especial énfasis en las dinámicas de la globalización y en los cambios sustantivos que los flujos globales habían producido sobre la estructura del sistema.

En este proceso fue haciendo aparición de manera recurrente, una pregunta que desde entonces ha orientado nuestros esfuerzos de investigación y conceptualización: ¿cómo se garantiza la gobernabilidad global? Si bien es cierto que la confrontación no es la regla general del sistema, también lo es el hecho de que el desarrollo de relaciones de

cooperación esta enfrentado a inmensas dificultades. Hacia ya algún tiempo habíamos estudiado la solución que Axelrod (1984) había introducido para explicar 'la evolución de la cooperación' y empezamos a buscar algunas conexiones entre la 'evolución de la cooperación' y el desarrollo de la gobernabilidad global.

Se recordará que Axelrod plantea que la cooperación evoluciona en aquellas situaciones en las que las interacciones se producen de manera regular entre actores que coinciden permanentemente en el tablero de juego. Sin embargo, este argumento no nos ayuda a explicar lo que sucede en situaciones más complejas, en las cuales las relaciones no se personalizan, es decir, allí donde los protagonistas de los fenómenos rotan, limitándose las coincidencias que se producen entre estos. Después de todo, cuando los oponentes saben que las probabilidades de que se encuentren reiteradamente en el futuro próximo son limitadas, tendrán pocos incentivos para adoptar comportamientos cooperativos. Entonces, ¿cómo garantizar la cooperación dentro de un sistema anárquico en el cual los diversos actores intentan maximizar sus potencialidades de poder?

Con esta interrogante en mente abrimos un seminario, en la ECS, sobre el problema del Estado y la Soberanía en el Nuevo Orden Global, en el cual se planteó una revisión acerca del problema de la 'Razón de Estado' como el *fin último* que guía las actuaciones del Estado Nacional, dentro de la anarquía característica del sistema. Si los Estados deben actuar para garantizar su Seguridad a cualquier costo, parecería razonable pensar en la posibilidad de que cada actor hiciera uso de cualquier medio a su alcance para defender su soberanía y sus intereses. No obstante, esto no explica el hecho de que la confrontación no tenga un carácter permanente. De hecho, para garantizar el mantenimiento del Orden parecen haber ido evolucionando una serie de mecanismos de regulación de las

interacciones y los intercambios que se producen entre los diferentes actores que conforman el sistema en un momento determinado.

Empezamos entonces a tomar interés por el tema institucional. Las regulaciones son necesarias pero no son producto del azar, por el contrario estas son el resultado de la acción intencionada de aquellos encargados de proveerlas. Ahora nos enfrentábamos a otra pregunta, ¿quienes proveen la regulación?. Esta interrogante nos llevo a abrir dos seminarios, uno sobre política exterior venezolana en el Postgrado de Relaciones Internacionales de la UCY, en el cual nos dedicamos a estudiar el problema de las interacciones estratégicas y de la toma de decisiones, y otro en la ECS acerca de los problemas de la Gobernabilidad Global en el cual nos dedicamos a revisar extensamente la bibliografía acerca del tema. Allí estuvimos estudiando la literatura referida al problema de los regimenes internacionales como "espacios" que generan cooperación.

La investigación que acá se presenta es el producto de la exploración teórica y conceptual de una serie de interrogantes y cuestionamientos acerca de las transformaciones del Sistema Internacional/ Global. Manejamos el criterio de que la comprensión de los fenómenos sociales esta más asociada con nuestra capacidad de realizar preguntas pertinentes, que con nuestra capacidad para interpretar la realidad misma. Esperamos que las interrogantes que hemos realizado en esta investigación lo sean.

Introducción

Una de las pocas ideas en las cuales encontramos coincidencia entre los estudiosos de la Política Mundial es aquella, según la cual, estamos transitando por una etapa de profundas transformaciones en los parámetros estructurales sobre los que se fundamentan las interacciones globales (Rosenau, 1990). Confrontamos el rompimiento de una dinámica Estado- céntrica que ha caracterizado la evolución del Sistema Internacional desde la firma de la Paz de Westfalia en 1648 hasta el fin de la Guerra Fría en 1989. Estamos experimentando cambios profundos dentro de la Estructura del Sistema Internacional, hasta el punto que no se trata solamente de la aparición de nuevos actores y de nuevos temas de agenda, sino que, de manera más fundamental, se trata de la transformación sustantiva de la distribución de las relaciones de poder entre los miembros de la Comunidad Mundial.

Los arreglos normativos sobre los cuales se estructuraba la gobernabilidad del Sistema Internacional han entrado en un proceso de *obsolescencia* que no les permite cumplir con su función reguladora¹. En efecto, enfrentamos una crisis de transición hacia un mundo "post- Westfaliano", en el cual las reglas de juego que van a definir los "modos" y las "conductas" aceptables para los actores aún no han transitado por un proceso claro de redefinición. Nos encontramos en un punto en el que es posible afirmar que mientras siguen apareciendo, de tiempo en tiempo, fenómenos que nos recuerdan los preceptos de la *Política del Poder*², nos encontramos, al mismo tiempo, con una tendencia hacia la multilateralización de la toma de decisiones, la apertura de los mercados globales y, en fin, la creación, cada vez más clara, de espacios donde prepondera lo "multicéntrico".

¹ El profesor Yehzekel Drot en su libro "Entendiendo el futuro" (1993) trabaja en profundidad la idea de la obsolescencia de las "instancias reguladoras" de lo públicos.

² Particularmente los casos de la Guerra Irak por parte de los Estados Unidos y sus aliados, especialmente el Reino Unido y España, sin que mediara una resolución aprobatoria de parte de las Naciones Unidas.

En este contexto parece evidente que nos encontramos frente a retos tremendamente complejos, no sólo desde el punto de vista académico, desde donde nos preguntamos cómo aproximar una reflexión seria acerca de los problemas del Sistema Internacional, en términos de sus transformaciones y su evolución, sino –además– desde el punto de vista de la *política práctica*, es decir, desde los espacios empíricos en los que se toman decisiones y se construyen las acciones estratégicas que los diferentes actores adelantan a los efectos de garantizar una inserción más o menos competitiva dentro del ámbito mundial³.

En este orden de ideas, es necesario dejar en claro que al plantearnos indagar acerca del problema de la Gobernabilidad Global desde el punto de vista de las Instituciones, pretendemos adelantar un desarrollo teórico-conceptual que nos permita, por una parte, evaluar las características del Sistema Mundial Contemporáneo, en términos de las transformaciones de su estructura y de los procesos que les son característicos, y estudiar, por otra parte, los aspectos relacionados con la necesidad de definir estrategias que permitan garantizar la construcción de espacios normativos sobre los cuales sea posible establecer relaciones de cooperación entre los miembros de la Comunidad mundial.

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo académico de la Teoría de las Relaciones Internacionales, requiere la contraposición de diversas visiones conceptuales en búsqueda de soluciones teóricas y prácticas para confrontar los retos de construir arreglos normativos que regulen las interacciones que se producen en el llamado ‘Nuevo Orden Global’. En este trabajo propondremos una revisión de los aportes del Institucionalismo Liberal para la

³ En general las decisiones son el resultado de las percepciones que sobre la realidad tienen quienes deciden, esas percepciones se construyen a partir de mapas conceptuales particulares que son definidos a partir de abstracciones teóricas que se van incorporando a los sistemas de valores y creencias de los decisores y que se constituyen en un factor determinante de sus actuaciones públicas. (Vid Goldstein and Keohane (1993))

busqueda de soluciones a los problemas de la construcción de *espacios de gobernabilidad global* en un mundo dinámico y cambiante.

Irmos, pues, construyendo una argumentación en razón de lo que consideramos son los aspectos que de manera más notoria caracterizan al Sistema Mundial, particularmente en lo referido a la redefinición de la estructura del sistema, el incremento de los flujos de intercambio, la dinamización de los procesos y la transformación de las dinámicas espacio-temporales dentro de la situación de Interdependencia Compleja que caracteriza las interacciones entre los diversos actores de la Comunidad Mundial.

Con el desarrollo de este trabajo proponemos que, como consecuencia de la profundización de la "Interdependencia Compleja", las acciones de los actores de la Comunidad Mundial generan externalidades negativas y/o positivas sobre otros actores, de manera que las acciones de un actor, llamémosle "A", en la consecución de sus objetivos, tendrá un efecto sobre los actores B, C, D, etc. En nuestro argumento trataremos de demostrar que esta situación genera desequilibrios, tensiones e inequidades en las interacciones globales, afectando la estabilidad del Sistema. Propondremos que el equilibrio es posible solo cuando se construye sobre un entramado normativo que permite racionalizar las actuaciones de los diferentes actores de la Comunidad Mundial. En este sentido, son las instituciones las que deben actuar como garantes de la Gobernabilidad Global al constituirse en los parámetros estructurales sobre los cuales se enmarcan las interacciones y los procesos globales.

Ciertamente, los diferentes actores se constituyen en "agentes de decisión" por cuanto que constantemente toman decisiones que intentan garantizar sus intereses dentro de un tablero estratégico con altísimos niveles de dinamismo. Estas decisiones, sin embargo, no se toman en el vacío, por el contrario, son tomadas dentro de marcos institucionales más

o menos consistentes. En este sentido, planteamos la siguiente conjetura: Cuando el entramado institucional es poco denso o transita a lo largo de procesos de transformaciones profundas (como es el caso de la actual estructura internacional) se le enfrenta a los actores hacer una lectura coherente acerca del entorno, sus retos y las oportunidades presentes, lo que crea inconsistencias y disonancias cognitivas que deterioran la calidad de las decisiones que toman. En consecuencia, el reto está en construir espacios institucionales lo suficientemente consistentes como para garantizar la Gobernabilidad Global.

A los efectos de realizar una propuesta de solución para el planteamiento anteriormente descrito, vamos a elaborar, como ya hemos indicado, sobre los estudios de la cooperación internacional, intentando dar un paso hacia delante en la conceptualización de esta mediante la incorporación de algunos elementos conceptuales desarrollados por la Teoría de las Instituciones (Institucionalismo Liberal). Pretendemos demostrar que, también en el caso de las interacciones entre los actores de la Comunidad Mundial, las instituciones logran reducir los Costos de Transacción garantizando intercambios e interacciones de carácter cooperativo y reduciendo las fricciones entre intereses diversos y excluyentes.

1 – Estudiando la Política Mundial en un Ambiente Cambiante. Una aproximación conceptual.

“La sociedad internacional ha sido, desde la caída del muro de Berlín, un objeto en constante evolución. Mas que eso nuestro marco de referencia se ha alterado por completo”

Estor Barbe

“Theories of International Relations are a particularly interesting context in which to pursue the implications of poststructuralist suspicions of attempts to transcend inherited intellectual and political horizons because...they explicitly concerned with the politics of boundaries. They seek to explain and offer advice about the security and transgression of borders between established forms of order and community inside and the realm of either danger (insecurity, war) or a more universalistically conceived humanity (peace, world politics) outside”

Rob Walker

1 – La revisión de algunos textos de metodología de la investigación, de teoría del conocimiento o de filosofía, puede colocarnos frente a frente con una idea que parece tener una importancia fundamental para el estudio contemporáneo de las Ciencias Sociales y con la cual quisiéramos iniciar esta reflexión acerca de la situación actual de la Política Internacional dentro de un marco sistémico que tiende a globalizarse y que, consecuentemente, nos obliga a elaborar nuevas respuestas a los diversos retos y dilemas que la construcción de “lo internacional/global” enfrenta de cara al siglo que comienza”.

La idea en cuestión es la siguiente: la realidad es tremendamente dinámica y compleja, de

³ De acuerdo con Rosenau, por ejemplo, los cambios son tan profundos que nos encontramos transiendo por un período de profunda turbulencia signado por la incertidumbre lo que introduce un problema epistemológico tremendamente complicado, de lo que se trata de definir las cosas que necesitamos conocer y las estrategias que nos permitan conocerlas, de lo que se trata es de redefinir el “qué conocer” y el “cómo conocer”. “...uncertainty is a prime characteristic of turbulent politics. While the fluctuations of variables usually adhere to recognizable patterns, regularities disappears when turbulence set in. At such times the structures and processes of world politics enter a realm without prior rules and boundaries” (Rosenau, 1990: 8)

manera que los problemas que confrontamos en nuestras interacciones diarias son múltiples y multidimensionales, es decir, poseen un gran número de aristas y un sin-número de consecuencias.

Es tan complicada la realidad que vivimos, que ésta supera con creces nuestras capacidades cognitivas, nuestras posibilidades para aprehenderla de manera objetiva, para comprenderla, tratar de explicarla y posteriormente, actuar en búsqueda de soluciones y alternativas a los retos que nos impone. Por esta razón debemos crear "lentes conceptuales" que nos permitan, de algún modo aproximarnos a esa realidad e intentar algunas explicaciones más o menos lógicas acerca de sus implicaciones.⁷ De tal manera que, definimos conceptos, ideas y metodologías por medio de las cuales tratamos de encauzar el pensamiento y realizar interpretaciones más o menos coherentes acerca de los problemas que confrontamos tanto desde nuestro rol de científicos sociales como en nuestro rol de actores⁸ (Vid. Hall, 1993).

A estos efectos, se desarrollan ideas, teorías y patrones conceptuales (paradigmas) que guían el proceso de construcción del conocimiento científico. A este proceso no escapa el estudio de las Relaciones Internacionales Globales, como disciplina que estudia los fenómenos propios de la Política Internacional. Esto es, las interacciones y procesos que se

⁷ La realidad existe en función de la interpretación que de ella hacemos, de allí la dificultad metodológica de "conocer" de manera objetiva, en el ámbito de las ciencias sociales el investigador tiene grandes dificultades para sustraerse del contexto en el cual se realiza el acto de "conocer". Esto es mucho más patente en tiempos turbulentos, cuando las categorías tradicionales pierden su "poder analítico" y se hacen inservibles. La generación de conocimiento en el ámbito de la política internacional requiere de un ejercicio de reinención metodológica y conceptual.

⁸ Después de todo, "people act not on the basis of objective reality but on the basis of perceived reality, and of assumed cause- and-effect relationship operating in the world they perceive. And people act not only on the basis of objective needs but also on the basis of preferences reflecting their *subjectively defined interests and values, and values* and their normative convictions of how it is right or good or appropriate to act under the circumstances" (Scharpf, 1997:19). De manera que las definiciones conceptuales con las que nos aproximamos a la realidad, nos ayudan a sistematizar y dar coherencia a nuestra apreciación acerca de lo que esta es, así como en la referente a sus diversas implicaciones.

producen entre los miembros de la Comunidad Mundial y las instancias que definen la Gobernabilidad del Sistema Global. En este contexto decimos que la Política consiste en un *juego de interrelaciones* por medio de las cuales los diferentes actores realizan intercambios de intereses y de poder dentro del Sistema Mundial, en función de ciertos contenidos normativos, previamente establecidos, que regulan las dimensiones, implicaciones y consecuencias de esas interacciones.

Es ampliamente aceptado dentro de la disciplina que la firma del tratado de paz de Westfalia (1648), que pone fin a la Guerra de los 30 años, da inicio al desarrollo de una Comunidad de Naciones diferenciadas con capacidad para actuar dentro del marco de lo que Stanley Hoffman (1980) ha llamado *un sistema de soberanía plana*. Es decir, un sistema en el cual existen por primera vez actores que representan por sí mismos unidades políticas capaces de interactuar con otros actores y ejercer su soberanía sobre su territorio y las personas que lo habitaban⁵. Sin embargo, esa fecha no da inicio de ninguna manera a una verdadera teorización sobre la Política Internacional, en efecto los documentos y los textos que encontramos en ese largo período que va desde el final de la Guerra de los 30 años hasta el inicio de la I Guerra Mundial en el siglo XX, se sitúan dentro del ámbito de lo propiamente Político, de la Diplomacia, del Derecho y de la Historia, pero no había una

⁵ Las interacciones que se producen dentro del sistema mundial son diversas y complejas, lo primero en función de los diferentes actores involucrados e intereses en juego y lo segundo por el número de transacciones y el interrelacionamiento de los flujos. Quizás una buena imagen sea la de una tela de araña sobre la cual se van superponiendo hilos de manera permanente.

⁶ Es necesario notar que las Relaciones Internacionales "nacen" gracias a la concepción clásica de la Soberanía de acuerdo con la cual un Ente Autónomo (que después pasaría a constituirse en lo que conocemos como los Estados Nacionales), tenía capacidad para ejercer la dominación en un espacio físico particular sin que ningún ente externo pudiese intervenir en la manera como se ejercía esa dominación. Vale la pena destacar que el ámbito geográfico dentro del cual actuaba ese Estado Nacional estaba determinado por sus posibilidades reales de defenderlo en contra de enemigos externos, es decir las fronteras no estaban definidas solo por accidentes geográficos, razones históricas y/o tratados, sino por la capacidad real y efectiva que se poseía para protegerlas.

disciplina diferenciada que atendiera de manera sistemática la problemática propia de la Política Internacional.

De hecho, es posible decir que en sus inicios el estudio sistemático de las Relaciones Internacionales nació adscrito a las Ciencias Políticas en la medida en que podemos observar la gran influencia que esta tiene sobre las categorías y las construcciones teóricas propias del estudio de la Política Internacional. De modo que es posible afirmar que el desarrollo teórico y conceptual que se orienta al estudio de los fenómenos y los procesos internacionales, forma parte de una disciplina de aparición relativamente reciente que, básicamente, da sus primeros pasos en los albores del Siglo XX (Hollis y Smith, 1990).⁹

ii. - Existe un debate aún no bien clarificado acerca de si las Relaciones Internacionales constituyen una disciplina autónoma o son más bien subsidiarias de las Ciencias Políticas, pensamos que este no es el espacio adecuado para intentar dilucidar esta problemática. A nuestros efectos es suficiente decir que las Relaciones Internacionales son la disciplina que estudia los fenómenos propios de la Comunidad Mundial, para lo cual ha desarrollado una serie de visiones conceptuales y contenidos teórico – metodológicos que le permiten adelantar la comprensión e interpretación de los fenómenos que se producen en el ámbito de Sistema Mundial. Estamos en presencia de una disciplina abarcante por cuanto que estudia toda la gama de procesos, situaciones y problemas en los que están implicados los miembros de la Comunidad Mundial, lo que la constituye en un disciplina ecléctica,

⁹ Los primeros intentos por estructurar el estudio de las Relaciones Internacionales se produce con la fundación de la Cátedra Woodrow Wilson en el Reino Unido, desde allí se realizaron algunos de los desarrollos teóricos que inicialmente alimentaron el Pensamiento Idealista al cual posteriormente se

flexible y con capacidad para "tomar prestados", de otras ciencias, categorías y conceptos que ayuden a darle objetividad a la construcción de conocimientos acerca de lo *internacional/global*¹⁰

Las Relaciones Internacionales globales estudian el problema de la Política Mundial, entendida como un ámbito de relaciones sujeto a la existencia de situaciones de enfrentamiento y la búsqueda por construir espacios para la cooperación y el consenso¹¹. En tal sentido, es importante destacar que una revisión cuidadosa de la evolución del Sistema Internacional desde 1648 hasta el presente, nos permitirá observar un debate entre las dinámicas de la Guerra y de la Paz, entre la cooperación y la convivencia pacífica, y la confrontación abierta mediante el uso de la coacción física para someter la voluntad del contrario.

Para algunos autores (Morgenthau, 1986; Hoffman, 1980) este fenómeno es el resultado de la muy particular forma de organización a la cual está sometida la Comunidad Mundial. Particularmente, en lo que se refiere al hecho de que, al contrario de lo que sucede en el ámbito interno, no existe -en el ámbito mundial- un ente con la capacidad suficiente como para centralizar el ejercicio del poder y regular las interacciones entre los diferentes

contrapuso el Realismo Político dando origen al llamado "Primer Debate". Una revisión detallada de este proceso se encuentra en Barba (2001).

¹⁰ "The very notion of 'international relations' seems obsolete in the face of an apparent trend in which more and more of the interactions that sustain world politics unfold without the direct involvement of nations or states" (Rosenau, 1990: 6). A partir de este momento introducimos en la argumentación la categoría "internacional/global" a los efectos de referir que los fenómenos y los procesos que se producen en este ámbito no excluyen, pero tampoco se limitan a la actuación y las interacciones entre Estados Nacionales, en la medida en que se incorporan nuevos actores, nuevos temas y nuevas concepciones de lo político.

¹¹ Tenemos: "De un lado, que la política se despliega en la tensión, el conflicto y la lucha, sea entre conjuntos o constelaciones de Estados, sea entre Estados particulares, sea dentro de éstos, la política se nos presenta desde esta perspectiva como una pugna entre fuerzas o grupos de fuerza, y por tanto, dominada por el dinamismo. De otro lado, que tal lucha normalmente se justifica por su referencia a una idea o a un sistema axiológico, y en medio de ella late el intento de encontrar un orden cierto de convivencia bajo cuya forma se desarrolle el flujo de los actos en los que trascurre la convivencia política" (García Pelayo, 1983: 4).

actores. Mientras en el orden interno el Estado tiene la capacidad, como diría Max Weber, para ejercer la coacción física legítima, sobre los individuos y, en consecuencia, definir una estructura jerárquica dentro de la cual se determinan las relaciones de poder. En el ámbito de lo internacional/global no existe esta posibilidad, al contrario, los actores, aun cuando presentan asimetrías que se fundamentan en los diferenciales de poder que entre ellos existen, son entes autónomos, que actúan entre sí, sin que exista un mandante legítimamente aceptado y en función del cual se defina un sistema universal de obediencia fundamentado en el desarrollo de compromisos morales de cumplimiento obligatorio.

Dentro de este contexto bien vale la pena preguntarse: ¿Cómo es posible que se mantengan relaciones armoniosas entre los miembros de este ámbito de relaciones que permitan garantizar la Gobernabilidad del Sistema?, o como diría un autor: "lo extraño no es que hayan guerras entre los miembros de la Comunidad Internacional, sino que no hayan más" (Keohane, 1989). Las razones que explican esta situación son múltiples, quizás esto tenga que ver con el hecho de que entre las potencialidades de poder propias de los Estados Nacionales: la diplomacia, el manejo de la información, los recursos naturales, la población, etc. el uso del aparato militar, el uso de la guerra para la obtención de los objetivos del "Interés Nacional" (definido de acuerdo con el Realismo político, desde una visión clásica del Poder) constituyen la última ratio al alcance de los Actores de la Comunidad Mundial (Vid. Ferrigni, Guéron y Josko, 1980).

El tema es tremendamente interesante por lo cual vale la pena dedicarle algunas líneas adicionales a los efectos de redondear el argumento. Mientras que las necesidades humanas parecen ser inagotables, los recursos con los que contamos para satisfacer esas necesidades tienden a ser limitados. Esa sencilla ley de la economía es perfectamente aplicable a las relaciones entre los Actores de la Comunidad Mundial, con el agravante de

que los recursos no están distribuidos en la naturaleza de manera equitativa, ni responden necesariamente a las necesidades de desarrollo de algún actor en específico. De tal manera, mientras algunas Naciones tienen cantidades incuantificables de recursos acuíferos, existen otras donde llueve escasos días al año; mientras algunas Estados, como Venezuela, tienen petróleo u otros recursos minerales importantes existen otros como el Japón que no los poseen. Esto, evidentemente, sesga de alguna manera los modelos de desarrollo adoptados por cada país, al mismo tiempo que, y esto es lo que nos interesa, define una situación de inequidad en términos de la cantidad de recursos con los cuales se cuenta para satisfacer necesidades y demandas concretas.

El hecho es que los países que adolecen la inexistencia de algunos recursos han definido estrategias que les permitieran acceder a la propiedad de los mismos, bien sea que lo hagan mediante el comercio, el intercambio, la negociación o la guerra. De esa manera se produce, por ejemplo, la ocupación de nuevos territorios y la creación de los imperios europeos, desde la conquista española hasta principios del siglo XX o el fenómeno del expansionismo de las Potencias del Eje en la etapa previa a la II Guerra Mundial, por no hablar del Imperialismo Soviético y el de los Estados Unidos durante la Guerra Fría. El asunto es que la capacidad de utilización del potencial bélico y de los recursos estratégicos no constituyen una **potencialidad de poder** de fácil administración, por el contrario, la utilización de los recursos militares y de las reservas estratégicas de un país en un enfrentamiento abierto con otro es tremendamente costoso, tal y como lo demuestran nuestras experiencias durante el siglo XX¹². Se trata no sólo de lo que tiene que ver con el

¹² En este sentido podemos pensar no sólo en el agotamiento económico, productivo e incluso moral de las potencias europeas en la época posterior a la II Guerra Mundial, sino también el la destrucción de países como Vietnam, Afganistán o Yugoslavia.

envío de personal de tropa y de material bélico al frente de batalla, sino, adicionalmente, con el impacto de sus implicaciones sobre los sistemas productivos, la calidad de vida de la gente e, incluso, sobre la estabilidad del Sistema Político.

La guerra moderna posee terribles implicaciones destructivas, – las cuales nos han sido demostradas convincente y suficientemente por la cobertura mediática que han tenido tanto la operación “Tormenta del Desierto”, como el despliegue bélico, más reciente, de los Estados Unidos sobre Afganistán e Irak, entre otros. Las amenazas de destrucción total implícitas en un enfrentamiento nuclear, que caracterizó la Política de Distensión y la Detente en el marco de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, nos hablan acerca de las limitaciones en el uso de la acción bélica para la consecución de los objetivos de un Estado Nacional en particular y de la necesidad de buscar estrategias que garanticen la búsqueda de soluciones pacíficas a las controversias territoriales, ideológicas, políticas etc., que pudieran presentarse entre los miembros de la Comunidad Mundial.

iii – Un aspecto fundamental es el que tiene que ver con nuestra manera de entender la Política Mundial. Como dijimos al principio, definimos estructuras conceptuales que nos permiten conocer las implicaciones de los hechos y fenómenos internacionales/ globales. Según Hollis y Smith (1990) el estudio sistemático de las Relaciones Internacionales, tiene su desarrollo primordialmente en los Estados Unidos y el Reino Unido, probablemente por la importancia que sus posiciones como Potencias fundamentales de la Comunidad Mundial de principios del siglo XX les otorgaba y por las implicaciones que la dinámica de este ámbito de relaciones implicaba para su posicionamiento dentro del mismo.

Quizás el primer texto en tener una influencia sustantiva y definitoria tanto en el desarrollo teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales como en el ejercicio de la política práctica sea "La Crisis de los Treinta Años" de E. Carr, en el cual se hace un recuento de la situación política durante el periodo posterior a la I Guerra Mundial y particularmente se realiza una dura crítica a la posición asumida por los teóricos Idealistas¹³, en lo que representó el inicio del llamado Primer Gran Debate dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales.¹⁴

Esto implicó, entre otras cosas, una crítica radical a la Política de Apaciguamiento asumida por los miembros de la Comunidad Internacional con respecto a las apetencias expansionistas de Alemania durante la década de los años treinta lo que, de alguna manera, propició el estallido de la II Guerra Mundial, el sufrimiento y la muerte de un sin número de inocentes e importantes pérdidas morales y materiales para la humanidad¹⁵. Sin embargo, el trabajo teórico que más influencia parece haber tenido en la disciplina, al punto de que aún hoy en día sigue siendo considerado un texto fundamental, es el conocido "Política entre Naciones" del Profesor Hans Morgenthau (1948)¹⁶, en el cual se establecen de manera sistemática las bases del Realismo Político.

¹³ "Like other infant sciences, the science of international politics has been and frankly utopian. It has been in the initial stage in which wishing prevails over thinking, generalization over observation, and in which little attempt is made at a critical analysis of existing facts or available means. In this stage, attention is concentrated almost exclusively on the ends to be achieved. The end has seemed so important that analytical criticism of the means proposed has too often been branded as destructive and unhelpful (Carr, 1976: 9).

¹⁴ Un debate que según Navon (2001) se refiere a las diferentes concepciones del hombre que tienen ambas escuelas de pensamiento: el hombre bueno roussoiano vs. el lobo hobessiano.

¹⁵ The course of events after 1931 clearly revealed the inadequacy of pure aspiration as the basis for a science of international politics, and made it possible for the first time to embark on serious critical and analytical thought about international problems (Carr, 1976: 9).

¹⁶ El libro de Morgenthau fue publicado por primera vez en 1948.

Esta Escuela define las Relaciones Internacionales como un ámbito dentro del cual los Actores de la Comunidad Internacional, primordialmente los Estados Nacionales, estaban sujetos a las leyes objetivas de la política, dentro de un sistema de carácter anárquico. De manera que se trataba de un sistema de autoayuda en el cual cada actor debía garantizar su propia supervivencia en base al desarrollo de sus potencialidades de poder. Esto es, a través del acrecentamiento de su influencia sobre otros actores y el incremento de su capacidad estratégica, al punto que le fuera posible defender su soberanía y los preceptos del “Interés Nacional” definido en términos de poder.

El argumento central de esta escuela de pensamiento es que no existiendo en el Sistema Internacional relaciones de supra- subordinación entre los diferentes actores que lo conforman, cada uno de ellos se ve en la necesidad de defender sus propios intereses e incrementar su área de influencia a los efectos de garantizar su supervivencia dentro del Sistema. Para esta corriente intelectual, los Actores Internacionales están sujetos a las fuerzas de la Política y reaccionan de manera equivalente cuando son sometidos a este juego de interacciones. Se trata pues, para decirlo con una metáfora clásica, de que los actores se comportan como *bolitas de billar* que reaccionan de manera predecible cuando son golpeadas, se trata pues de *cigarras negras* que buscan garantizar de manera efectiva la consecución de la Seguridad a través de la acumulación del poder¹⁷.

Desde esa visión inicial la disciplina ha venido evolucionando en el sentido de definir estrategias teóricas y metodológicas que buscan darle mayor poder explicativo a las

¹⁷ “For Morgenthau there are two ways in which politics can be approached. One stresses that rational and moral order can be created from a universally valid set of moral principles. This view is premised on the essential goodness of human nature seeing all failures to live up to this goodness as attributable to defects in the way that international society is arranged. The second and opposing view treats political events as the result of forces inherent in human nature. To understand international relations is necessary to work with these forces not against them”. (Hollis & Smith, 1990: 23)

categorías conceptuales, así pasamos por un proceso de construcción de teorías que van desde las visiones cientificistas del Segundo Debate al estructuralismo neo-realista y las visiones sistémicas, hasta propuestas conceptuales más recientes que reconocen la complejidad propia de los Actores, al introducir dentro del análisis consideraciones relacionadas con las características domésticas de las burocracias estatales y de los sistemas complejos de toma de decisiones que afectan la formación e implementación de la Política Exterior y los modos de interrelacionamiento de los Actores Internacionales dentro de la Dinámica Mundial. Dentro de esta misma dinámica la disciplina siguió su evolución hacia formas más complejas de análisis que reconocen la existencia de otros actores, además de los Estados, dentro de la Comunidad Internacional y la posibilidad de definir relaciones de cooperación que permitieran la coordinación de intereses interdependientes¹⁸

iv – La Política Mundial ha estado sometida durante los últimos años a una serie de situaciones complejas. Hemos sido testigos de una serie de fenómenos que hasta hace poco eran inesperados aun por los más acuciosos observadores de la Política y de las Relaciones Internacionales/ Globales. Vivimos en un mundo que está cambiando de manera acelerada, que se hace cada vez más dinámico y complejo, y que de alguna manera transita lo que James Rosenau (1990) ha llamado una situación de *turbulencia y cambio dentro del ámbito*

¹⁸ Es importante destacar que nuestra propia visión conceptual se inserta dentro de la problemática del estudio de la "interdependencia compleja" como el elemento fundamental que afecta el desarrollo de la política mundial contemporánea. A lo largo de nuestro análisis vamos contraponiendo las propuestas del Realismo Político al desarrollo de una estructura teórica que permita revisar el rol de las instituciones en la construcción de la gobernabilidad global, todo esto desde la perspectiva del Tercer Debate.

de la Política Mundial. Esto genera un impacto directo y profundo dentro del pensamiento teórico y conceptual de las Relaciones Internacionales.¹⁹

En realidad, la situación que vivimos se ha hecho tan compleja que supera los modelos teóricos con los cuales tradicionalmente intentábamos aproximarnos a la realidad internacional y al mismo tiempo crea una *demand*a para la creación de nuevos métodos y modelos de posicionamiento conceptual. En este sentido, quizás sea necesario como dice Rosenau romper nuestras jaulas conceptuales a los efectos de aproximarnos con nuevos ojos a las nuevas dinámicas de la Política Mundial desde visiones teóricas que asuman la existencia de fenómenos y procesos de carácter global.

Tanto los analistas de las Relaciones Internacionales como los “políticos prácticos” se ven en la necesidad de revisar los alcances e implicaciones de la “Nueva Estructura Internacional, global” a los efectos de incluir en sus consideraciones una serie de fenómenos e interacciones que en el pasado no eran considerados de importancia para las dinámicas “geopolíticas” que definían las interacciones entre los miembros de la Comunidad Mundial.

Se trata de reconocer, desde el punto de vista teórico- metodológico, la existencia de aspectos que abarcan lo que las visiones *tradicionales* llamaron “Temas de la Baja Política” y que se han hecho fundamentales en las dinámicas y procesos que son característicos de la Política Mundial de la Posi Guerra Fria. O, tal y como lo coloca Walker, de lo que se trata es de redefinir las dinámicas espacio- temporales a las cuales tradicionalmente ha estado

¹⁹ “The task of sorting out and clarifying the nature of global turbulence . . . is compelling because it has thrown the world's images of political institutions and its conceptions of political processes into flux. Redefinitions of political life are developing and, along with them, specifications of the norms, habits, and practices that constitute global politics are evolving.” (Rosenau, 1990: 26).

sujeta la teoría de las relaciones internacionales a los efectos de incorporar analítica y conceptualmente las implicaciones de las nuevas dinámicas globales²⁰

En los capítulos siguientes intentaremos examinar las implicaciones conceptuales de las elaboraciones teóricas con las que se adelanta el estudio de las relaciones internacionales globales. Creemos que una de las tareas fundamentales a asumir en el contexto del actual debate teórico por el cual transita nuestra disciplina, es la de redefinir conceptos, deconstruir las categorías contenidas en nuestra caja de herramientas conceptuales²¹ e ir re-elaborando nuestra manera de comprender teóricamente las implicaciones de las transformaciones globales que están implícitas en el actual desarrollo del Sistema Mundial.

²⁰ "if it is true that contemporary political life is increasingly characterized by processes of temporal acceleration, then we should expect to experience increasingly disconcerting incongruities between new articulations of power and accounts of political life predicated on the early- modern fiction that temporality can be fixed and tamed within the spatial coordinates of territorial jurisdiction". (Walker 1993: 14)

II – Hacia una Caracterización de los Espacios Globales. El tema de la Estructura Internacional.

“Global Turbulence can be defined as a worldwide state of affairs in which the interconnections that sustain the primary parameters of world politics are marked by extensive complexity and variability.”

James Rosenau

1. – Si en algo hay coincidencia entre los estudiosos de la Política Mundial, es en la noción de que nos encontramos ante un cambio sustantivo en la Estructura del Sistema Internacional Global (Rosenau, 1990; Neufeld, 1993), al punto de que la forma como se encuentran distribuidas las relaciones y las potencialidades de Poder, entre los diferentes Actores de la Comunidad Mundial, está cambiando de una manera sustancial²¹. Todo parece indicar, que los ‘viejos arreglos’ que definían los ‘Espacios de Gobernabilidad Global’ del Sistema Westfaliano, han perdido su capacidad para regular las interacciones y los intercambios que se producen en un ‘Orden Global’ que tiende a redimensionarse para hacerse mucho más dinámico y complejo²².

El mundo ha cambiado de manera sustancial, rompiendo con los ‘viejos pilares’ sobre los que se sustentaban las dinámicas westfalianas (Zacher, 1992). Mientras que en el pasado los fenómenos de carácter internacional pasaban por la intermediación de los intereses del Estado Nacional, definiéndose sus implicaciones y sus alcances en función de

²¹ Tal y como lo coloca Barbé: “Cuando hablamos de la Estructura Internacional, nos estamos refiriendo a la configuración de poder surgida de las relaciones entre actores”, la cual se constituye, desde el punto de vista operativo, en una noción que nos ayuda a establecer los límites dentro de los que se mueven los actores en su conjunto”. (Barbé, 2000: 197)

las potencialidades de poder y los intereses de estos actores, en la actualidad nos encontramos con que el Estado Nacional se enfrenta a un contexto en el cual sus capacidades para controlar las dinámicas globales, se ve disminuida.

Más allá de lo que plantean las tesis ‘hiperglobalistas’ (Held, 2000) y las visiones postmodernas más extremas (Tomassini, 1992), según las cuales, como consecuencia de los avances de la telemática y de los nuevos avances de las comunicaciones y de la microelectrónica, el Estado Nacional simplemente tiende a desaparecer, a desdibujarse, al punto de que, –según plantean–, son los individuos los nuevos y exclusivos protagonistas de las dinámicas globales. Estas tesis nos parecen como mínimo extremas, si bien es cierto que el Estado Nacional no tiene capacidad para atender de manera eficiente las diversas situaciones que caracterizan al Sistema Mundial contemporáneo, no lo es menos que este continúa siendo un jugador fundamental dentro de esas dinámicas²¹.

En ese sentido nos parece relevante la propuesta de Rosenau, según la cual estamos situados en un Mundo que tiende a bifurcarse. Es decir, un mundo en el cual conviven las dinámicas propias de lo Estadocéntrico con las que permiten la construcción de un espacio descentralizado donde se estructuran relaciones multicéntricas. La presencia del Estado Nacional dentro de las dinámicas globales es evidente, sobre todo luego de la reacción de los Estados Unidos al ataque de las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre del

²¹ En este contexto la idea de complejidad está referida al incremento de las interconexiones y a la aceleración de los procesos que determinan las interrelaciones y los intercambios entre los actores internacionales/globales.

²² “It is difficult to ignore the present capacity of states to control the instruments of coercive force and the public needed to support their use. The range of issues on which these instruments can be used effectively has narrowed considerably in recent decades, but not yet to the point where it is reasonable to presume that states and their world are dissolving into a multicentric environment. Instead, states must be regarded as still capable of maintaining the norms and practices of their own international system.” (Rosenau, 1990: 247).

2002, y que se manifestaron en acciones de guerra emprendidas por ese país en contra de Afganistán y de Irak.

Lo anterior no obsta, sin embargo, para que se reconozca que las dinámicas de la Seguridad Internacional han cambiado de manera sustantiva (vid. Rosenau, 1995) al punto de que el enfrentamiento ya no parece estar definido en función de las operaciones militares de dos ejércitos colocados frente a frente en un campo de batalla, utilizando sus capacidades bélicas para obtener ventajas geopolíticas, sino que por el contrario el dilema parece estar referido a la existencia de grupos paramilitares y/o terroristas con ubicación variable y difícilmente identificables. Es indudable que el desarrollo de capacidad y tecnología militar representa una ventaja comparativa para quien la posea, aun cuando, en nuestro criterio, esto no se presente como el factor determinante de los patrones de intercambio e interacciones globales.

En realidad, nos encontramos con que el Estado Nacional ha dejado de ser, si es que alguna vez lo fue, una 'caja negra' que actúa como un ente maximizador de potencialidades de poder, sin que en los procesos de toma de decisiones se tomaran en consideración los procesos de carácter doméstico y, más aún, sin que los individuos pudiesen efectivamente participar dentro del juego de las interacciones internacionales. En tal sentido, lo doméstico y lo internacional constituirían ámbitos de acción fácilmente diferenciables. Era doméstico todo lo que sucedía dentro de las fronteras del Estado Nacional, mientras que era internacional lo que sucedía fuera del espacio territorial sobre el cual el Estado ejerce soberanía.

El problema es que en la actualidad las fronteras no constituyen un medio de separación efectiva entre los dos tableros de juego. Por una parte nos encontramos con que los individuos están en capacidad para traspasar los fácilmente las fronteras del Estado-

Nacional y hacerlas permeables. Por una parte, la información traspasa a lo largo de las líneas y los accidentes geográficos que separan un ámbito de territorialidad de otro, universalizando valores culturales, visiones de mundo y ampliando la capacidad cognitiva de los individuos. Por otra parte, nos encontramos con que se han desarrollado una serie de instrumentos tecnológicos (internet, msu, telefonía celular, etc) que permiten a los individuos acceder información, intercambiar ideas y hacerse presente en el ámbito global, superando las realidades de carácter espacio- temporal propias de las dinámicas estatales (vid. Borges 1995, Keohane y Nye, 1998).

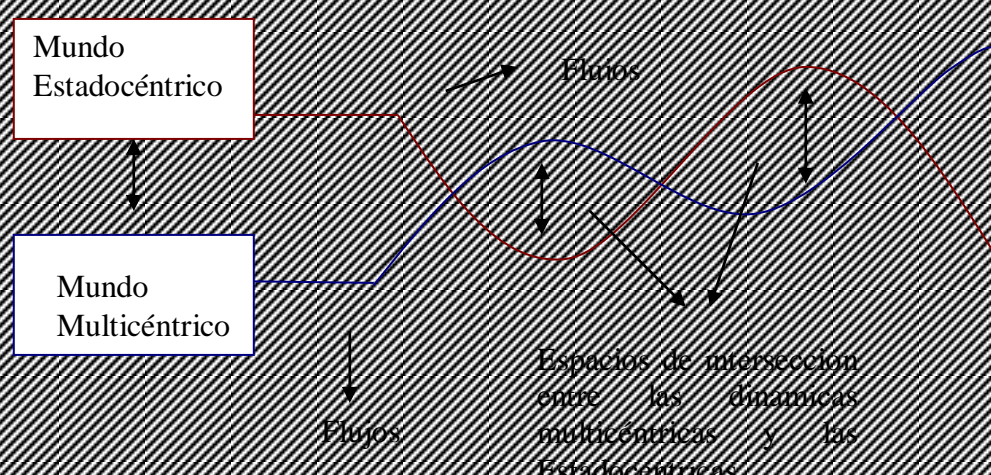
Si de lo que se trata es de construir políticas que permitan la consecución de los intereses de los actores involucrados, se entiende que la concepción sobre la cual se construye la política no puede estar limitada a las preocupaciones tradicionales referidas a la maximización de las potencialidades de poder y la seguridad territorial, por el contrario, entendemos que el ámbito doméstico del Estado- Nacional es un ámbito complejo dentro del cual están presentes intereses múltiples y contradictorios, que deben ser considerados y agregados en el proceso de formulación de las políticas y de los cursos de acción a los efectos de garantizar la construcción de apoyos y la legitimidad de las acciones (vid. Maoz, 1990).

La globalización no sólo trae como consecuencia la reducción de los espacios geográficos y sociales, la aceleración extensión e intensificación de los flujos de intercambio²⁴ (vid. Held, 2000), sino que además implica la necesidad de garantizar que las decisiones sean construidas en función de la agregación de los diversos intereses de los actores domésticos y globales que pudieran ser afectados por esta, así como la construcción

²⁴ "... flows refer to the movement of physical artifacts, people, symbols, tokens and information across space and time". (Held, 2000: 16)

de una estructura de justificación que permita garantizar la legitimidad de los cursos de acción que fueran adoptados. Para colocarlo de manera gráfica:

Esquema N° 1 Intersecciones entre las dinámicas de los dos Mundos de la Política Mundial²⁵



En el esquema se plantea que los flujos de interacciones e intercambios que se producen en el ámbito de la sociedad y los que se producen en el ámbito del Estado tienden a entrecruzarse y hacerse interdependientes. Como vemos, hay espacios dentro de los cuales estos flujos funcionan con independencia uno del otro (las partes más alejadas de las líneas pertenecientes a cada ámbito particular), pero, en general, se trata de demostrar que la tendencia es a que los espacios de interacción entre estas esferas sean cada vez más amplios e inclusivos. Así, en el ejemplo que utilizamos más arriba referido a las acciones bélicas de los Estados Unidos en contra de Irak, nos encontramos con que, dentro del Sistema Mundial contemporáneo aún la decisión de ir a la guerra, requiere de la construcción de coaliciones (win set) que le proporcionen legitimidad a la acción, y, adicionalmente, exige que en el ámbito doméstico se construya una base decisional adecuada como para garantizar niveles de apoyo que permitan sustentar la acción política durante un lapso de tiempo lo suficientemente largo como para garantizar que los objetivos planteados en la acción se cumplan.

²⁵ Este esquema está basado en el planteamiento teórico y epistemológico de Rosenau, 1990.

ii. – Lo anterior ha traído como consecuencia una transformación sustantiva en lo que tiene que ver con la manera como se organizan los intercambios y los procesos de carácter global. Nos encontramos con una transformación profunda no sólo en lo que tiene que ver con los actores y con las polaridades, sino que incluso confrontamos la necesidad de “reinventar” los sistemas normativos que sirven como parámetros estructurales sobre los cuales construir los espacios de convivencia colectiva y las interacciones entre los diferentes actores. Para decirlo de otra manera, de lo que se trata es de la necesidad de establecer reglas de juego que efectivamente sirvan para “señalizar” de una manera suficientemente clara los límites a la acción de los actores, para garantizar la continuidad de los intercambios, el respeto de los acuerdos, y la construcción de espacios para la democracia y la paz⁴⁰.

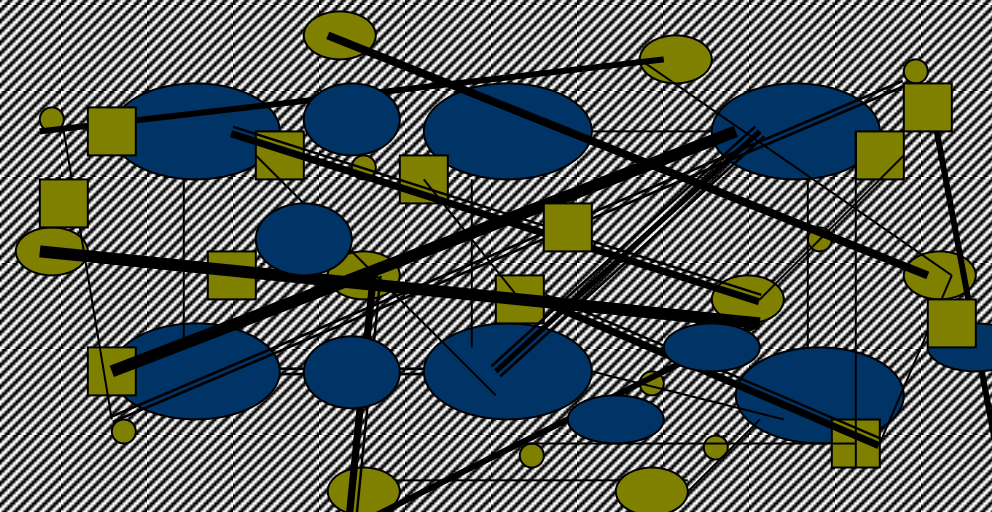
Con la globalización se desdibujan las fronteras entre lo doméstico y lo externo (Putnam, 1993; Moravcsik, 1993). Aspectos de nuestras construcciones sociales que considerábamos bien establecidos, sufren mutaciones sustantivas, que dificultan la capacidad de los decisores para elaborar cursos de acción suficientemente consistentes con los retos que confrontan⁴¹. La aparición de valores culturales de alcance global, los dilemas de la construcción de legitimidad para la acción pública, e incluso, la nuevas formas que

⁴⁰ En tal sentido es necesario destacar que “las estructuras, las capacidades y las relaciones de poder que prevalecen en el Sistema en un determinado momento son las que determinan el carácter de la pauta de relaciones entre Naciones y, de tal manera, la naturaleza del Sistema Internacional” (Barbe, 2001:197).

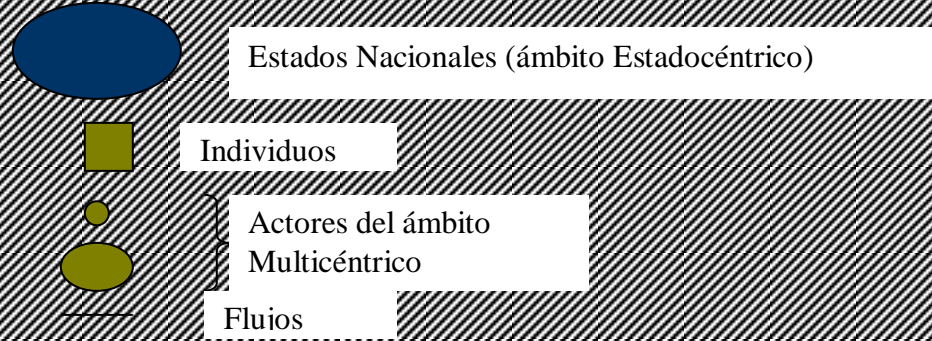
⁴¹ “El avance del proceso de transnacionalización y el fin de la Guerra Fría, con su énfasis en un conjunto diferente de valores, transforman profundamente la estructura del sistema internacional de la postguerra, y los principios en torno a los cuales se había constituido, cuyas raíces se hundían en la edad moderna. Surge así, gradualmente, una visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos sectores de la sociedad nacional en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más globalizado, en el que predominan los conceptos de interdependencia y bienestar, haciendo retroceder las viejas preocupaciones por el poder y la seguridad” (Lomassini, 1993: 65).

adopta el problema de la construcción de la soberanía, hacen que cada vez más, los eventos sociales, económicos y políticos que se suceden en cualquier lugar del mundo se interconecten con otros fenómenos y generen impactos cada vez mayores en grupos sociales que pudieran estar alejados geográficamente, incrementándose así la complejidad y la densidad de los flujos y el número de interconexiones²⁸. Tal y como veremos en nuestro próximo esquema.

Esquema N° 2. Dinámica de los Flujos Globales en la Estructura Bifurcada del Sistema Internacional



²⁸ la globalización puede ser conceptualizada como "a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions - assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact - generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power" (Held, 2000: 16)



El esquema pretende dar la idea de que las interacciones dentro del mundo bifurcado son tremendamente complejas, como vemos los flujos (representados por las líneas negras) son multidimensionales y se entrecruzan entre los diversos actores, la diferencia de grosor entre estas líneas implican la diferente densidad que estos flujos adquieren en función de los actores y los intereses involucrados. Así, mientras existen dinámicas que son exclusivas de los Estados Nacionales y otras exclusivas de los actores ‘no sujetos de soberanía’ hay una tendencia creciente a que las líneas se entrecrucen aumentando la complejidad del sistema.

iii – Nos encontramos ante una *estructura multipolar asimétrica* en la cual conviven e interactúan actores con grandes diferenciales de poder relativo y que se involucran en juegos de intereses que pretenden garantizar la consecución de objetivos particulares dentro de un ambiente de recursos escasos y demandas y necesidades crecientes y, la mayoría de las veces, excluyentes. En este contexto, la conceptualización del Poder se transforma de una manera radical. Ya no se trata de construir capacidad militar, sino de definir y poner en práctica estrategias que permitan garantizar la consecución de objetivos concretos.⁴⁹

⁴⁹ "Politics involves efforts to achieve interdependent outcomes; power refers to the ability to increase the probability that preferred outcomes will occur." (Lamborn, 1997: 191)

Todo parece indicar que en nuestros tiempos y como consecuencia de la aceleración de los Procesos Globales (Held, 2000), las transformaciones de la Agenda Internacional (Latouche, 2003), la revelación de la democracia como un valor cosmopolita (Sen, 2000; Held, 1995) y el desarrollo de valores universales (Derechos Humanos, Libertad, Paz, Justicia, etc) que se constituyen en los componentes de una *razón pública* de dimensiones globales (Rawls, 2001): el concepto de Poder necesita ser redefinido en términos de la **Capacidad Estratégica** que tienen los actores para lograr, efectivamente, la consecución de los objetivos que previamente se han trazado, los cuales están orientados a garantizar su inserción dentro del Sistema Internacional Global y mantener allí relaciones de carácter competitivo. Es decir, relaciones que les permitan garantizar la satisfacción de sus intereses particulares en concordancia con el interés del colectivo y dentro de marcos institucionales coherentemente bien definidos.

Esta dinámica tiende a limitar la capacidad de acción unilateral por parte de los Estados más poderosos. No queremos decir con esto que la utilización del poder militar no siga constituyendo un factor fundamental dentro del Juego Global. Eso parece estar suficientemente demostrado con las acciones de guerra adelantadas por una coalición de potencias occidentales lideradas por los Estados Unidos en Contra de Irak, sin el respaldo y, aún en contra, de las decisiones de las Naciones Unidas. Tal y como ya hemos indicado, los actores más poderosos desde el punto de vista clásico, tienen una ventaja comparativa, en relación con aquellos que tienen menos capacidad militar, pero tal y como hemos visto en el desarrollo de la situación "in situ" aun después de ganada la guerra en contra de Irak, la situación parece lejos de estar en vías de resolverse.

No solo se trata de que los constantes ataques terroristas provenientes de combatientes del régimen depuesto han causado más bajas de soldados de la coalición y

de personal civil que las causadas por los enfrentamientos sino, que además, y mucho más importante, la acción unilateral tiende a perder legitimidad, de manera que la justificación de la acción bélica y posterior invasión y permanencia de los ejércitos como fuerzas de ocupación, parece ser más difícil de justificarse ante la falta de pruebas que demuestren la presencia de armas de destrucción masiva, las limitaciones para el establecimiento de un gobierno autónomo y democrático y los retrasos en las labores de reconstrucción nacional. Las lecciones más recientes de la Guerra de los Estados Unidos en contra de Irak y de la cruzada antiterrorista parecen estar indicándonos que la acción unilateral no puede ser impuesta de manera permanente, independientemente de los recursos bélicos con los cuales se cuente.

Efectivamente, estamos lidiando con fenómenos que traspasan los alcances del Estado Nacional y su capacidad de atenderlos y darle solución mediante la utilización de sus propios recursos. En tal sentido, ante una Estructura Mundial en la cual el poder tiende a hacerse menos tangible, es necesario garantizar la construcción de decisiones de carácter colectivo que cuenten con el apoyo de coaliciones ganadoras mínimas y que se legitimen mediante la intermediación de "Instancias Decisorias" de carácter global.

Quizás una de las características fundamentales del *Nuevo Orden Global*, sea precisamente que nos vemos confrontados con asuntos y temas multidimensionales de carácter transnacional que se entrecruzan y que traspasan fácilmente los "muros" artificiales representados por las fronteras del Estado Nacional y que, en consecuencia, deben ser atendidos dentro de instancias de carácter multilateral fundamentadas en el desarrollo de marcos institucionales lo suficientemente consistentes como para garantizar la reducción sustantiva de la incertidumbre y el encauzamiento de los procesos y los flujos

globales dentro de parámetros estructurales (reglas de juego) bien estructuradas y consistentes.

Estamos en presencia de un sistema de polaridades múltiples, en el cual el poder se se distribuye de manera no uniforme pero amplia entre diferentes actores (Rosenau, 1990). El concepto de Poder se ha convertido en una categoría compleja que se relaciona con la **capacidad** que tienen los actores para alcanzar la consecución de objetivos específicos, al menor costo posible (Keohane & Nye 1989). Se trata de la idea de que los diferentes actores concurren en un proceso de agregación de intereses que les permiten tomar decisiones colectivas de carácter interdependiente mediante las cuales atender de manera eficiente problemas específicos.

iv -- Dentro de la dinámica Westfaliana la capacidad de actuación dentro del Sistema Internacional era definida en función de la conceptualización clásica del Estado Nacional, en consecuencia, eran considerados Actores, aquellas entidades que tenían capacidad para ejercer su Soberanía sobre un territorio y una población bien diferenciados y contaban con el reconocimiento jurídico y de facto de los demás miembros del Sistema (Ferrigni, Guerón y Josko, 1980). Más allá de las interacciones que se producían en el ámbito de la Diplomacia y el Intercambio Comercial, se entendía que el elemento determinante de las Relaciones Internacionales era el ejercicio del Poder conceptualizado en su manera más tradicional. Siendo esta así, nos encontramos con que los aspectos preponderantes de las interacciones entre los Estados Nacionales eran, en consecuencia, de carácter geopolítico. En ese contexto, era posible trazar una línea bien diferenciada entre los aspectos domésticos, que se situaban dentro de las fronteras jurisdiccionales del Estado Nacional y los aspectos externos, situados fuera de ese ámbito.

Esta visión parece haber perdido su utilidad para explicar la evolución reciente del Sistema Mundial. Quizás sea mucho más útil decir que, conceptualizados de manera amplia, son Actores *todos aquellos entes individuales o colectivos que poseen capacidad estratégica para actuar dentro de la Comunidad Mundial mediante el desarrollo de mecanismos que les permitan definir sus intereses y adelantar políticas y estrategias a través de las cuales puedan alcanzar sus objetivos*. Esta visión permite incluir dentro de la idea de "actor internacional global" no solo a los nuevos actores no- sujetos de Soberanía (multinacionales, transnacionales, sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales e incluso individuos) sino que incluso, nos permite introducir dentro del análisis lo relacionado con las dinámicas domésticas del Estado Nacional (Burocracia, Sociedad Civil y Sistemas de Toma de Decisiones), el cual "literalmente" se abre a las presiones que desde lo internacional impactan y hacen permeables las fronteras nacionales.

III – Gobernabilidad Global. Enfrentando los Dilemas de la Acción Colectiva.

“Globalization depends on effective governance now as in the past. Effective governance is not inevitable. If it occurs, it is more likely to take place through interstate cooperation and transnational networks than through a world state.”

Robert Keohane

“At a time when hegemony is declining, when boundaries (and the walls that seals them) are disappearing, when the squares of the world’s cities are crowded with citizens challenging authorities, when military alliances are losing their viability, ... the prospects for global order and governance have become a transcendent issue. As the scope of the transformation widens and as its pace intensifies, the more urgent do questions about the nature of order and governance become.”

James Rosenau

1.- Cuando hablamos de la Gobernabilidad como fenómeno global³⁰, nos estamos refiriendo al establecimiento de normas de convivencia que regulen las interacciones entre los miembros de la Comunidad Mundial y garanticen la construcción de relaciones de cooperación³¹. Ya antes nos hemos referido al hecho de que el Sistema Mundial no cuenta con un ente de gobierno lo suficientemente poderoso como para imponer reglas de juego y normas de comportamiento sobre la totalidad de los actores que lo componen. Entonces, ¿cómo se construyen esos espacios de convivencia dentro de los cuales es posible establecer relaciones de cooperación que permitan reducir el conflicto entre los componentes del Sistema?

³⁰ “... globalization means the shrinkage of distance on a world scale through the emergence and thickening of networks of connections” (Keohane 2000: 1).

³¹ Estamos planteando que la cooperación es posible, cuando las reglas del juego estén claramente definidas, cuando se reduce la incertidumbre y existen garantías mínimas de que los acuerdos serán respetados, toda vez que existen mecanismos que permiten aplicar sanciones sobre quienes asumen acciones no cooperativas.

En primer término es necesario considerar que los actores asumen conductas de carácter colectivo a los efectos de atender problemas que no pueden ser resueltos eficientemente de manera individualizada, o cuando la actuación individual proporciona menos beneficios de los que es posible obtener actuando de manera cooperativa. Es decir, cada actor tendrá una propensión a actuar de manera tal que le permita obtener la mayor cantidad de beneficios que le sea posible aunque esto signifique que el beneficio total para la comunidad (la función de bienestar colectivo) sea inferior a la que es posible lograr mediante la adopción de acciones cooperativas (vid. Axelrod 1984, Barragán 1998).

El argumento anterior se hace más claro cuando lo consideramos, con fines explicativos, dentro del marco del llamado "dilema de la seguridad", de acuerdo con el cual cuando un actor asume la necesidad de incrementar su potencial militar a los efectos de garantizar más eficientemente su seguridad, lo que al mismo tiempo, incrementa los niveles de inseguridad del resto de los actores, quienes actuarán, consecuentemente, incrementando su arsenal militar y adelantando preparativos para una posible confrontación bélica²⁷.

Aún cuando en esa situación todos estarían mejor reduciendo el gasto militar, a los efectos de utilizarlo en políticas de desarrollo (educación, salud, bienestar social, etc) se genera una escalada que los coloca al borde de la confrontación bélica, dentro de la cual, en términos estratégicos, se establece un punto de equilibrio muy inestable (vid. Gauthier 1986). Mas en concreto podemos pensar en el Escalamiento y la Detente que caracterizó las relaciones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos durante la Guerra Fría o en la

²⁷ ... "Saying that stable states make for stable world amounts to no more than saying that order prevails if most states are orderly. But even if every state, being stable, strove only for security and had no designs on its neighbors, all states would nevertheless remain insecure; for the means of security for one state are, in their very existence, the means by which other states are threatened" (Waltz, 1986: 51)

situación de amenazas permanentes a la paz del Medio Oriente en razón del arsenal bélico que poseía Irak antes de la operación *Tempesta del Desierto*. Situaciones de este tipo producen soluciones dentro de las cuales algunos de los actores podrían lograr maximizar en el corto plazo, (Irak invade Kuwait en 1990 y mantiene durante algún tiempo control sobre los pozos petroleros de ese país) pero que en el largo plazo generan inestabilidad e inducen a la utilización ineficientes de los recursos que son necesarios para lograr un equilibrio más consistente.

El mismo fenómeno lo encontramos reflejado en las llamadas guerras comerciales durante las cuales una actor toma acciones, -aumentando las restricciones arancelarias o reduciendo las cuotas de importación, para evitar que los bienes y servicios producidos por algún competidor accedan al mercado local, lo cual pone en graves aprietos a la economía exportadora cuando las limitaciones son impuestas por un socio comercial importante. Otro caso está referido a los boicots comerciales, mediante los cuales una economía o un grupo de ellas impone restricciones de acceso a un producto determinado por parte de los consumidores.

Un buen ejemplo de esto último, está representado por el Boicot que los países productores de petróleo impusieron sobre los países industrializados durante la década de los 70s y que representó una profunda crisis de carácter global, reduciendo los niveles de crecimiento y de consumo de la economía mundial, acrecentando la inestabilidad del sistema financiero internacional y produciendo una profunda crisis en las balanzas de pagos de las economías más industrializadas. Al reflexionar sobre el tema pudieramos tener, de entrada, la impresión de que, efectivamente, los productores habían logrado establecer una política que incrementaba su control sobre la economía mundial. Sin embargo, los países industrializados respondieron reduciendo sus importaciones, incrementando la exploración

y explotación de petróleo dentro de sus territorios y ampliando sus reservas estratégicas, tras lo cual, en el largo plazo, los países que pertenecieron al Cartel de la OPEP fueron paulatinamente perdiendo el control que habían mantenido sobre el producto, su producción y comercialización²³.

Lo anterior nos demuestra una situación en la cual la utilización de una estrategia de maximización en el corto plazo permite lograr objetivos muy puntuales (control sobre los mercados petroleros) pero al costo de reducir el bienestar colectivo (disminución del crecimiento económico mundial). Vale la pena destacar que este caso presenta un aspecto adicional que resulta muy interesante y que está referido al hecho de que, a pesar de haber obtenido beneficios inmediatos, en el largo plazo la posición negociadora de los actores que, en primera instancia, decidieron no cooperar, es decir, aquellos que adelantaron el embargo petrolero, se deterioró sustancialmente. No solo pasaron a ser considerados como socios comerciales poco confiables dentro de los mercados internacionales, sino que, adicionalmente, perdieron su "share" del mercado petrolero internacional y, consecuentemente, su capacidad estratégica para el logro de objetivos concretos.

ii. – Las interacciones que se producen en el ámbito de la Comunidad Global son de carácter estratégico. Es decir, al definir estrategias que les permitan garantizar la obtención de sus intereses particulares los actores deben considerar los intereses y las preferencias de

²³ De acuerdo con Gilpin: "A cartel has a powerful tendency to undermine itself, and its maintenance requires the existence of a large producer with excess capacity that can instill discipline, such a leader can strongly influence world prices through increases or decreases in the aggregate supply. By 1973, the Saudis dominated world energy markets, by increasing or decreasing their production, they maintained the cartel and influenced the world price."

In the early 1980s, this Saudi influence over the cartel was undermined and OPEC's fortunes were dramatically reversed. The success of conservation measures, the entry of new non-OPEC producers, and global recession greatly reduced world demand for petroleum. (Gilpin, 1987, 297).

los actores con los cuales interactúan³¹. La condición de actor de la comunidad mundial está referida a la *capacidad* que se posee para definir objetivos particulares, conceptualizar estrategias orientadas al logro de esos objetivos y movilizar recursos que permitan hacer operativas esas estrategias³². En tal sentido, es necesario considerar que los actores tienen preferencias y deseos particulares, percepciones del mundo e intereses, que pueden estar, y en general están, en contraposición con los deseos, preferencias e intereses de los demás actores.

En este contexto, un intento de maximización de beneficios particulares que algún actor intente adelantar de manera unilateral tenderá a generar resistencias sustantivas de parte de aquellos actores cuyos intereses pudieran verse afectados. De manera que la *capacidad que tiene un actor para definir y estructurar cursos de acción viables* va a estar determinada por las limitaciones del contexto en el cual se actúa y por el conjunto de intereses que se encuentren en juego en un momento dado. Es así como los jugadores definen sus cursos de acción tomando en consideración los comportamientos, las estrategias y los intereses de sus contrapartes³³.

Los actores racionales tienden a buscar maximizar sus objetivos, en tal sentido, uno podría pensar que en ausencia de un gobierno centralizado las interacciones que se produzcan dentro del Sistema Mundial deberían estar caracterizadas por la confrontación

³¹ "En la elección estratégica se incluye la interacción: en ella el actor considera que su conducta es sólo una variable entre muchas, de modo tal que su elección debe responder a las expectativas que él tenga sobre las elecciones que hagan los demás que a su vez han de elegir respondiendo a sus propias expectativas" (Gauthier, 2000: 41-42).

³² "Capabilities must be defined relative to specific outcomes. The term is meant to describe all action resources that allow an actor to influence an outcome in certain respects and to a certain degree". (Scharpf, 1997: 43).

³³ "...actors are aware of their interdependence and that in arriving at their own choices will try to anticipate the choices of the others, knowing that they will do the same" (Scharpf, 1997: 10).

permanente. Con lo que nos encontramos, sin embargo, es con que en realidad existen amplios espacios en los que la cooperación es posible, y, más aun, en los que ésta se constituye en la característica fundamental de ciertas interacciones, todo esto en el marco de una racionalidad limitada. Después de todo, la evolución reciente del Sistema Mundial está caracterizada por un número muy amplio de acuerdos de ampliación e integración de mercados comerciales, acuerdos para la reducción de los arsenales de arma de destrucción masiva, acuerdos para la protección del medio ambiente, entre otros.

Ahora bien, ¿cómo pueden los maximizadores racionales definir relaciones de cooperación? Este tema presenta gran interés para el estudio de la política mundial contemporánea. Podemos empezar diciendo que las conductas maximizadoras, generan una inequivalencia entre los intereses individuales de los actores y los intereses del colectivo como totalidad, limitando las posibilidades de construir espacios de gobernabilidad global. (Sen, 1999/1995; Kerkhane, 1995). En situaciones de este tipo, los actores tendrán incentivos para asumir conductas no cooperativas, generando, tal y como ha demostrado la Teoría de los Juegos y hemos hecho notar anteriormente, un *output* que será inferior al que puede ser generado mediante la cooperación.

La cooperación es posible *si y solo si* se garantizan ciertos arreglos de carácter institucional que permiten garantizar una redistribución más o menos justa de los costos y beneficios generados por las interacciones. De manera que el asunto no es tan simple como firmar un pacto entre los diferentes miembros de la Comunidad Mundial según el cual todos se ponen de acuerdo en asumir conductas cooperativas. Por el contrario, el problema tiene que ver con la posibilidad real de construir "espacios institucionales" dentro de los cuales se pueda garantizar el cumplimiento de los acuerdos, redistribuir costos y beneficios, imponer sanciones sobre las conductas no cooperativas y definir una equivalencia funcional

entre las funciones de bienestar individual de los diferentes actores que forman parte del arreglo institucional y las funciones de bienestar colectivo de la comunidad en su conjunto.

En tal sentido, la cooperación es posible cuando la estructura del juego permite la reducción de los costos de transacción, permite reducir la incertidumbre y proporciona predictibilidad a la actuación de los "otros"³⁷. (Lektzian y Souva, 2001, Barragán 1995).

iii. - La Cooperación es el equivalente a un "bien colectivo" es decir, un bien que se caracteriza por el hecho de que los beneficios generados por su provisión son aprovechados de manera equitativa por todos los actores, - esto es: nadie puede ser excluido del aprovechamiento del bien aun cuando todos se beneficiaran de su existencia- en tanto que los mismos no pueden ser capitalizados de manera absoluta y exclusiva por nadie en particular.

Esta situación tiende a reducir los incentivos que tienen los actores para suministrar y/o construir espacios cooperativos democráticos³⁸, con lo cual el abastecimiento será ineficiente (Olson, 1965, Elster, 1989), creando en los actores incentivos para adoptar conductas no cooperativas³⁹. De hecho, los actores actuarán como "free riders" en espera que los espacios normativos sean provistos por "alguien más".

³⁷ "The actors themselves depend on socially constructed rules to orient their actions in otherwise chaotic social environments and because, if they in fact perform this function, these rules must be common knowledge among the actors and hence relatively accessible to researchers as well. Institutions have explanatory value because sanctioned rules will reduce the range of potential behavior by specifying required, prohibited, or permitted actions" (Scharpt, 1997: 39).

³⁸ Tal y como veremos más adelante, el problema de la democracia es esencial. Como veremos las reglas de cooperación pueden ser suministradas de manera coactiva. El problema con este tipo de arreglos es que tienden a ser ineficiente, por cuanto que no implican una distribución medianamente equitativa de las utilidades producidas por el sistema normativo. En espacios medianamente democráticos existe al menos la posibilidad de discutir racionalmente lo relacionado con las implicaciones del sistema de reglas y la distribución de costos y beneficios, produciendo, por definición, resultados de mayor equidad.

³⁹ "The theory of noncooperative games assumes that actors act on their own, without the possibility of binding agreements and with a single-minded interest in maximizing their own awareness of their

En tal sentido, se debe considerar que el juego de la cooperación es un juego complicado. La cooperación solo es posible cuando existen ciertas condiciones mínimas que favorecen su desarrollo. El argumento básico, que es el argumento de Axelrod (1984), plantea que allí donde los actores son pocos, conocen sus situaciones (su historial cooperativo o no cooperativo) donde las interacciones se repiten, la información es completa y se encuentra distribuida de manera equitativa, surgen incentivos que favorecen la cooperación.

En un mercado de competencia perfecta donde el intercambio no es costoso (no existen costos de transacción), se produce una propensión natural al comportamiento cooperativo. El argumento parece contundente, en contextos sociales poco complejos, no cooperar es costoso, toda vez que es fácil determinar y hacer seguimiento de *todos los involucrados* y es posible aplicar sanciones sin que esto genere costos excesivamente altos para quienes las aplican. De esta manera, se genera un sistema que incentiva la cooperación social a mismo tiempo que se definen sistemas sancionatorios para los defectores.

Sin embargo, este razonamiento no nos ayuda a confrontar el problema de la cooperación dentro del sistema mundial contemporáneo. Vivimos en una comunidad compleja, con una gran multiplicidad de sujetos e intereses. En estas circunstancias, difícilmente podemos predecir las estrategias de la totalidad de los jugadores y difícilmente es posible recabar información acerca de las acciones pasadas, las preferencias y las actitudes de los demás actores⁴⁰. La información, después de todo, es costosa, de manera

interdependence with other actors and with complete knowledge of the available strategies and the associated payoffs of all other players' (Scharpf, 1997:99)

⁴⁰ "Cooperation is difficult to sustain when the game is not repeated (or there is an end game), when information on the other players is lacking, and when there are large numbers of players. We usually observe cooperative behavior when individuals repeatedly interact, when they have a great deal of information about each other, when small numbers characterize the group. But at the other extreme, realizing the economic

que, sin la existencia de marcos institucionales funcionales, la solución del dilema de la acción colectiva en contextos complejos, no será otra que la solución no cooperativa. Es decir, los actores intentarán maximizar sus funciones de bienestar individual en perjuicio de los intereses de sus oponentes. Ahora bien, en la medida en que se trata de jugadores racionales, todos asumirán la misma estrategia construyendo, de esa manera, una solución al juego que es inferior a la solución cooperativa y que reduce sustancialmente los niveles de gobernabilidad del Sistema.⁴¹

iv. Los comportamientos de los individuos son el resultado de un proceso de aprendizaje social que ha sido probado en multiplicidad de ocasiones y que ha servido como la fuerza organizadora que se constituye en la columna vertebral sobre la cual se “cimenta” y se le da coherencia a un “engranaje social” que se manifiesta y es modelado por las características del entramado institucional dentro del cual los actores actúan.⁴² Las instituciones nos permiten saber de donde venimos y hacia donde vamos, las razones por las cuales los sujetos toman algún tipo de acción ante una situación en particular, la forma como responden a los problemas que confrontan y la manera como se comportan ante situaciones concretas. Las instituciones nos permiten conocer como es que ha evolucionado

potential of gains from trade in a high technology world of enormous specialization and division of labor characterized by impersonal exchanges is extremely rare, because one does not necessarily have repeated dealings, nor know the other party, nor deal with a small number of other people. In fact the essence of impersonal exchange is the antithesis of the condition for game theoretic cooperation” (North, 1991: 17).

⁴¹ “cuando no existe un acuerdo sobre un resultado o sobre un conjunto de estrategias, es racional que cada persona intente maximizar su utilidad atendiendo a las estrategias que esa persona espera que elijan los demás, mientras que en el contexto de un acuerdo, es racional que cada persona apunte a obtener un resultado óptimo atendiendo a las estrategias acordadas con los demás.” (Gauthier, 1986: 164)

⁴² “Institutional constraints include both what individuals are prohibited from doing and, sometimes, under what conditions some individuals are permitted to undertake certain activities. They therefore are the framework within which human interactions take place.” (North, 1991: 4)

el entramado de interacciones sociales, económicas y políticas, al mismo tiempo que nos permiten saber hacia donde se mueve la sociedad. En un sentido se puede decir que las instituciones son los factores determinantes de la eficiencia o ineficiencia de los intercambios sociales⁴⁹.

La gobernabilidad del sistema global, en nuestro criterio, va a estar determinada por la densidad y la funcionalidad del entramado institucional dentro del cual los diferentes actores estructuran sus interacciones. Este se constituye en un conjunto de canales que se entrecruzan y se interconectan y que de alguna manera, para usar el símil de Elster (1989), se van constituyendo en el cemento que mantiene a la sociedad unida. En esta concepción, se entiende que es a través de instituciones, “bien modeladas” en términos de su eficiencia y de su adecuación a las necesidades del sistema- como se propicia la construcción de las relaciones de cooperación, la reducción de la confrontación y el conflicto y se hace posible garantizar ganancias sustantivas para los interesados. Esto es, precisamente, lo que induce a los actores a adoptar conductas cooperativas.

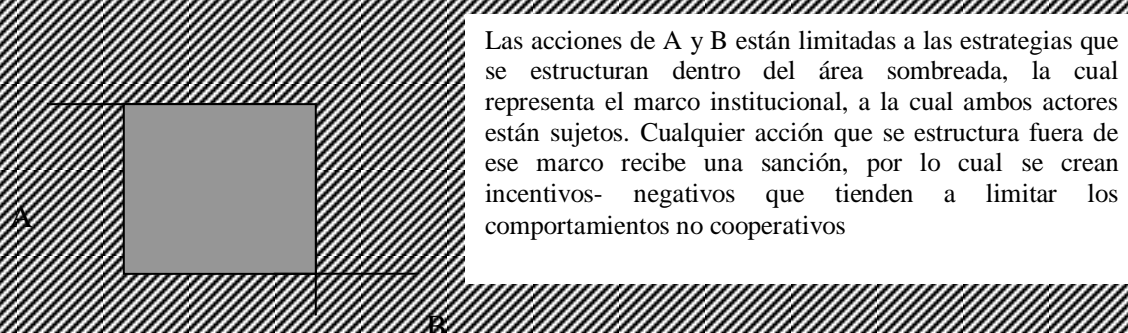
Las instituciones son los parámetros estructurales que se constituyen en los límites dentro de los cuales las interacciones y los intercambios son posibles, eficientes y continuos. Quizás una buena forma de colocarlo es la utilizada por Brennan y Buchanan (1985) cuando plantean que las instituciones son “reglas del juego” que definen los “espacios” dentro de los cuales los individuos pueden actuar, constituyéndose en los límites operativos a partir de

⁴⁹ The actors themselves depend on socially constructed rules to orient their actions in otherwise chaotic social environments and because, if they in fact perform this function, these rules must be “common knowledge” among the actors and hence relatively accessible to researchers as well. Institutions have explanatory value because sanctioned rules will reduce the range of potential behavior by specifying required, prohibited, or permitted actions” (Scharpf, 1997: 39)

los cuales los interesados definen sus intereses y estructuran las estrategias que les permitan su consecución. Siendo esto así nos encontramos con que las opciones de comportamiento no son limitadas, sino que las mismas se enmarcan dentro de parámetros operacionales bien definidos³⁴.

Lo anterior puede señalarse esquemáticamente de la manera siguiente:

Esquema N° 3. Las Instituciones como Parámetros Estructurales



Dentro de los marcos definidos por las reglas del juego los jugadores tienen múltiples opciones sobre las cuales construyen sus estrategias de maximización, cualquier estrategia que este situada fuera del marco definido por las reglas, representa una opción no válida, un juego sucio, inaceptable dentro del tablero estratégico en el que se produce la interacción y en caso de ser descubierta, el jugador debería estar sometido a un conjunto de sanciones previamente especificadas. Las instituciones crean incentivos para la cooperación al definir los parámetros dentro de los cuales las funciones de bienestar individual no entran

³⁴ "Institutions not only constraint feasible strategies, but they also constitute the important players of the game and shape their perception and valuation of outcomes in the payoffs matrix." (Scharpf, 1997: 40)

en contradicción y de alguna manera se hacen complementarias con las de bienestar colectivo.

Cuando creamos instituciones, estamos generando mecanismos que nos ayudan a reducir la incertidumbre acerca del comportamiento de los demás. Las instituciones definen las normas y reglas que regulan las interacciones entre los actores sociales, en tal sentido, se puede afirmar que son instancias que hasta cierto punto ayudan a predecir la actuación de los individuos y en circunstancias determinadas nos ayudan a conocer el rango dentro del cual se enmarca la actuación de la contraparte³⁷.

Esto es importante en la medida en que podemos afirmar que en sociedades con un grado de complejidad relativamente alto (sociedades modernas) las relaciones que se producen entre sus miembros no pueden estar reguladas por relaciones de libre mercado, ya que estas fallarían en distribuir de manera equitativa las externalidades (positivas y negativas) que se generan como sub-productos del intercambio social, generando, ineficiencias profundas en los sistemas de asignación y enviando “señales” negativas a los actores.

A este respecto, es importante señalar que la clarificación de *las reglas del juego* incrementará el número de transacciones y el margen de beneficios para las partes. Entre otras cosas, este marco normativo debe contemplar aspectos tales como: respeto de la soberanía, la reducción de los privilegios asociados con el potencial militar, el desarrollo del Derecho Internacional, la reducción de la discrecionalidad, la integridad de los sistemas judiciales de carácter global, el fortalecimiento de las organizaciones multilaterales y la

³⁷ “In short, the games that are in fact being played in policy processes are to a large extent defined by institutions” (Scharpf, 1997: 40).

toma de decisiones colectivas, entre otros muchos. Bajo esta línea de argumentación, parece claro que el éxito o fracaso de la Comunidad Mundial en construir "espacios de gobernabilidad global" y asegurar la continuidad armoniosa, eficiente y efectiva de los intercambios que se producen en su seno, va a estar determinado por la posibilidad o no, de desarrollar un marco institucional lo suficientemente coherente y sólido como para reducir la incertidumbre y garantizar el cumplimiento de los acuerdos (Vid Sen 2000)

v – Una vez planteada la importancia de los marcos institucionales para la construcción de la gobernabilidad global, es necesario entrar a considerar la manera como estos se construyen. Aun cuando este será el tema de los dos próximos capítulos es importante hacer algunas consideraciones iniciales. En el ámbito de las Política Mundial el problema de la dotación de "espacios normativos" que propicien la cooperación se ha resuelto tradicionalmente mediante la acción de Actores Hegemónicos. Ésto es, actores con suficiente poder como para imponer, dentro de sus áreas de influencia, unas reglas de juego que tienden a favorecer la consecución de sus intereses.

Estos actores logran imponer "acuerdos normativos" que regula las interacciones entre los miembros de esa Comunidad y definen los parámetros dentro de los cuales los actores pueden interactuar, al mismo tiempo que asumen casi la totalidad de los costos implícitos en el proceso de provisión del "bien colectivo" (Vid Keohane 1989). Esta solución al Dilema de la Acción Colectiva se constituye en una solución de carácter autoritario, tremendamente costosa, que solo puede ser mantenida, como veremos en el próximo capítulo, mientras se conserven las potencialidades de poder de los actores en cuestión.

El problema que tenemos en la época post-westfaliana se refiere a la necesidad de construir un orden global dentro de espacios sociales en los que no existen actores hegemónicos lo suficientemente poderosos como para imponer las reglas del juego del Sistema sobre un número considerable de actores e imponer sanciones a quienes actúan fuera de esos marcos normativos. En esa medida, consideramos que la gobernabilidad del sistema está determinada por la libre aceptación y cumplimiento de unas reglas que son establecidas mediante un juego cooperativo³⁶.

Nuestra propuesta está relacionada con la idea de que en ámbitos post-hegemónicos las reglas deben ser definidas de manera cooperativa y democrática, tal y como veremos en el capítulo V de este trabajo.

³⁶ "Governance is thus a system of rule that is as dependent on intersubjective meaning as on formally sanctioned constitutions and charters. Put more emphatically, governance is a system of rule that works only if it is accepted by the majority, whereas governments can function even in the face of widespread

IV. - La Política como Ejercicio del Poder. Una Visión desde el Realismo Político

“El interés nacional como tal debe ser defendido contra la usurpación por otros intereses no nacionales. Incluso, una vez que esto se haya llevado a cabo, se debe establecer un orden racional entre los valores que componen el interés nacional y entre los recursos vinculados a ellos”

Hans Morgenthau

“The theory, like the story, of international politics is written in terms of the great powers of an era. This is the fashion among political scientist as among historian, but fashion does not reveal the reason lying behind the habit. In international politics, as in any self-help system, the units of greatest capabilities set the scene of acting for others as well as for themselves

Kenneth Waltz

i- Quien revisa el desarrollo teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales, se encuentra con que el Realismo Político se constituye en uno de los referentes teóricos, conceptuales y metodológicos más importantes para la comprensión de muchos de los procesos políticos que han contribuido con la evolución del Sistema Internacional global. Mas allá del argumento recurrente de que va desde Tucídides encontramos un planteamiento que favorece el análisis de las interacciones que se producen entre los actores de la comunidad mundial desde la perspectiva de la *Política del Poder*³⁷, lo cierto es que el argumento del Realismo ha estado presente de manera permanente a lo largo de los diferentes estadios por los cuales ha transitado el estudio de las dinámicas de la política mundial.

opposition to their policies. In this sense governance is always effective in performing the functions necessary to systemic persistence, else it is not conceived to exist” (Rosenau, 1992: 4- 5)

No sólo se trata de que las categorías teóricas del Realismo constituyen parte fundamental de los diferentes debates y diversos desarrollos conceptuales de la disciplina, sino que se trata, de manera más fundamental, del hecho de que los presupuestos de esa Escuela de Pensamiento se han establecido como los referentes conceptuales fundamentales desde los cuales un número importante de actores internacionales han construido y siguen construyendo las políticas que les sirven como estrategias de posicionamiento en el ámbito internacional global⁴⁸.

El argumento realista se construye sobre la premisa de que el Sistema Internacional es, esencialmente, anárquico, razón por la cual cada uno de los actores que lo componen deben desarrollar ciertos mecanismos que les permitan garantizar su supervivencia⁴⁹. Nos encontramos con un sistema en el cual no existe una estructura centralizada (un ente de carácter supraestatal) que regule las interacciones y los intercambios que pudieran producirse entre sus diversos componentes⁵⁰.

En esta concepción, el equilibrio del sistema se define en base a un mecanismo de "balance de poder" que se fundamenta en la capacidad que tienen los diferentes actores para desarrollar potencialidades y poner en práctica estrategias de acción que les permiten

⁴⁸ En el *Myth of Dialogue*, Tucídides refiere que "the standard of justice depends on the equality of powers to compel and... in fact the strong do what they have the power to do and the weak accept what they have to accept" (cit. por Lebow y Kelly, 2001: 601).

⁴⁹ "Por más de dos mil años, lo que Hans Morgenthau bautizó como 'Realismo Político' ha construido la tradición principal para el análisis de las relaciones internacionales en Europa y sus retoños del Nuevo Mundo" (Keohane, 1989: 37).

⁵⁰ In a sense the "anarchic field" describes a nonstructure, or an institutionally free context, in which individual actors will interact with one another in the absence of a preexisting relationship, or of specific obligations, between them. They are thus free to use all strategies within their capability, and they are constrained only by physical limitations and by the countermoves of other actors. (Scharpf, 1997: 98)

⁵¹ De alguna manera Morgenthau es el padre del argumento, sin embargo nos parece importante decir que casi la totalidad del pensamiento Realista, Neorealista y estructuralista, literalmente, se "articula" con base en esta presunción.

garantizar la consecución de sus intereses. Se trata de la idea de que, mientras no existan sistemas de regulación de carácter universal y con capacidad suficiente para imponer sanciones sobre todo aquel que irrespete las reglas del juego, los Estados tendrán la potestad de utilizar todos los medios que considere pertinentes para proteger su soberanía y, en última instancia, garantizar su supervivencia⁵¹

En el ámbito doméstico el Estado ejerce funciones regulatorias, a través de las cuales se definen las normas o 'reglas de juego' sobre las cuales se establecen las interacciones, se regulan los comportamientos de los individuos y se establecen y aplican sanciones cuando éstas no son cumplidas. En el ámbito mundial nos encontramos con que no se han desarrollado suficientemente mecanismos centralizados con capacidad para definir normas e imponer costos cuando éstas no son respetadas, viéndose los Estados obligados a adoptar políticas de 'autoayuda' que les permitan sobrevivir.

En ausencia de controles normativos no existe la posibilidad de predecir los rangos dentro de los cuales pudieran producirse las actuaciones de los actores internacionales en un momento determinado. El argumento nos coloca frente a frente con una situación de carácter Hobbesiano, un 'estado de naturaleza' en el cual priva el conflicto y la confrontación permanentes entre Estados que intentan ejercer algún tipo de dominación sobre sus pares.

⁵¹ Es importante señalar que para el Realismo Político y sus derivados los Estados se constituyen en los actores fundamentales de las relaciones internacionales, de hecho: "Neorealism is bound to the state. 'Neorealism is state centric' ... It offers a 'state as actor' model of the world ... this means that for the purpose of theory, one must view the state as an entity capable of having certain objectives or interests and of deciding among and deploying alternative means in its service ... the state must be treated as an unproblematic unity, an entity whose existence, boundaries, identifying structures, constituencies, legitimation, interests, and capacities to make self-regarding decisions can be treated as given, independent of transnational class and human interests, and undisputed (excepts perhaps by other states)" (Ashley, 1986: 268)

Al no existir instancias de regulación lo suficientemente desarrolladas, los actores internacionales confrontan riesgos permanentes que se traducen en amenazas a su soberanía y su supervivencia. De acuerdo con el Realismo, en situaciones de anarquía los Estados-Nacionales se ven en la necesidad de adelantar todas las acciones que sean necesarias a los efectos de garantizar su Seguridad (Morgenthau, 1990; Waltz, 1986). El Estado tiene como obligación última la de garantizar su propia supervivencia, en consecuencia cuando existen riesgos a la autonomía y a la integridad del Estado se impone la *Razón de Estado*, la cual supone que este tiene la facultad para utilizar sus potencialidades para garantizar su defensa última².

De lo que se trata, entonces, es de que en situaciones extremas los Estados tendrán una tendencia natural a actuar para garantizar la protección de sus fronteras, reducir las influencias de lo internacional sobre lo doméstico, garantizar el ejercicio de la dominación sobre un territorio y una población en particular y ampliar sus posibilidades para ejercer influencia sobre espacios geográficos determinados³. Esta argumentación nos refiere, casi de manera equivalente, las características del mundo durante la época de la Guerra Fría, nos encontrábamos en una situación en la cual dos Superpotencias mantenían una clara dominación sobre sus "áreas de influencia", equilibrando sus relaciones en función de la amenaza permanente de la utilización del Poder.

² "Exponiéndolo en la fórmula de una máxima de acción, la razón de Estado afirmaría: *ha de hacerse todo lo necesario para preservar el Estado*" (Guevara, 1993: 120). Siendo esto así, "la absolutización de la preservación del Estado significa que es un fin último, un fin en sí mismo, sin ningún otro fuera de él que lo condicione. Consecuentemente, todos los demás fines son potencialmente instrumentos al servicio de ese fin" (Guevara, 1993: 121).

³ "Among men as among states, anarchy, or the absence of government, is associated with the occurrence of violence" (Waltz, 1986: 93).

Ahora bien, dentro del pensamiento realista el poder está asociado a la utilización de la fuerza física como medio para obtener fines específicos⁵⁴, o, en otros términos, con el desarrollo de una capacidad militar de tal magnitud que posibilite tanto el ejercicio de la dominación como la construcción de áreas de influencia dentro de las cuales prevén los intereses de las potencias más poderosas. En el mundo "westfaliano" la posibilidad de utilizar la guerra para resolver controversias y adquirir recursos era considerada como una estrategia aceptable dentro de las dinámicas de la Política del Poder⁵⁵.

El sistema westfaliano se fundamentaba en un reconocimiento mutuo de la soberanía de los Estados sobre territorios particulares, lo que no limitaba que el recurso de la guerra fuera comúnmente utilizado por los diferentes componentes del sistema (vid. Zacher, 1992). Bien fuera para mantener el equilibrio de la balanza de poder dentro del sistema europeo de finales del siglo XIX, para la expansión territorial como en el caso de las llamadas Potencias revisionistas del Sistema Internacional (Alemania, Italia y Japón) a principios del siglo XX, o como medio para mantener el equilibrio bipolar durante la Guerra Fría⁵⁶.

n. - Hemos planteado a lo largo de estas reflexiones que uno de los dilemas más importantes con los cuales se enfrentan los actores internacionales globales es,

⁵⁴ El más importante de los cuales como ya hemos indicado es garantizar la supervivencia del Estado Nacional.

⁵⁵ "Existe una larga tradición de pensamiento político comúnmente denominada 'realista', para la cual la política es lucha o conflicto entre actores diversos" (Rey, 1998: 145).

⁵⁶ "The state among states it is often said, conducts its affairs in the broad shadow of violence. Because some state may at any time use force, all state must be prepared to do so -- or live at the mercy of their military more vigorous neighbors. Among states, the state of nature is a state of war, this is meant not in the sense that war constantly occurs but in the sense that with each state deciding for itself whether or not to use force, war may break out at any time" (Waltz, 1986: 98).

precisamente, el que tiene que ver con la construcción de estrategias y mecanismos que permitan garantizar la gobernabilidad del Orden Mundial. Evidentemente no existen soluciones sencillas. Tanto en el pensamiento del Realismo Político como en el de los Neorealistas nos encontramos con la idea de que ante una "situación objetiva" caracterizada por la estructura anárquica del sistema, los Estados Nacionales no tienen otra opción que la de instrumentar mecanismos que permitan la maximización de las potencialidades de poder y el acrecentamiento de áreas de influencia mediante la puesta en práctica de una política de "self-help"³⁷, la cual garantizaría contrabalancear el Interés Nacional de los diferentes actores.

Siendo que para los realistas la preocupación fundamental ha sido la de garantizar la seguridad del Estado Nacional, nos encontramos con que estos no tienen más alternativa que hacerse más poderosos a los efectos de tener la capacidad de "apelar" a la amenaza del uso de la fuerza cuando esto sea necesario. Desde esta visión del mundo se estructuró la política de "Detente" que caracterizó las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Nos encontramos entonces con que los actores definen, dentro de esta concepción, su "interés nacional" en términos de poder (vid Morgenthau, 1986).

Sin embargo, dentro de la evolución del orden mundial nos encontramos con que la guerra no es una actividad de carácter permanente, en realidad a pesar de la situación de anarquía que describe al sistema internacional global, no existe una situación de anomia. Los intercambios que se producen entre los actores de la comunidad mundial se producen

³⁷ De hecho, "atomized modern individuals-cum-sovereign-states postures like pre-social man in a state of nature surrounded by systemic violence and mistrust, with their hopes for justice and equality negated by the irresistible logic of an ethics of 'self-help' and the security dilemma. Here, in short, ethics is bounded by the egoism-anarchy thematic" (George, 1995:198-199).

dentro de marcos normativos fácilmente identificables, las actuaciones de los actores siguen un cierto patrón de comportamiento que permite regular sus interacciones. Parece claro que existe una tendencia que lleva al sistema a ir desarrollando una serie de 'reglas de juego' que permiten construir espacios de regulación para las interacciones que se producen entre los diferentes actores que lo conforman. Es en función de esos mecanismos, como los actores desarrollan una capacidad para determinar los límites dentro de los cuales sus actuaciones son consideradas aceptables por la comunidad mundial, en términos del mantenimiento del equilibrio del sistema o en relación con el respeto de los sistemas de valores universalmente compartidos y aceptados por los miembros de esa comunidad.

Ahora bien, ¿quién impone esas reglas de juego? según Waltz, cuando se conjuga la situación anárquica del sistema internacional y el desarrollo de 'capacidades' de parte de los Estados Nacionales, las relaciones de anarquía se convierten en relaciones de carácter jerárquico. Cuando uno o varios de los miembros del sistema mundial desarrollan capacidades suficientes como para ejercer la dominación sobre *ambas* porciones del sistema éstos ejercerán de manera natural, toda la influencia de la cual sean capaces⁵⁸. Desde esta óptica, parece natural que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética hayan logrado desarrollar y mantener amplísimos niveles de dominación sobre sus respectivas áreas de influencia durante la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Después de todo la guerra les había permitido desarrollar importantes complejos industriales y militares que les permitirían en el mediano plazo estructurar una distribución oligopólica del poder.

⁵⁸ "Great tasks can be accomplished only by agents of great capability. That is why states, and specially the major ones, are called on to do what is necessary for the world's survival." (Waltz, 1986: 107)

En este contexto, el equilibrio del Orden Mundial estaba fundamentado en la construcción de una estabilidad hegemónica (vid Keohane 1989). Allí donde existe un actor lo suficientemente poderoso este asumirá los costos implícitos en la construcción de los marcos normativos que van a definir y regular las interacciones entre los diferentes actores. Los costos asociados con la provisión de espacios de regulación es resuelto mediante la actuación hegemónica de los actores más poderosos, estos costearán la construcción de los marcos normativos, con la finalidad de garantizar que sus intereses prevalezcan sobre los del resto de los actores.

Es importante destacar que en este caso la existencia de reglas no implica que existan relaciones de cooperación entre los participantes en el juego. La cooperación implica la inexistencia de situaciones de supra-subordinación en las cuales los intereses de unos prevalezcan sobre los de los otros. En nuestro criterio lo que encontramos durante la Guerra Fría es que la estabilidad hegemónica garantiza la existencia de relaciones de *coordinación regulada*, en la cual los actores hegemónicos dictaban pautas de comportamiento que eran seguidas dentro de ciertos límites por los actores agrupados dentro de cada área de influencia.

Durante la confrontación bipolar los Estados Unidos y la Unión Soviética definieron unos términos de convivencia que garantizaron la gobernabilidad del sistema internacional. Por una parte existía un acuerdo tácito que implicaba la "convivencia pacífica", estructurada en función de las dinámicas de la contención y el equilibrio nuclear, y, por otra parte, se definió una imposición hacia *adentro* de los respectivos *áreas de influencia* de normas de conducta que regulaban la interacción entre los miembros de los bloques respectivos. La posibilidad de destrucción mutua que existía entre las

superpotencias, así como su capacidad para imponer sanciones dentro de su área de influencia se constituyeron en factores determinantes del equilibrio del sistema.

Lo que tenemos acá es una solución a los problemas de la "acción colectiva" que se fundamenta en mecanismos de carácter autoritario. Como sabemos cada uno de los actores tiene intereses particulares que intenta maximizar, para lo cual adopta políticas y estrategias con las cuales intenta posicionarse de una manera competitiva, es decir, los actores buscan obtener recursos que le permitan incrementar su poder e influencia con la finalidad de garantizar la consecución de sus intereses. Lo anterior nos sitúa ante el dilema clásico de la teoría de los juegos, cuando todos los "jugadores" intentan maximizar sin que mediante restricciones a sus intereses se genera una dinámica de inestabilidad que pudiera situar al sistema al borde de la inestabilidad⁵⁹

Un buen ejemplo de esto lo encontramos en la situación del sistema internacionales de la tercera década del siglo XX, cuando las llamadas Potencias Revisionistas adelantaron acciones que estaban orientadas a redefinir la distribución de territorios y de potencialidades de poder dentro del sistema⁶⁰, generando inestabilidades que terminaron dando paso a la II Guerra Mundial. La estabilidad del sistema se fundamentaba en el equilibrio de poderes europeo del siglo XIX, el cual había garantizado la paz en Europa desde el conflicto franco-alemán de la década de los setenta hasta la Primera Guerra Mundial.

La Gran Guerra, como fue llamada por los contemporáneos, introdujo cambios sustanciales en la estructuración del sistema internacional de la época. Se había "roto" la

⁵⁹ Es decir, se generan soluciones sub-óptimas en relación a los resultados que es posible obtener mediante arreglos cooperativos.

lógica de la balanza de poder que había privado en la conformación del sistema europeo. Por una parte la desaparición del Imperio Otomano y la humillación que la Paz de Versalles significó para Alemania, imponiéndole el pago desproporcionado de reparaciones y el desarme⁵¹. Por otra parte, el esfuerzo que implicó la Ira Guerra Mundial y, posteriormente, la crisis financiera de los años treinta significó un profundo agotamiento moral, económico y militar para los actores que tenían el potencial necesario para garantizar la estabilidad del sistema e imponer reglas de juego que fueran aceptadas por la totalidad de la comunidad mundial⁵².

En este contexto la comunidad internacional que formaba parte de la Sociedad de Naciones no estaba en capacidad para responder al peligro del expansionismo alemán. Francia mantuvo una política defensiva detrás de la línea Maginot, mientras que Inglaterra bajo la dirección del Primer Ministro Chamberlain, mantuvo una estrategia de apaciguamiento, bajo la creencia de que una vez satisfecha Alemania adoptaría un comportamiento "civilizado" en el concierto de las naciones. Fue esa incapacidad para actuar e imponer sanciones lo que, según Carr, dio origen a la Segunda Guerra Mundial, con los costos en bienes y vidas humanas que han sido suficientemente documentados por la literatura especializada. Para efectos de este trabajo, basta con decir que la conclusión de esta trama nos lleva a considerar que en ausencia de espacios normativos que estén en

⁵¹ Alemania, por ejemplo, se convirtió en el productor más importante de carbón y acero de la década de los años treinta, al mismo tiempo que logró reconstruir uno de los ejércitos más poderosos del mundo.

⁵² Durante el siglo XIX la derrota en la Guerra no implicaba la destrucción de los derrotados ni su debilitamiento excesivo, se consideraba que estos eran necesarios para garantizar el equilibrio, con la Primera Guerra Mundial se "rompe" literalmente con esa dinámica haciendo el equilibrio del poder muy inestable.

⁵³ No es nuestra la intención la de profundizar en este punto por no ser el nuestro un trabajo de historia.

capacidad de generar y aplicar sanciones el sistema entra en situaciones de inestabilidad que en casos extremos han generado conflagraciones de carácter mundial.

iii. – En la época de la Guerra Fría el problema de la inestabilidad fue atendido mediante la imposición de relaciones de poder de parte de las Superpotencias, las cuales no podían ser desafiadas por el resto de los actores del sistema. Los actores de la comunidad internacional habían quedado tan debilitados después de la Segunda Guerra Mundial que no estaban en condiciones de oponerse a la ‘dominación’ ejercida desde los centros del poder hegemónico. En realidad la mayor preocupación de la época, para la mayoría de los involucrados estaba referida a atender los procesos de reconstrucción nacional. Tanto la URSS y los EEUU asumieron durante ese periodo el costo implícito en la provisión de normas que reglaran el desarrollo de los procesos internacionales, pero, al mismo tiempo, contaron, como contrapartida, con la posibilidad de garantizar que los intereses predominantes fueran los propios.

En el caso de Occidente los Estados Unidos eran percibidos como una especie de ‘muro de contención’ en contra de la expansión Soviética, con lo cual los Estados que se encontraban dentro del área de influencia de los Estados Unidos aceptaban la limitación de sus propios intereses particulares a cambio de garantías para su propia seguridad. Por su parte los países que se encontraban dentro del área de influencia soviética se encontraban insertos dentro de las dinámicas de la confrontación bipolar, con lo cual eran considerados como espacios estratégicos dentro de la pugna entre las superpotencias. Estas asumían el costo de su protección en contra de la influencia externa, teniendo como contraprestación la posibilidad de definir relaciones de intercambio en las cuales resultaban favorecidas.

Esta solución a los dilemas de la acción colectiva se constituye, en nuestra opinión, en una solución ineficiente. Nos encontramos en una situación en la cual los marcos normativos no garantizan una distribución medianamente justa de los costos y beneficios de las interacciones. En este orden de ideas, es importante destacar que un sistema que no se basa en acuerdos de cooperación universalmente negociados e implementado por actores en condiciones de igualdad y libertad, tiende a conformarse como un arreglo social inestable toda vez que se fundamenta en la coacción y en la imposición de intereses particulares⁵³. En estas condiciones se incrementan los costos de monitoreo e implementación de los acuerdos, los actores siguen teniendo incentivos para adoptar comportamientos no cooperativos y los asuman cada vez que tengan la oportunidad de hacerlo. En estas condiciones, se hace necesario mantener una vigilancia constante y permanente sobre las actuaciones de los otros, lo que incrementa los costos de transacción y reduce la eficiencia de los mecanismos de regulación.

El sistema de reglas se impone a los efectos de garantizar los intereses del Hegemon, de manera que asumir conductas que fueran en contra de esos intereses equivaldría a asumir los costos implícitos en la detección. Nos referimos a que las matrices de pago dentro del juego tendrían una distribución inequitativa y asimétrica de utilidades para los diferentes jugadores. Asumir conductas que no garantizaran los intereses del "actor más poderoso" genera costos tremendamente altos, tal como en el caso de la invasión Soviética a Checoslovaquia, o la Guerra de Vietnam.

⁵³ En este capítulo hemos dado preponderancia al problema de la confrontación bélica, sin embargo nuestra pretensión es que el argumento sea extensible a otro tipo de interacciones, bien sea que se trate de relaciones económicas, arreglos migratorios, etc.

Entonces, el problema de la Acción Colectiva –referido en este caso a la provisión de normas que regulan las interacciones entre los miembros de la Comunidad Internacional, era resuelto mediante la actuación hegemónica de actores que poseían mayor poder relativo y cuya preocupación fundamental era la de garantizar su supervivencia, maximizar sus potencialidades de poder y mantener el control sobre un área de influencia determinada. El problema fundamental con esta solución es que la misma se mantendrá en tanto no se produzcan cambios dentro de las relaciones de poder que soportan el Sistema, esto es, en la medida en que el actor hegemónico este en capacidad de dar continuidad a las relaciones de supra- subordinación.

A pesar de la influencia que el Realismo Político ha tenido sobre los procesos y las interacciones de que producen en el ámbito de la Política Mundial, particularmente durante la época de la Guerra Fría, nos parece que esta es insuficiente para explicar la evolución más reciente del orden global. La propuesta política adoptada por el Realismo es sumamente costosa e ineficiente, no solo por el hecho de que el equilibrio se construya sobre la base de la utilización exhaustiva de recursos para garantizar las capacidades operativas del Estado, sino sobre todo porque este termina siendo el “equilibrio del terror”⁶⁴.

Finalizamos este capítulo con las siguientes consideraciones: La estabilidad hegemónica se fundamenta, entonces, en la existencia de actores que poseen potencialidades de poder proporcionalmente superiores al de resto de los miembros del

⁶⁴Referida, esto último tanto al problema de la disuasión nuclear, y al problema de la destrucción del mundo como a la monopolización de los beneficios económicos y comerciales.

sistema⁶³. Pero la dominación hegemónica implica la supervisión permanente sobre el resto de los asociados, así como la movilización de recursos para imponer sanciones.

Es importante destacar que los Estados Unidos realizó un ejercicio de auto-restricción que les permitió liderar al llamado “mundo libre” sin imponer sanciones excesivas sobre los miembros de la coalición, permitiendo la evolución más o menos independiente de sus políticas y permitiéndoles satisfacer gran parte de sus intereses y necesidades. El modelo de dominación soviético implicó la monopolización de los beneficios derivados de participar dentro de esa coalición política, lo que generó incentivos para que los asociados se retiraran de la misma, en cuando la debilidad de la URSS se hizo manifiesta, disminuyendo las capacidades que ese país poseía para restringir la acción independiente y la auto-determinación de los países agrupados bajo su liderazgo⁶⁴.

⁶³ “... un equilibrio puede ser impuesto por aquellos que tienen más probabilidades de beneficiarse con él. Para hacerlo necesitan poder sobre los que prefieren otro equilibrio. A menudo... los que tienen más que ganar también tienen a menudo menos que perder... Para los débiles la ley y el orden son muy importantes aunque estén fuertemente sesgados en contra de ellos. Sin la ley y el orden... no sobrevivirían. Los fuertes también prefieren la ley y el orden al estado de naturaleza, y naturalmente prefieren la ley y el orden sesgados a su favor... como son fuertes pueden sobrevivir al estado de naturaleza. Hay menos en juego para los fuertes, que es otro modo de decir que ellos tienen más poder para negociar que pueden emplear para imponer su equilibrio preferido” (Elster 1996:113-114).

⁶⁴ “Empires based on force will not endure. Attempts by hegemony to impress allies and states with their military capability and resolve are fraught with risk. They antagonize the audiences underout whatever residual support hegemony may retain, and increase the likelihood of rebellion if and when the hegemony suffer setbacks. Raw forces can impose us will at any given moment, but few hegemony have the military and economic capability to repress their subjects indefinitely. Hegemony need to justify their position through some kind of ideological claim backed up by tangible rewards. Allies and subjects must believe that hegemony also benefit them. Hegemony is essential for sustainable... alike. Allies who see themselves as the objects of exploitation will abandon their alliance when the opportunity arises.” (Lebow and Kelly, 2001: 600-601).

V. – El Tema Estratégico. Una visión desde los procesos globales.

“En el caso del Dilema en su uso normativo, cuando se destaca la superioridad de la salida cooperativa porque hace máxima la ganancia conjunta, hay adhesión a una racionalidad de segundo orden, es decir, una racionalidad que no es maximizadora de las ganancias esperadas para cada jugador, sino que busca la maximización de las ganancias sociales, aunque eso signifique sacrificar la expectativa de una mayor ganancia individual”

Julia Baragan

1.- Al asumir la idea de que el sistema internacional/ global es el equivalente a un gran tablero (Cardozo, 2001), en el cual las diferentes interacciones que se producen entre los jugadores definen y estructuran las dimensiones de los Procesos globales⁹⁷, estaremos, de igual manera, admitiendo que cada uno de los participantes dentro del juego lo hacen con la finalidad de obtener algún tipo de ganancias. Los actores internacionales pueden ser caracterizados como ‘agentes de decisión’, es el caso que estos permanentemente se encuentran realizando escogencias acerca de los cursos de acción que deben tomar en un momento dado y de las estrategias que deben ser adelantadas con la finalidad de garantizar la consecución de sus objetivos particulares (Maoz, 1990; Rey, 1998)

El problema es complejo y ha sido tratado extensamente por la literatura especializada (Sen, 1995). Existe una tendencia natural en los sujetos, sean estos individuales o colectivos, en adelantar acciones que están orientadas a la maximización de sus propios intereses y anteponerlos a aquellos que pudieran considerarse como propios del

⁹⁷ De acuerdo con Maoz los procesos internacionales pueden ser definidos como “... a Chain of temporally related and spatially interdependent intersections of decisions made by two or more actors in the global political system, which pertains to a particular set of issues, over a relatively long period of time” (Maoz, 1990: 2)

interés general de la totalidad de los asociados (Olson, 1964), de manera que nos encontramos permanentemente en una disyuntiva entre la satisfacción individual y el bienestar colectivo. En nuestro criterio esa idea se constituye en el eje fundamental de cualquier análisis sobre los problemas de la gobernabilidad global. Si todos los actores desean maximizar sus intereses en el corto plazo, las demandas se incrementarían de tal manera que resultaría imposible disponer de los mecanismos necesarios para garantizar su satisfacción, produciéndose en consecuencia una reducción sustantiva en el bienestar colectivo.

El ejemplo clásico está representado por el problema del calentamiento global y la emisión de dióxido de carbono y otras sustancias contaminantes al medio ambiente. Pareciera existir una coincidencia generalizada en la necesidad de reducir sustantivamente las emisiones de agentes contaminantes a la atmósfera terrestre, por cuanto se considera que esto contribuye al desarrollo del efecto invernadero y a la destrucción de la capa de ozono incrementándose los riesgos del cáncer de piel, destrucción de áreas productivas, lluvias ácidas, etc (Green, 1997). La disyuntiva se presenta al momento de decidir quiénes son los mayores responsables del calentamiento global y quienes deben asumir la mayoría de los costos en términos de la reducción de las emisiones.

Lo típico es que este tipo de discusiones termina convirtiéndose en una competencia de acusaciones mutuas en el contexto de la cual los países industrializados inculpan a los países productores de petróleo y estos a su vez replican diciendo que se trata de un problema de emisiones producidas por los vehículos de motor y fábricas ubicadas en el territorio de los países de mayor desarrollo relativo, sin que nadie asuma compromisos significativos asociados con la reducción en la producción de sustancias dañinas, de alguna

manera todos desean garantizar la protección del medio ambiente, pero pocos de los asociados parecen estar dispuestos a asumir los costos implícitos en ese proceso⁶⁸

Este caso nos sitúa en el típico Dilema del Prisionero referido al manejo de bienes comunes, sobre los cuales es difícil imponer un sistema de apropiación que permita definir los beneficios individuales por el uso, en este caso, de la atmósfera terrestre y los costos asociados con su deterioro. En realidad cada uno de los responsables preferirá continuar produciendo gases que produzcan efecto invernadero, por cuanto que tenderán a considerar que la emisión es muy pequeña para causar daño, a asumir los costos asociados con un beneficio que se diluye entre el colectivo y es difícilmente identificable. Como vemos este tipo de situaciones es susceptible de generar, en el corto plazo, ganancias para aquellos que se niegan a cooperar, a fin de cuentas, no se ven en la necesidad de redefinir sus procesos productivos, en tanto que genera pérdidas sustantivas que deben ser asumidas por el colectivo.

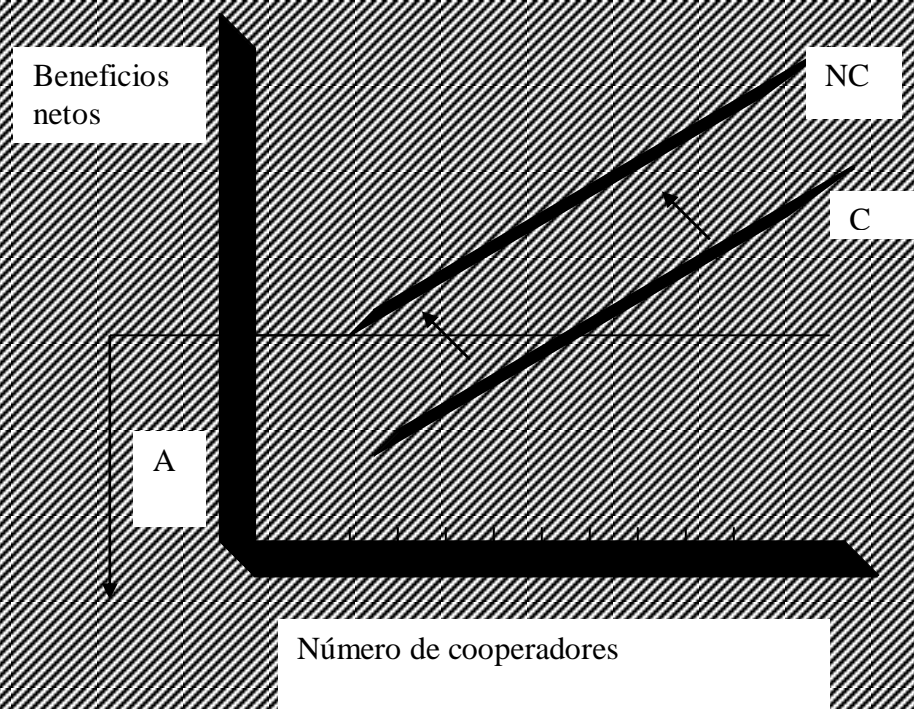
La paradoja de todo esto es que en el mediano plazo nos encontraremos con que las pérdidas se generalizan para la totalidad de los participantes en el juego, incluso aquellos que habían obtenido ganancias en una primera instancia⁶⁹. Tal y como se demuestra en el próximo diagrama la maximización individual genera "soluciones inferiores" a las

⁶⁸ "These situations are dilemmas because at least one outcome exist that yields greater advantage for *all* participants. Thus, a Pareto superior alternative exist, but rational participants making isolated choices are not predicted to realize this outcome. A conflict is posed between individual and group rationality. (Ostrom, 1998: 4).

⁶⁹ "Social dilemmas occur whenever individuals in interdependent situations face choices in which the maximization of short-term self-interest yields outcomes leaving all participants worse off than feasible alternative. In a public good dilemma, for example, all those who would benefit from the provision of a public good—such as pollution control, radio broadcast, or weather forecasting—find it costly to contribute and would prefer others to pay for the good instead. If everyone follows the equilibrium strategy, then the good is not provided or is underprovided. Yet everyone would be better off if everyone were to contribute." (Ostrom, 1998: 1).

soluciones de problemas colectivos que contemplan la utilización de estrategias cooperativas.

La paradoja de la maximización individual en contextos colectivos⁷⁰



Tal y como puede observarse en el diagrama los beneficios individuales de la no cooperación (NC), tienden a ser superiores a los asociados a la conducta cooperativa (la diferencia es determinada por los costos asociados con la cooperación, en nuestro ejemplo, sería el reflejo de incorporar tecnología que redujesen la producción de gases dañinos al medio ambiente) el problema, sin embargo, aparece cuando en respuesta a la acción no cooperativa de alguno de los asociados, el resto de éstos, responde asumiendo de igual manera conductas que benefician sus intereses particulares sobre el colectivo. Esta situación va a tender a reducir el número de cooperadores a cero, con lo cual la totalidad de los beneficios netos a obtener cae hasta producir resultados negativos para todos, tal y como lo señala la línea A.

⁷⁰ La idea de este diagrama es tomada de Ostrom, 1998.

ii. – La Política Internacional puede ser caracterizada como el conjunto de interacciones estratégicas que se producen entre los actores de la comunidad mundial¹¹. De manera que las actuaciones de los actores tiene un carácter interdependiente¹², lo que es susceptible de generar externalidades negativas o positivas sobre el resto de los actores¹³. Lo que queremos decir es que cuando se toma una decisión en el contexto de un mundo globalizado, en el cual los procesos y los intercambios se producen a velocidades vertiginosas y en el cual existe la posibilidad de tener información en tiempo real (Rosenau, 1990; Walker, 2000; Borges, 1995), es muy difícil evitar que las acciones que esas decisiones derivan no generen algún tipo de efecto sobre las actuaciones e intereses del resto de los actores. Así, por ejemplo, cuando alguno de los miembros de la OPEP decide incumplir con el sistema de cuotas de comercialización, la presencia de un excedente en el mercado de crudo genera la reducción de los precios del producto perjudicando al resto de los países productores.

Dentro de ámbitos sociales, las actuaciones individuales generan consecuencias colectivas, aún cuando las decisiones se constituyan de manera individualizada en consideración de las preferencias, deseos e intereses de cada uno de los actores, la

¹¹ "International relations consist in a continuous and interdependent flow of national choices" (Maoz, 1990: 6)

¹² "actors are aware of their interdependence and that arriving at their own choices each will try to anticipate the choice of the other, knowing that they in turn will do the same" (Scharpf, 1997: 10)

¹³ En contextos sociales las actuaciones de los individuos generan consecuencias no deseadas o previstas que imponen costos o beneficiar a algún otro actor. Las actuaciones no son neutras y tienden a tener un alcance distinto al que pudiera ser previsto en primera instancia por quien la lleva a cabo. Según Vanberg, "... para la cuestión de saber si un efecto colectivo ha surgido, *sin haber sido intencionado* no es decisivo el hecho de que ninguno de los actores participantes haya previsto o haya podido prever este efecto. Lo decisivo es que el correspondiente efecto agregado – sin que importe si alguien lo prevea o no– se produce por razones sistemáticas cuando los actores participantes, *separadamente*, persiguen solo sus intereses individuales, sin pensarse de acuerdo con respecto al efecto colectivo y sin que sus acciones sean coordinadas por alguna instancia central" (Vanberg, 1999: 17)

implementación de la acción no tiene un carácter neutro. Los decisores consideran de manera detallada las oportunidades que les presenta el entorno en el que se desenvuelven, al igual que la presencia, las preferencias y las acciones de los demás actores⁷⁴. De manera que los movimientos que se realizan en función de la obtención de un fin específico se encadenan con los movimientos de los demás actores, generando un "resultado social"⁷⁵.

El problema está, por supuesto, en garantizar que ese resultado sea uno que favorezca los intereses del colectivo sin perjudicar y, aun más, asegurando al mismo tiempo la satisfacción de los intereses individuales de los participantes en el juego. El hecho de que las acciones de los actores en búsqueda de satisfacer sus propios intereses se coordine, no significa que a partir de allí evolucione naturalmente el comportamiento cooperativo. La coordinación, en nuestro criterio, implica la ausencia del desorden, de manera que el juego coordinado permite definir con cierta claridad cuales son los parámetros dentro de los cuales es posible estructurar estrategias. Sin embargo, esto no implica la disposición de los jugadores para restringir sus intereses a los fines de construir beneficios compartidos⁷⁶.

En este sentido, un actor que actúe para garantizar su satisfacción individual, pudiera estar generando resultados sociales sub-óptimos⁷⁷. Veamos nuevamente nuestro ejemplo acerca de la cuota de producción de la OPEP⁷⁸. El incumplimiento permanente de

⁷⁴ "National decisions are based upon decisions maker's anticipation of decisions made at the same time or some future point in time by other actors." (Maor, 1990: 9)

⁷⁵ Un resultado que afecta a todos los involucrados.

⁷⁶ El juego de medez, por ejemplo, es un juego de coordinación en el cual los jugadores se enfrentan entre sí con la finalidad de conseguir una *estrategia ganadora*, en cuya elaboración se considera los posibles cursos de acción que pudiera seguir la contraparte, pero no se considera su bienestar particular.

⁷⁷ "The rational self-interest of individuals may lead them to behave in ways that are collectively disastrous" (Elster, 1989: 17)

⁷⁸ Este ejemplo tiene un fin eminentemente explicativo, no se pretende que la definición de cuotas de producción ni su manejo de parte de los asociados refleje los planteamientos acá elaborados.

las cuotas de producción de parte de alguno de los participantes en el acuerdo, sin que se produzcan correctivos, generaría, eventualmente, un dilema social que pudiera estar planteado en los siguientes términos por los afectados: "Todos nos hemos puesto de acuerdo para restringir la comercialización de nuestra producción, con la finalidad de garantizar el mantenimiento de los precios. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que estamos realizando los precios continúan disminuyendo, eso significa que alguno de los miembros del acuerdo no están cumpliendo con este, aprovechándose de la buena fe de los demás y obteniendo ganancias adicionales. A los efectos de evitar que se me continúe explotando, yo también actuaré irrespetando las cuotas que se me han impuesto". Si esta argumentación se generaliza nos encontraremos ante un gran dilema del prisionero que produce resultados ineficientes para todos.

iii - Hasta ahora hemos asumido que los procesos internacionales son el resultado de las interacciones y los intercambios que se producen entre los diferentes actores que constituyen el sistema y que sus dimensiones están determinadas por un conjunto de decisiones y estrategias de implementación que confluyen y se encadenan⁷⁹. De igual manera, hemos planteado que las decisiones de cada actor son el resultado de sus preferencias, intereses, deseos y de las oportunidades que los actores encuentran para materializarlas en función de las capacidades estratégicas que estos logran desarrollar. Sin embargo, esta línea de análisis nos llevaría a concluir que efectivamente la actuación

⁷⁹ "Decision making is a problem solving process by which an individual, group or organization chooses among alternatives courses of action (or inaction) one which is design to solve a particular problem or set of problems" (Maz, 1990: 12).

individual de cada cual, permite garantizar arreglos no explícitos sobre los cuales se estructura la gobernabilidad del orden mundial³⁰

En realidad como hemos visto, las cosas no son tan sencillas. Cuando Axelrod plantea que la cooperación puede construirse de manera no concertada como resultado de las interacciones reiteradas que se produce entre diversos actores (Axelrod, 1984), nos está indicando que de manera natural los individuos logran conseguir mecanismos que facilitan la definición de "espacios de convivencia" que tienden a ser respetados por todos los involucrados. De alguna manera Axelrod está planteando que la *estructura del mercado* permite la construcción de soluciones mutuamente beneficiosas, en la medida en que las interacciones tenderán autoregularse como si una mano invisible las dirigiera. Cada actor actuando de manera autointeresada generaría un incremento en la eficiencia de los intercambios que generaría un mejoramiento sustantivo del bienestar general (Vanberg, 1999).

El problema con esta explicación es que lleva implícita la suposición de que los actores están en disposición de autorestringir la maximización de sus intereses en espera de que el resto de los actores haga lo mismo a los efectos de garantizar un incremento en el bienestar colectivo. A los efectos de demostrar su argumentación Axelrod plantea que durante la Ira Guerra Mundial los hombres que se encontraban atrincherados en sus líneas respectivas, dándole el frente al enemigo, fueron desarrollando mecanismos que les permitían mantener, dentro de la tensión de la confrontación militar, unos arreglos mínimos

³⁰ "Intentions" are subjective phenomena. They depend on the perceptions and preferences of the individuals involved. People act not on the bases of objective reality and of assumed cause-and-effect relationship operating in the world they perceive. And people act not only on the basis of objective needs but also on the basis of preferences reflecting their subjectively defined interest and valuations and their normative convictions of how it is right or good or appropriate to act under the circumstances. (Schapp, 1997: 19)

de convivencia. Se debe recordar que la Gran Guerra se constituyó en una larga confrontación de posiciones donde se luchaba por mantener cada centímetro de terreno y en la cual los batallones enemigos estaban estacionados frente a frente durante largos períodos de tiempo.

En ese contexto las tropas enemigas empezaron a definir acuerdos tácitos, tales como no atacarse durante el tiempo de la comida, no disparar sobre heridos, permitir el acceso a los vehículos que traían provisiones de alimentos o medicinas, etc. La explicación a este fenómeno está referida al hecho de que existía una interacción permanente entre las tropas, lo que las llevó a descubrir que garantizar cierta tranquilidad al enemigo iba a ser respondido con un comportamiento recíproco, dándose inicio de esa manera a una *política de vivir y dejar vivir*. Al darse cuenta de esto los comandantes de los diferentes batallones introdujeron un esquema de rotación de las tropas, las cuales al no poder garantizar que se sustentaran los arreglos tácitos mediante la interacción permanente, empezaron a arriesgar en los ataques en contra del enemigo.

Esta solución a los problemas de la acción colectiva tiene como vemos un alcance limitado. Después de todo, el juego de la cooperación es un juego complicado. Es posible cooperar solo cuando existen ciertas condiciones mínimas que favorecen el desarrollo de un lenguaje cooperativo. El argumento básico, como hemos visto, plantea que allí donde los actores son pocos, conocen sus situaciones (su historial cooperativo o no cooperativo) donde las interacciones se repiten y la información es completa y es distribuida de manera equitativa, surgen incentivos que favorecen la cooperación. En este sentido, en un mercado de competencia perfecta donde el intercambio no es costoso (no existen costos de transacción) se produce una propensión natural al comportamiento cooperativo. El argumento parece contundente, en sociedades poco complejas no cooperar es costoso. Esto

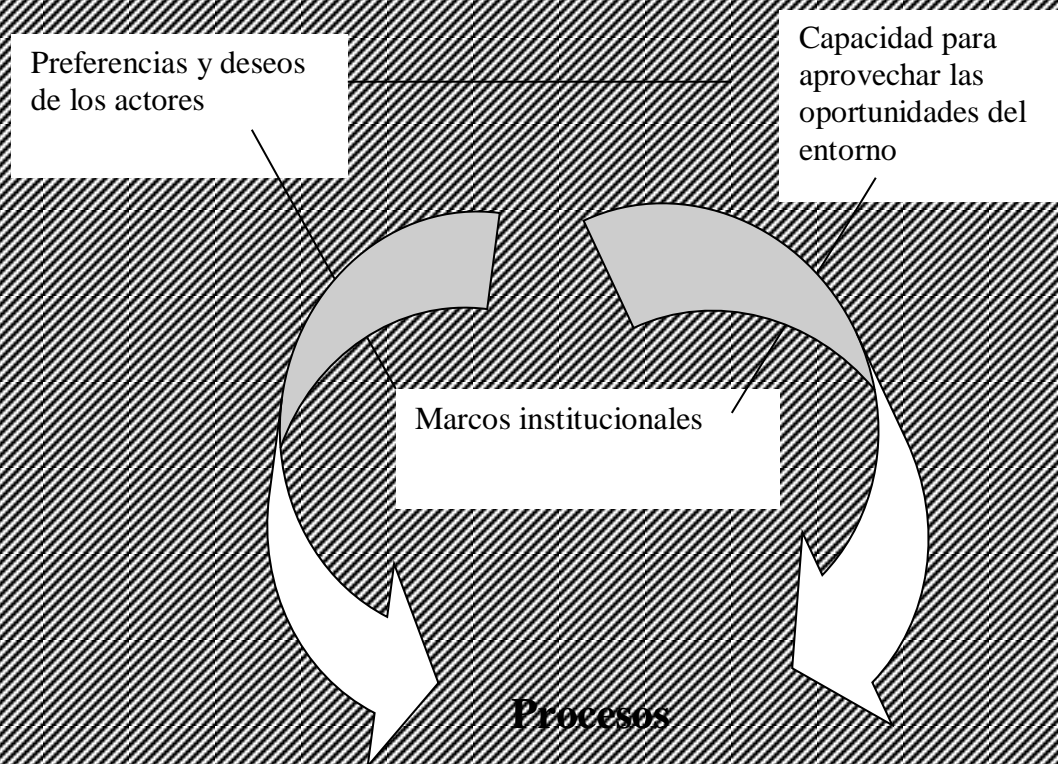
en la medida en que es fácil determinar y hacer seguimiento de todos los individuos y es posible aplicar sanciones sin que esto genere costos excesivamente altos (para quienes la aplican) de esta manera se genera un sistema de incentivos para la cooperación social.

Sin embargo, este razonamiento no nos ayuda a confrontar el problema de la cooperación dentro del orden mundial contemporáneo. Vivimos en sociedades complejas, con una gran multiplicidad de sujetos e intereses. Difícilmente podemos predecir las estrategias de la totalidad de los jugadores, difícilmente es posible recabar información acerca de las acciones pasadas, las preferencias y las actitudes de los demás actores. La información, después de todo, es costosa, de manera que, sin la existencia de marcos institucionales funcionales la cooperación se dificulta. Si todos los actores intentaran maximizar sus funciones de bienestar individual en desmedro de su oponente, nos encontraremos con que el resto de los jugadores asumirán la misma estrategia construyendo, de esa manera, una solución al juego que es inferior a la solución cooperativa.

iv – La pregunta que se nos presenta entonces, esta referida a ¿cómo garantizar la cooperación en ámbitos sociales que son complejos? Hasta ahora hemos hecho referencia al problema de la decisión como producto de los deseos y las oportunidades de los actores, dejando fuera un componente fundamental del proceso de construcción de las decisiones colectivas. Las decisiones no se toman dentro de un vacío normativo, en realidad estas son contextualizadas en función de los marcos institucionales dentro de los cuales se producen las interacciones.

El asunto se refiere a la necesidad de generar un sistema de normas que facilite el intercambio y garantice el establecimiento de relaciones de mutuo beneficio, mediante lo cual sea posible encauzar la diversas interacciones que se produce entre los miembros de la

comunidad mundial redefiniendo las matrices de pago que pueden obtener los actores cuando asumen cierto tipo de conductas ante situaciones determinadas. En marcos sociales complejos la cooperación es construida mediante el desarrollo de "espacios normativos" que garantizan costos sustantivos a aquellos que asuman conductas "socialmente perjudiciales"³¹. De manera que los procesos globales dependen de decisiones que se construyen en tres niveles:



³¹ ... "actors themselves depend on socially constructed rules to orient their actions in otherwise chaotic social environments and because, if they in fact perform this function, these rules must be "common knowledge" among the actors ... sanctioned rules will reduce the range of potential behavior by specifying required, prohibited, or permitted actions. If the severity and the certainty of sanctions is sufficient to render alternative courses prohibitively expensive, it may indeed be appropriate to say that in game theoretic terms, the set of feasible strategies is reduced to an institutionally defined subset. (Scharpf, 1997: 39).

A continuación consideremos el marco de situaciones que buscan auspiciar el libre comercio. Partamos de la idea de que los marcos legales que regulan los intercambios de bienes y servicios en el marco de la comunidad internacional no se encuentran suficientemente desarrollados, de manera que no contamos con un mecanismo que permita garantizar que una vez que hayan sido suscritos los acuerdos por las partes, estos serán cumplidos. Este tipo de situación genera un importante dilema para cada uno de los involucrados. La apertura comercial puede generar ganancias sustantivas referidas a los incrementos de la eficiencia que resulta de la especialización y el intercambio

Sin embargo, la apertura indiscriminada puede afectar los procesos productivos y deteriorar la balanza comercial de los involucrados en la negociación; ahora bien, nos enfrentamos a dos interrogantes fundamentales: ¿cómo garantizar que una vez suscrito el acuerdo cada una de las partes se comprometa a no inundar los mercados de las contrapartes? ¿cómo garantizar que una vez que se produce una reducción de las restricciones al libre comercio no se aproveche esa apertura del mercado para adelantar estrategias desleales? De manera que si un actor adelanta un comportamiento cooperativo abriendo sus mercados a la competencia externa, no existen garantías de que el resto de los actores respeten el acuerdo y actúen de la misma manera.

Nos encontramos en una situación en la que todos pueden resultar beneficiados si cooperan en la reducción de trabas al libre comercio, pero ninguno lo hace por cuanto que no existen mecanismos que permitan obligar a la contraparte a reducir sus propias limitaciones, lo que implicaría que el mercado del primero fuese inundado por los productos del segundo, imponiendo pérdidas importantes sobre su economía. Tal y como veremos en la matriz de pago que se ha elaborado más abajo, las partes recibirían importantes beneficios si cooperaran en la construcción de una solución de beneficio

mutuo. Sin embargo existen importantes incentivos para que no lo hagan, generando un sistema de pagos sub-óptimo⁸²

El caso del Libre Comercio. Una solución no cooperativa

		B	
		coopera	No coopera
A	Coopera	7, 7	1, 5
	No coopera	5, 1	2, 2

Nos encontramos en una situación en la que A y B obtienen beneficios si adoptan la decisión de cooperar reduciendo las restricciones al libre comercio, lo que les

⁸² "A good example of the fundamental problem of cooperation is the case where two industrial nations have erected trade barriers to each other's exports. Because of the mutual advantage of free trade, both countries will be better off if these barriers were eliminated. But if either country were to unilaterally eliminate its barriers, it would find itself facing terms of trade that hurt its own economy. In fact, whatever one country does, the other country is better off retaining its own trade barriers. . . the problem is that each country has an incentive to retain trade barriers, leading to a worse outcome than would have been possible had both countries cooperated with each other." (Axelrod, 1984: 7)

proporcionaría a cada uno una ganancia de 7⁸³, pero en la medida en que no existen garantías reales de que el acuerdo será respetado, tanto A como B temen ser traicionados en su buena fe por la contraparte viéndose en la situación de tener que asumir los costos asociados a la defeción del contrario.

En esta situación ambos actores actuarán racionalmente negándose a reducir las barreras arancelarias y para-arancelarias, manteniendo las restricciones al libre comercio, con lo cual sus ganancias estarían ubicadas en el cuadro inferior derecho, el cual representa un margen de ganancias inferior. Esto no nos dice nada por supuesto de la buena o mala intención de los actores, por el contrario da evidencia del carácter racional de sus actuaciones. Vale decir, que cualquiera de ellos pudiera argumentar que se niega a reducir aranceles por cuanto que considera que su contraparte está esperando que lo haga con la finalidad de aprovecharse de la situación e inundar su mercado generándole pérdidas, ante lo cual debe actuar negándose a proporcionarle al otro la oportunidad de que le haga daño⁸⁴.

La solución al dilema parece estar en la construcción de un régimen internacional de libre comercio que permita garantizar el incremento de los costos de la defeción al punto de convertir esa opción en una estrategia inadmisibles, al haberse creado un mecanismo que permite garantizar incentivos para la cooperación⁸⁵, con lo cual se produce una redefinición de los sistemas de pagos dentro del acuerdo tal y como veremos a continuación.

⁸³ Los números que se utilizan en la matriz representan las utilidades que pueden ser obtenidas por A y B, es importante destacar que los mismos han sido tomados de manera aleatoria, sin que representen ningún tipo de solución matemática al dilema. Vale destacar que aun cuando los acuerdos de libre comercio por lo general contemplan la participación de múltiples actores hemos escogido una matriz de 2 X 2 por considerarla más útil para los efectos explicativos que su utilización tienen dentro de este análisis.

⁸⁴ Esto genera una situación de desconfianza mutua que reduce la probabilidad del acuerdo.

⁸⁵ "The international organization or international framework creates a mega normative that creates the conditions for further trade liberalization agreements among the parties. No one is willing to cooperate if there is not assurance that the other parties will cooperate" (Goldstein 1998, 139)

El caso del Libre Comercio. Una solución cooperativa

A \ B		Cooperar	No cooperar
		Cooperar	No cooperar
Cooperar	7, 7	4, 2	
No cooperar	2, 4	1, 1	

Cómo vemos el cambio en la distribución de pagos dentro de la matriz redefine los puntos de equilibrio, ahora no solo es más costoso para la partes asumir conductas no cooperativas, sino que siempre se premia la cooperación. En este contexto es mucho más probable que se definan y se hagan operativos arreglos cooperativos consistentes susceptibles de generar beneficios colectivos³⁶.

v – En nuestro criterio la gobernabilidad global se define en función de la posibilidad que exista para definir mecanismos institucionales que favorezcan la construcción de soluciones

³⁶ ... cuando no existe un acuerdo sobre un resultado o sobre un conjunto de estrategias, es racional que cada persona intente maximizar su utilidad decidiendo a las estrategias que esa persona espera que elijan los demás, mientras que en el contexto de un acuerdo, es racional que cada persona apunte a obtener un resultado óptimo decidiendo a las estrategias acordes de los demás. (Gauthier, 1986, 164).

cooperativas a los dilemas colectivos³⁷. Esto nos enfrenta con un problema fundamental: ¿cómo garantizar la gobernabilidad de un sistema en el cual los marcos normativos no se encuentran claramente definidos?, ¿quién define esas reglas?, ¿cuáles son las implicaciones de esta situación? en particular cuando las transformaciones de la estructura internacionales y, en consecuencia, de las dinámicas de poder limitan las posibilidades de los actores más poderosos, desde el punto de vista tradicional, de convertirse en hegemónicos.

Aún cuando los Estados Unidos poseen un potencial militar indudablemente superior al del resto de los actores, su capacidad de utilizarlo para 'imponer' sus intereses sobre el resto del mundo se ve limitada si no desde el punto de vista militar, si desde el punto de vista de las dificultades implícitas en construir los apoyos necesarios (en lo doméstico y en lo global) para mantener por sí mismo la provisión de sistemas normativos de carácter hegemónico. De manera que en una situación de cambios paramétricos y dinámicos como la que caracteriza al orden global (Rosenau, 1990; 1992), se produce una situación de incertidumbre acerca de la conducta de las contrapartes que es susceptible de generar errores de percepción acerca de las oportunidades y amenazas que se encuentran presentes dentro del sistema.

Finalicemos este capítulo recapitulando algunas ideas. Estamos ante un inmenso dilema de acción colectiva por dos razones fundamentales: Por una parte, hay incentivos que propician que los diferentes actores asuman la posición de esperar a que "alguien más" defina las reglas del juego, convirtiéndose en *free-riders*. Lo que es agravado por el hecho

³⁷ "... institutions not only constrain feasible strategies, but they also constitute the important player of the game and shape their perceptions and valuations of outcomes in the payoff matrix... games that are in fact being played in policy process are to a large extent defined by institutions. (Scharpf, 1997: 40)

de que no existe un actor hegemónico con capacidad para imponer un sistema regulatorio de carácter global.

Al mismo tiempo nos encontramos con que en situaciones de incertidumbre, -cuando no se conocen las posiciones de las contrapartes y no se puede prever sus conductas ni sus intereses-, hay claros incentivos para asumir conductas no cooperativas que en el caso que nos ocupa pueden ir desde intentar cerrar las fronteras nacionales al comercio internacional (proteccionismo) hasta la política activa en contra de la globalización, el libre comercio, las migraciones, etc. Esto genera inestabilidad sobre los sistemas normativos que buscan garantizar el **Orden Global**⁸⁸, propiciando la adopción de comportamientos no cooperativos de parte de la mayoría de los actores⁸⁹

⁸⁸ "Global Order consist of those routinized arrangement through which world politics gets from one moment in time to the next" (Rosseau, 1992: 51).

⁸⁹ "An institutional instability is the probability with which some individuals defects from the cooperative arrangement governed by the institution. Stability is thus the likelihood that no individual withdraws from a given cooperative arrangement" (Sherman, 2001: 298).

VI – Construyendo Gobernabilidad Global. El tema institucional

“It is the success and failures in human organizations that account for the progress and retrogression of societies”

Douglass North

“At time when hegemons are declining, when boundaries (and walls that seals them) are disappearing, when the squares of the world’s cities are crowded with citizens challenging authorities, when military alliances are losing their viability – the prospects of global order and governance have become a transcendent issue. As the scope of the transformation widens and as its pace intensifies, the more urgent do questions about the nature of order and governance become”

James Rosenau

1 – Tal y como ya debería haber quedado claro en el transcurso de nuestra argumentación, asumimos la idea metodológica de que la Estructura del Sistema Mundial es determinante en la definición de los procesos y las dimensiones de las interacciones que dentro de éste se producen. Estamos en presencia de una *estructura multipolar asimétrica* dentro de la cual un conjunto diverso de Actores, con potencialidades de poder diferenciadas, interactúa. Vivimos momentos de profundas transformaciones dentro de las dinámicas que caracterizan al Sistema Mundial, lo que implica la necesidad de redefinir los patrones de comportamiento y las instancias normativas que a nivel global intentan garantizar la construcción de un ‘Orden Mundial’ viable, donde prevalezca la cooperación sobre el conflicto.

En realidad, el mayor problema que confrontamos cuando nos aproximamos al estudio de la Política Mundial tiene que ver con el hecho que aún no hemos sido capaces de desarrollar categorías que nos permitan comprender con alguna exactitud las características e implicaciones de los diversos fenómenos que a nivel global han hecho aparición de

manera reciente. Confrontamos una situación de múltiples incertidumbres, ante la cual se hace complicado para los Actores del Sistema definir cursos de acción que efectivamente les garanticen la consecución de sus intereses y la reducción del conflicto. El optimismo exacerbado que recorrió al llamado "mundo libre", luego de la caída de la Unión Soviética, presagiaba la constitución de una época generalizada de paz para la humanidad, según Fukuyama, habíamos entrado en el *Fin de la Historia*, por cuanto que los conflictos habrían desaparecido. Solo quedaba por delante la construcción de una democracia liberal de carácter cosmopolita, cuyos beneficios sería compartidos por la humanidad en su conjunto. Sin embargo, nos encontramos que el fin de la confrontación bipolar no implicó en el origen de una paz generalizada.

Si se recuerda bien, apenas a pocos años del desmoronamiento Soviético empezaron a hacer aparición viejos conflictos que se encontraban solapados dentro de la confrontación bipolar. La Guerra de los Balcanes, -particularmente en lo que tiene que ver con la exacerbación de los nacionalismos, la invasión de Kuwait por tropas iraquíes bajo el pretexto de reclamaciones territoriales, la situación explosiva del Medio Oriente y en particular la confrontación permanente entre israelíes y palestinos y más recientemente la aparición del tema del terrorismo y las "cruzadas" adelantadas por Estados Unidos en contra del régimen Taliban que gobernaba a ese país desde la salida de las tropas soviéticas, y en contra del régimen liderado por Sadam Hussein, ponen en claro que estamos lejos de vivir en una época de conflictos moderados.

Si bien es cierto que el equilibrio bipolar era el resultado de la Política de Contención que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética se contraponían entre sí, no lo es menos, que dentro de esa confrontación de baja escala, existían unos patrones normativos generalizados que eran perfectamente conocidos y reconocibles por los diferentes actores

que jugaban sobre el tablero de la Política Mundial. Todos parecían saber cuales eran los límites de un comportamiento aceptable y cuales eran las consecuencias de sobrepasarlo⁹⁰, es decir, había un conocimiento claro acerca de cuales eran los castigos que eran susceptibles de ser impuestos sobre aquellos que actuasen en contra de los intereses de la alianza dentro de la cual se encontrase ubicado en un momento determinado⁹¹.

Mas allá de las críticas que desde el punto de vista ético, puedan elaborarse en contra de esta solución, lo cierto es que existían reglas que eran impuestas sobre la Comunidad Mundial, a partir de las cuales era posible construir un cierto tipo de orden. El tema es fundamental porque, a fin de cuentas, el problema de la gobernabilidad global tiene que ver con la construcción de un ordenamiento dentro del cual sea posible garantizar la convivencia⁹². Ahora bien, ¿quiere esto decir que debemos garantizar el orden a cualquier precio?, la respuesta es *no!*

Hablar de Gobernabilidad Global en el momento en que vivimos parece implicar la necesidad de referirnos al desarrollo de espacios de interacción de carácter cooperativo⁹³, dentro de los cuales se haga posible la concurrencia de los diversos actores y la agregación de sus intereses. La solución cooperativa, como veremos, se hace imprescindible en un

⁹⁰ Se producía una acción coordinada de los actores, que se estructuraba bajo la refutara de las potencias hegemónicas.

⁹¹ "During the heights of the Cold War... repeated demands by the superpowers that their allies support their policies became part and parcel of the existing order" (Rosenau, 1992:15).

⁹² "To presume the presence of governance without government is to conceive of functions that have to be performed in any viable human system irrespective of whether the system has evolved organizations and institutions explicitly charging to perform them. Among the many necessary functions, for example are the needs wherein any system to cope with external challenge, to prevent conflict among its members or factions from tearing it irretrievably apart, to procure resources necessary to its preservation and well-being, and to frame goals and policies designed to achieve them" (Rosenau, 1992: 3).

⁹³ "Governance arrangements to promote cooperation and help to resolve conflict must be developed if globalization is not to stall or go into reverse" (Keohane, 2001: 1).

ámbito en el cual no existe ningún actor con capacidad suficiente como para imponer sus intereses y/o su voluntad sobre la totalidad del sistema. Mientras en el pasado era perfectamente posible que un actor con la potencialidad militar suficiente impusiera las reglas del juego y los sistemas de recompensas y castigos, en el presente todo parece indicar que nos encontramos en presencia de temas de agenda que solo pueden ser resueltos mediante la estructuración de soluciones colectivas.

De manera que, mientras la Agenda Internacional de la época bipolar estaba referida a los problemas de la supervivencia de Estado Nacional, la defensa de la soberanía y el incremento permanente de las potencialidades de poder, era lógico que aquel que tuviese mayor capacidad de movilización, mayor número de tropas y mayor poder destructivo se constituyese en el actor preponderante dentro del sistema. Pero cuando nos enfrentamos con temas tan complejos y diversos como los que constituyen la Agenda Global contemporánea se hace evidente que ningún actor con independencia de sus potencialidades de poder, entendidas desde la visión clásica, estará en capacidad de atenderlos de manera unilateral.

ii -- Vivimos en un mundo globalizado que está caracterizado por la intensificación de los procesos y la aceleración de los flujos globales (vid Held et al. 2000). En este contexto es inevitable que nos encontremos con un incremento permanente en los niveles de *interdependencia compleja* que se produce entre los actores del Sistema Global incrementando la probabilidad de construir relaciones de mutuo beneficio, pero, al mismo tiempo, aumentando las probabilidades del conflicto³⁴. En este contexto hablar de

³⁴ A major implication of interdependence is that it provides opportunities for actors to externalize the costs of their actions onto others. Examples include "beggar thy neighbor" monetary policies, air pollution by

governability implica la idea de la construcción de espacios normativos que cumplan una función de regulación. En contextos de alta complejidad la convivencia solo es posible mediante la definición de mecanismos institucionales que permita a los diferentes actores conocer cuales son los parámetros dentro de los cuales se enmarca una actuación que sea considerada aceptable y no perjudicial para el resto de los involucrados en la interacción, esto es así porque las instituciones permiten asegurar la reciprocidad en la actuación de los actores que están involucrados dentro del mecanismo normativo correspondiente⁹⁵

Ahora bien, si tal y como hemos indicado no existen actores hegemónicos, ¿cómo garantizar la construcción de esas normas de convivencia y su implementación?. La cooperación evoluciona como un acto de racionalidad mediante el cual los actores intentan garantizar la satisfacción de sus intereses dentro de un marco social lo suficientemente coherente como para asegurar que las interacciones y los intercambios que se produzcan se puedan mantener por lapsos de tiempo relativamente largos. En este orden de ideas es importante destacar que en nuestro criterio, no nos encontramos en presencia de un problema moral⁹⁶, entendemos que los actores del Sistema Mundial son actores racionales

upward countries, and the harboring of transnational criminals, terrorists or former dictators. Much international conflict and discord can be interpreted as resulting from such negative externalities. (Kerchauer, 2000: 2)

⁹⁵ This scholarship drew heavily on the twin concepts of uncertainty and credibility. Theorists increasingly recognized that the preferences of states amount to "private information" - that absent full transparency, states are uncertain about what their partners and rivals value at any given time. They naturally respond to uncertainty by being less willing to enter into agreements, since they are unsure how their partners will later interpret the terms of such agreements. International institutions can reduce this uncertainty by promoting negotiations in which transparency is encouraged, by dealing with a series of issues over many years and under similar rules, thus encouraging honesty in order to preserve future reputation, and by systematically monitoring the compliance of governments with their commitments.

⁹⁶ a partir del análisis de las soluciones planteadas por diferentes autores, tanto en el plano analítico como en el normativo, se hace evidente que los comportamientos cooperativos no son posibles ni razonables sino dentro de determinados marcos de significados. Por este motivo no tienen caso predicar en abstracto la

que intentan maximizar sus intereses, de manera que la cooperación sera el resultado del establecimiento de mecanismos que garanticen la construcción colectiva de unas reglas de juego aceptadas libremente por los interesados, como resultado de que llegaran a percibir que estan en presencia de un arreglo que les garantiza la maximización de sus intereses individuales por via del incremento de los beneficios colectivos⁹⁷. A fin de cuentas, para que la cooperación sea posible debe mediar la libre voluntad de los participantes en contribuir con el esfuerzo colectivo, los particulares cooperaran solo cuando perciban que el arreglo cooperativo proporciona beneficios más que proporcionales a los costos implícitos en el mismo⁹⁸.

ii. - Tal y como hemos indicado los intercambios de carácter político, económicos y sociales que se producen entre los actores de la Comunidad Mundial tienden a generar externalidades, es decir producen costos y/o beneficios que inciden sobre los intereses de otros actores. La construcción de *espacios de gobernabilidad global* implica, necesariamente, la creación de mecanismos mediante los cuales se posibilite la reducción de estos costos de transacción. El tema es sin duda fundamental, se trata de definir

superioridad moral de la cooperación, ni establecer reglas que prescriban tales conductas de manera general... la razonabilidad de utilizar una conducta cooperativa depende del marco dentro del cual se cumplen las acciones, y de las reglas establecidas en el mismo." (Barragán, 1995:81)

⁹⁷ "governance can be defined as the making and implementation of rules, and the exercise of power, within a given domain of activity. 'Global Governance' refers to rule-making and power-exercise at a global scale, but not necessarily by entities authorized by general agreement to act. Global governance can be exercised by states, religious organizations, and business corporations, as well as by intergovernmental and nongovernmental organizations. Since there is not global government, global governance involve strategic interactions among entities that are not arranged in formal hierarchies." (Robert Keohane, 2002: 3)

⁹⁸ "... welfare, efficient outcomes are to be achieved by purely self-interest actors who, by definition, would not agree unless the expected outcome is more attractive, from their subjective perspective, than the outcome that could be expected without the agreement." (Scharpf, 1997: 116)

estrategias que hagan posible garantizar la construcción de instancias democráticas dentro de las cuales los actores puedan concurrir, definir alianzas estratégicas y garantizar la agregación de sus intereses dentro de un pool que permita adoptar estrategias de maximización. Es decir, estrategias mediante las cuales se garantiza una distribución medianamente eficiente de costos y beneficios.

La Gobernabilidad Global no es posible si no se estructuran instancias institucionales que permitan definir límites a la acción de los actores dentro de las dinámicas del orden global, establecer parámetros que definan la conducta de estos y estructurar el espacio dentro del cual las transacciones y los intercambios son posibles⁹⁹, al tiempo que se garantiza la reducción del riesgo y la incertidumbre.¹⁰⁰ En otras palabras, es necesario crear instituciones que permitan reducir los costos de transacción, creando condiciones que permitan que el sistema obtenga ganancias de los procesos de especialización e intercambio.¹⁰¹

De acuerdo con Coase (1988) cuando los costos de transacción son altos, los individuos tienden a asumir conductas no cooperativas, si asumimos esta argumentación como cierta y la aplicamos a la dinámica de la política Mundial, será posible asegurar que

⁹⁹ "Interdependence without any organized government would lead to actors to seek to solve their own problems by imposing costs on others. In response, those of their targets who could rationally retaliate – and perhaps some for whom retaliation would be less rational – would do so. The result, familiar in times of war or severe economic strife, would be conflict.

Seeking to ameliorate such conflict states have for over a century sought to construct international institutions to enable them to cooperate when they have a common or complementary interest. That is they have established rudimentary institutions of governance. These attempts at governance, including global governance, are a natural result of increasing interdependence." (Kozlowski, 2002: 1)

¹⁰⁰ De acuerdo con Brennan y Buchanan, las armas ayudan a reducir la incertidumbre en la medida en que ayudan a predecir la conducta de la contraparte.

¹⁰¹ "Institutions are valuable because they aid cooperation – by coordinating expectations of benefits and costs, selecting outcomes from a potentially large number of equilibria, and specifying the group of individuals who belongs to a particular cooperative arrangement" (Sherman, 2001: 298)

cuando no existen arreglos mínimos, que nos permitan garantizar las cualidades de los “bienes” intercambiados, cuando no conocemos los intereses de la contraparte, ni tenemos información sobre sus intenciones, cuando no tenemos garantía de que los acuerdos a los cuales lleguemos serán cumplidos, cuando no existen instancias que den cumplimiento a las reglas del juego, habrá una tendencia natural de parte de los involucrados a asumir conductas no cooperativas. Este tipo de situaciones, no solo ponen en peligro la construcción de relaciones sociales eficientes, sino que además limitan las posibilidades de satisfacer las necesidades y los intereses colectivos de la comunidad mundial, lo que nos colocaría en un a situación de anomia¹⁰²

En el análisis institucional el problema de la provisión de los bienes públicos es resuelto mediante la creación de reglas y normas de comportamiento que regulen las interacciones de los actores en el ámbito del mercado, garantizando una distribución más o menos equitativa de costos y beneficios y auspiciando la construcción de una estructura funcional capaz de satisfacer las necesidades económicas y los dilemas estratégicos de la comunidad¹⁰³. Lo que está referido a la viabilidad del arreglo contractual y a su legitimidad¹⁰⁴

En la medida en que el sistema se perciba como legítimo, en la medida en que se produce una “transacción” que permite regular las **utilidades privadas** en relación a las

¹⁰² La falta de orden del sistema internacional no es una tendencia natural del sistema, por el contrario, será el resultado de nuestra capacidad para construir “espacios de gobernabilidad global, mediante los cuales se garantice la provisión eficiente de las reglas del juego.

¹⁰³ “the premium necessary to induce people to become free riders is positively correlated with the perceived legitimacy of the existing institution” (North, 1981: 54).

¹⁰⁴ En este caso el concepto de legitimidad está referido a la capacidad del sistema para resolver problemas, satisfacer necesidades, definir apoyos y construir “espacios de convivencia”.

utilidades públicas y hacerlas equivalentes, se reducen los "costos de mantenimiento del sistema", lo que a su vez permite la reducción de los "costos implícitos en hacer cumplir las reglas y los acuerdos". Esto es así en la medida en que se reducen los incentivos que pudieran tener los individuos para desobedecer las reglas, violar los derechos de propiedad y/o incumplir con lo establecido en los acuerdos libremente establecidos entre ellos (vid Barragan 1995), y consecuentemente a resolver los problemas de la acción colectiva

iv – Los actores de la Comunidad Mundial buscan garantizar la consecución de sus objetivos dentro del diseño de incentivos que prevalece dentro de la estructura del Sistema. Cuando los actores encuentran que las conductas no-cooperativas generan ganancias sustanciales, lo más probable es que predominen los comportamientos no-cooperativos. El fenómeno de la cooperación tiene que ver con la creación de condiciones que favorezcan que la adopción de ciertos comportamientos permitan generar un equilibrio entre la necesidad que tienen los actores por alcanzar la maximización individual y la construcción de beneficios de carácter colectivo. En ese sentido, empieza a hacerse evidente que la búsqueda de ganancias absolutas de parte de los actores genera importantes desequilibrios dentro del sistema. Consideremos las siguientes situaciones:

a – Un actor A adelanta acciones por medio de las cuales intenta incrementar sus utilidades y beneficios individuales sin considerar los efectos que esta acción produce sobre sus contrapartes. Adelantando esta política A será susceptible de obtener ganancias en el corto plazo aprovechándose de la buena fe, del resto de los actores quienes obtienen pérdidas al ser timados por la falta de compromiso de A.

b – Al haber sido engañados por A, el resto de los actores empieza a adoptar posiciones que favorecen sus propios intereses sin tomar en consideración las utilidades y/o intereses de A, esto genera una reducción sustantiva de los beneficios colectivos, lo que induce pérdidas incluso sobre el actor que en primera instancia actúa de manera no cooperativa.

Nos encontramos nuevamente con el Dilema del Prisionero, el cual nos indica que ante la posibilidad de que el resto de los sujetos con los cuales se interactúa adopte posiciones no cooperativas y se aproveche de la cooperación de los demás actores, éstos tenderán a rechazar las soluciones cooperativas como alternativa viable. ¿Entonces como evoluciona el lenguaje de la cooperación? Digamos en principio, que la cooperación no es resultado de la casualidad, de hecho en ausencia de arreglos previos la tendencia es hacia la no cooperación¹⁰⁵. Debe recordarse que dentro del Dilema del Prisionero el Fiscal ha definido un conjunto de reglas de juego que auspicia la no cooperación entre los Reos, la ausencia de comunicación entre estos y la matriz de pagos que se ha elaborado inducen a los segundos a tracionarse mutuamente, obteniendo así una solución inferior a la óptima.

La cooperación es posible solo si se introducen cambios dentro de la matriz de pagos del dilema, de manera que los actores estén en posibilidad de obtener ganancias sustantivas cuando cooperan entre sí y se desestimen tanto los comportamientos egoístas como los *free riders* al imponerse costos sobre este tipo de actuaciones. La cooperación es el resultado de arreglos institucionales que redefinen las matrices de pago dentro de las que

¹⁰⁵ Experimentos que han sido realizados en niños demuestran que el comportamiento egoísta es innato mientras que las conductas cooperativas son aprendidas.

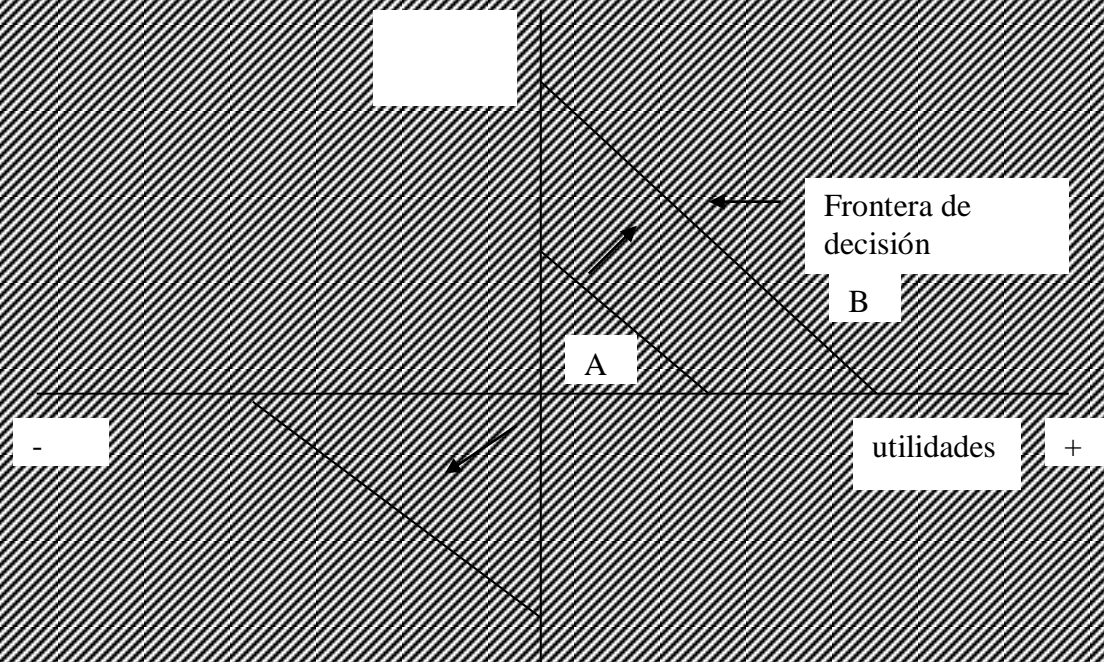
se definen los costos y beneficios que resultan de las interacciones y los intercambios y las interacciones que se producen en el marco del tablero estratégico del Sistema Mundial.

Ahora bien, como hemos visto la solución del Dilema puede adelantarse de manera por vía autoritaria imponiéndose la solución hegemónica, pero acá también encontramos importantes limitaciones en términos de la construcción de beneficios colectivos. Tal y como hemos indicado anteriormente este tipo de arreglos favorece los intereses de las Potencias más poderosas, en la medida en que son sus intereses particulares los que son atendidos de manera prioritaria dentro del tablero de juego. Nos queda entonces la posibilidad de que los sistemas de reglas sean construidos mediante el regateo y la agregación de los intereses de los diferentes actores que constituyen al Sistema Mundial. De manera que se abra la posibilidad de construir soluciones viables a problemas que adquieren, como resultado de la interdependencia creciente, un carácter colectivo.

Los actores de la Comunidad Mundial construyen instituciones a los efectos de solucionar problemas que no pueden ser atendidos por ellos de manera individual, se definen matrices de pago que regulan las actuaciones de todos los actores propiciando la cooperación, lo que consecuentemente tiende a incrementar la gobernabilidad del sistema, garantizando la distribución más o menos equitativa de ganancias relativas, el cumplimiento de los acuerdos y la coordinación de acciones conjuntas¹⁰⁶. Estamos proponiendo que los problemas de la gobernabilidad global pueden ser resueltos mediante la transformación del "tablero estratégico" dentro del cual se desarrolla el juego. Esta situación se señala en el siguiente diagrama:

¹⁰⁶ "institutions have the wide range of effects attributes to them by liberal institutionalists. They change the incentives for states to cheat, they also reduce transaction costs, link issues and provide focal points for cooperation" (Keohane, 1995: 49).

Construcción de beneficios colectivos



Como vemos el esfuerzo colectivo garantiza el incremento de A hasta B de la “frontera de decisión” al acrecentarse los ámbitos dentro de los cuales los actores pueden decidir; aumentan de igual manera los beneficios colectivos que pueden ser distribuidos entre los diferentes actores. Esta situación transforma las matrices de pago, toda vez que las soluciones unilaterales, no cooperativas generan pagos negativos, que se distribuyen en la parte inferior izquierda de la matriz

A fin de cuentas, la decisión de adoptar un tipo determinado de conducta no se hace en el vacío, sino que estas estarán determinadas, por una parte, por el sistema de preferencias de los actores, y por la otra, -y es lo que nos interesa-, por la manera como estén distribuidas los costos y los beneficios de la cooperación y la defección. Cuando las instituciones funcionan las decisiones que se toman tienden a representar los intereses de

todos los involucrados y se genera una distribución equitativa de la "justicia" y el "bienestar". Las instituciones permiten regularizar el comportamiento de los miembros de la comunidad mundial y se constituyen en instancias dentro de las cuales se toman decisiones de manera colectiva¹⁰⁷, se agregan intereses y se abren espacios para la construcción y distribución de bienes colectivos sobre una base de equidad, por cuanto que se constituyen en instancias dentro de las cuales se pueden negociar los problemas de las asimetrías y disminuir los costos de las externalidades¹⁰⁸.

En otras palabras, ante problemas de carácter colectivo es necesario garantizar la construcción de "espacios decisionales" dentro de los cuales los actores puedan concurrir y agregar intereses dentro de espacios democráticos funcionales que garanticen un incremento sustantivo de los beneficios individuales y los colectivos dentro de un marco de pluralidad.

¹⁰⁷ "Institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for cooperation, and in general facilitate the operation of reciprocity" (Keohane, 1995: 42).

¹⁰⁸ "Once actors are interacting inside institutions, the diffusion and homogenization of values in the world polity seems virtually automatic, and predictable" (Johnston, 2001: 492).

Una Reflexión Final

i. - No queremos presentar acá conclusiones formales a los argumentos que hemos venido desarrollando a lo largo de estas páginas. Siendo que el conocimiento científico tiene la pretensión de conducirnos lo más cerca posible de la "verdad" y siendo esta tan elusiva, pensamos que la labor de quien escribe es la de hacerse preguntas y ensayar algunas consideraciones a su alrededor, mientras que la responsabilidad del lector no está limitada a un simple ejercicio de lectura, sino que debe implicar un ejercicio de reflexión. De manera que esperamos que sea el lector el que saque sus propias conclusiones a partir de las ideas que estamos presentando. Después de todo, un texto no representa un espacio cerrado sobre sí mismo, cada texto tiene múltiples lecturas, que hacen que este pueda ser visto de manera diferente por quien lo lee, en función de sus intereses y visiones de mundo.

Pretendemos que este trabajo forme parte de una línea de investigación que pretendemos desarrollar tanto en la Escuela de Comunicación Social de la Facultad de Humanidades y Educación de la UCV, como en el Postgrado de Relaciones Internacionales de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales de la misma universidad. Nuestra intención es la continuar adelantando el estudio de las implicaciones que el problema de la gobernabilidad global presentan en el mundo contemporáneo, de manera que podamos afinar las herramientas conceptuales y los instrumentos metodológicos por medio de los cuales podamos aproximarnos a la comprensión de la realidad empírica con una mayor capacidad explicativa.

ii. - En principio queremos destacar que la visión que presentamos acá sin ser estructuralista, coloca un peso muy importante en el tema de la estructura del sistema como eje fundamental de las interacciones y de los procesos que dentro de ella se producen. La

manera como se distribuye el poder entre los diferentes actores del sistema va a determinar la forma de sus interacciones. De manera que allí donde prevalecen los actores hegemónicos es posible hablar de modelos de gobernabilidad que se fundamentan en el ejercicio puro del poder en sus concepciones más tradicionales. En otras palabras, en un sistema anárquico con definiciones institucionales débiles, las reglas del juego son definidas por los actores más poderosos, es decir, por los actores que tienen la posibilidad real de avasallar la voluntad de la contraparte y obligarlos a actuar en función de la satisfacción de sus intereses particulares.

Hemos dicho que este tipo de soluciones a los problemas de la gobernabilidad generan equilibrios inestables, en la medida en que la construcción del "orden" bajo este tipo de mecanismos implica un ejercicio de la dominación que se mantiene mientras el actor hegemónico tiene la fortaleza suficiente para asumir los costos de la supervisión y el control permanente sobre los actores que se encuentran bajo su influencia, pero que pierde consistencia en la medida en que los actores hegemónicos pierden potencialidades de poder.

Debe recordarse que el mantenimiento de la hegemonía es excesivamente costoso, pues implica un esfuerzo económico, político y militar por garantizar el mantenimiento de las dinámicas de supra-subordinación que caracterizan al sistema. En ese sentido debemos hacer notar que mientras los actores hegemónicos intentan mantener la dominación los actores de menores potencialidades relativas intentarán desarrollar su poder hasta esta en posibilidad de reducir la dominación del primero y garantizar el ejercicio de la autonomía en los procesos decisionales. Si bien es cierto que los actores hegemónicos están en capacidad para definir sistemas de castigos y recompensas para los sujetos que se

encuentran bajo su dominación, no lo es menos que éstos intentarían sustraerse de la dominación cuando encuentren la oportunidad para hacerlo.

iii. – En este trabajo hemos asumido que se han producido profundas transformaciones en la estructura del Sistema Internacional, al punto que la idea de ‘lo internacional’ que hace referencia a relaciones entre Estados Nacionales, parece constituirse en un nomenclatura insuficiente. Hemos preferido, a lo largo de este trabajo, referirnos a este ámbito de relaciones como: Sistema Mundial, Orden Mundial, Comunidad Global, entre otros. Esto tienen importantes dimensiones metodológicas: por un lado estamos reconociendo que el sistema incorpora dentro de sus dinámicas a un número importantes de actores distintos a los Estados Nacionales, a los cuales nos referimos como ‘no sujetos de soberanía’. Esto implica, adicionalmente, que nos encontremos en un tránsito en el que conviven las dinámicas de lo geopolítico, a lo cual están asociados los dilemas de la seguridad y de la protección de la soberanía territorial, y las dinámicas de lo geoeconómico, que hace referencia a los problemas de la ‘nueva agenda global’, en la cual se introducen temas de carácter multilateral que deben ser atendidos por vía del esfuerzo colectivo.

De igual manera, hemos indicado que la transformación por la que transita el Sistema Mundial implica que nuestra capacidad para comprenderlo se haya visto disminuida. Toda parece indicar que los pilares sobre los que se ha sostenido el ‘orden westfaliano’ han dado paso a importantes reajustes, de ahí que nuestros lentes conceptuales necesiten ser modificados a los efectos de ganar en poder explicativo. Nuestra propuesta en concreto hace referencia a la necesidad de adelantar un proceso de redefinición de categorías a los efectos de hacerlas más pertinentes desde el punto de vista conceptual.

iv – En nuestro criterio el concepto de gobernabilidad hace referencia a la idea de orden y esta a su vez implica la existencia de regulaciones normativas. A lo largo de este trabajo nos hemos estado haciendo la siguiente pregunta: ¿quién define las reglas del juego? A lo cual hemos respondido diciendo que existen dos soluciones una de carácter autoritario y otra de carácter cooperativo. El primer caso responde a las concepciones del Realismo Estructural de acuerdo con las cuales en ausencia de un ente supraestatal que defina las reglas del juego y las instancias de intercambio entre los diferentes actores del sistema, se produce una tendencia natural hacia la adopción de mecanismos y actitudes no cooperativas, las que, aún cuando generan ganancias sustantivas en el corto plazo para los no cooperadores, afectan los beneficios colectivos, lo que hace que los equilibrios construidos en el marco de los sistemas hegemónicos sean inestables.

En el segundo caso hemos planteado que en un mundo que se hace cada vez más interdependiente e interconectado, dentro del cual la actuación de cualquier actor es susceptible de afectar positiva o negativamente los intereses de otros actores es necesario la creación de ‘espacios de concurrencia’ dentro de los cuales los actores puedan agregar intereses, realizar intercambios y construir soluciones colectivos a los problemas que confrontan. En realidad, nos encontramos en un momento en el cual la Agenda de la Política Mundial incluye temas que cuya resolución requiere del esfuerzo colectivo de los diferentes actores involucrados y/o afectados por una situación problemática.

En este sentido estamos proponiendo que es posible resolver la tendencia hacia la maximización de los intereses particulares de los sujetos, mediante la modificación de los sistemas de recompensas y castigos que están asociados a determinado tipo de conducta. En el Dilema del Prisionero, como hemos visto se genera una matriz de pagos que induce a los

'bandidos' a trancionarse mutuamente, lo que genera un resultado de equilibrio que es inferior al optimo cooperativo.

Hemos intentado demostrar que la definicion de espacios institucionales modifica la formula de pagos caracteristica del Dilema, de manera que mientras coopera, cuando existen instituciones, genera beneficios mas altos, la no cooperacion debe tender a generar altisimos costos. Las instituciones permiten reducir la incertidumbre acerca de la actuacion de 'los demas' en un momento determinado, al hacer el comportamiento de los asociados mas predecible al incrementarse el 'accountability' que sobre ellos puede ejercerse. Por ultimo, los diversos temas que hemos discutido en este trabajo han girado alrededor de lo que consideramos un eje tematico fundamental: La solucion a los problemas de la Gobernabilidad Global deben tener un caracter democratico. No solo porque la democracia se ha convertido, en nuestros tiempos, en un valor cosmopolita, sino porque adicionalmente las decisiones democraticas permiten garantizar, tal y como hemos demostrado, incrementos sustantivos en la calidad decisional.

Bibliografía

Atkinson, Graham T. (1988). La esencia de la decisión. Buenos Aires. Grupo de Editores Latinoamericanos.

Axelrod, Robert. (1986). "An Evolutionary Approach to Norms". *American Political Science Review*. Vol 80. N° 4. pp. 1095- 1112.

(1984) The Evolution of Cooperation. New York, New York Basic Books.

Baylis, John y Steve Smith. (1997). The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Oxford. Oxford University Press.

Barbé, Esther. (2000). Relaciones Internacionales. Madrid. Editorial Tecnos.

Barragan, Julia. (1998). "Contribuciones del utilitarismo contemporáneo a la ética de las decisiones públicas" *ISEGORIA. Revista de Filosofía Moral y política*. N° 18. mayo. pp 143- 164.

(1995). "El poder normativo de las autoexcepciones". En *RELEA. Revista Latinoamericana de estudios avanzados*. Caracas. Red Nacional de Estudios Transdisciplinarios.

(1993). "Modelos de decisión en el ámbito público". Ética y Política en la Decisión Pública. Caracas. Ediciones Angra. pp. 39- 100.

Baylis, John y Steve Smith. (1997). The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Oxford. Oxford University Press.

Cardozo de Da Silva, Elsa. (2001). "El Rempecabozas"

<http://www.tableroglobal.com/estrategias.htm>

Clark, Anthony. (2003). "International Law and the Preemptive Use of Military Force". *The Washington Quarterly*. Vol 26. N° 2. pp 89- 103.

Elster, John. (1989). The Cement of Society. Cambridge. Cambridge University Press.

_____. (1996). Tuerca y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. Barcelona: Editorial Gedisa.

Ferguson, Yaleh y Richard W. Mansbach. (1991). "Between celebration and despair: Constructive Suggestion for future International Theory". *International Studies Quarterly*, N° 35.

Ferrigni, Weston, Carlos Guerón y Eva Josko de Guerón. (1980). "Hipotesis para el estudio de la política exterior". Estudio de Caracas, Caracas: Ediciones de la Biblioteca (CCV), Serie Política y Gobierno, Vol. VIII.

Fisher, Julie. (2003). "Local and Global: International Governance and Civil Society". *Journal of International Affairs*, Vol 53, N°1, pp. 19- 39.

Gauthier, David. (1986). La moral por acuerdo. Barcelona: Editorial Gedisa.

George, Alexander. (1991). La Decisión Presidencial en Política Exterior, el uso eficaz de la información y el asesoramiento. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

George, Jim. (1995). "Realist Ethics, International Relations and Post- Modernism: Thinking Beyond the egoism- anarchy Thematic". In: *Millennium Journal of International Studies*, Vol 24, N° 2, pp: 195- 223.

Gilpin, Robert. (1987). The Political Economy of International Relations. Princeton: Princeton University Press.

Goldstem, Judith and Robert Keohane. (1993). "Ideas and Foreign Policy: AN analytical Framework". En: Goldstem and Keohane (editors) Ideas and Foreign Policy, Beliefs, Institutions and Political Change. Cornell University Press, Ithaca. Pp. 3- 30.

Green, Owen. (1997). "Environmental Issues". En: Baylis, John y Steve Smith. The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations. Oxford, Oxford University Press, P.p. 313- 337.

Hall, John. (1993). "Ideas and Social Sciences". En: Goldstein and Keohane (editors) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press. Ithaca. Pp: 31-56.

Hersbourg, Francois. (2003). "The Bush Doctrine and its Consequences". *The Washington Quarterly*. Vol 26, N° 2, pp 75- 88.

Held, David. (1997). *La Democracia y el Orden Global*. Barcelona. Paidós.

_____ (1995). *Democracy and the Global Order. From modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford University Press.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton. (2000). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Oxford, Polity Press.

Hellman, Gunter and Harald Müller. (2003). "Editing (International (R)elations: A Changing World". *Journal of International Relations and Development*. Vol 6, N° 4, pp 372- 389.

Hollis, Martin and Steven Smith. (1990). *Explaining and understanding international relations*. New York, U.S.A, Oxford University Press.

Jervis, Robert. (1988). "Realism, Game Theory and Cooperation". In: *World Politics*. Vol XL, N° 3, april. Pp: 317- 350.

Johnston, Alastair I. (2001). "Treating International Institutions as Social Environment". In: *International Studies Quarterly*. Vol 45, N° 4, Pp 487- 515.

Keohane, Robert. (2002). *Global Governance and Democratic Accountability*. Duke University. Mimeo-grafado.

_____ (2001). "Governance in a Partially Globalized World". *American Political Science Review*. Vol 95, nº 1, March, Pp: 1- 13.

_____. (1998). "International Institutions: Can Interdependence Work?" In: *Foreign Policy*, Spring, Issue 110, Pp. 82 - 97.

_____. (1989). Instituciones internacionales y poder estatal. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

_____. (1984). After Hegemony: Cooperation and Discord in the World political Economy. Princeton, Princeton University Press.

Kechane, Robert and Helen Milner. (2002). Internationalization and Domestic Politics. Cambridge University Press, Cambridge.

Kechane, Robert and Joseph Nye. (1998). "Power and Interdependence in the Information Age". *Foreign Affairs*, Vol 77, Nº 5, pp.

_____. (1989). Power and interdependence. U.S.A.: Harper Collins.

Kechane, Robert and Lisa Martin. (1995). "The Promise of Institutional theory". In: *International Society*, Vol. 20, Nº 1, pp. 39-51.

Kuhn, T.S. (2001). La estructura de las revoluciones científicas. México, Fondo de Cultura Económica.

Latouche, Miguel Angel. (2003). "Elementos para la revisión de la Agenda Internacional Geoeconómica". *Revista venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol IX, Nº 2, julio-diciembre. Pp 11-22.

Lektz, David and Mark Souva. (2001). "Institutions and International Cooperation: An even history analysis of the effect of economic sanctions" in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol 45, Nº1, February. Pp: 61-79.

Lebow, Richard and Robert Kelly. (2001). "Thucydides and Hegemony: Athens and the U.S.". *Review of International Relations*, Nº 27, pp. 593-609.

Makinda, Samuel. (2003). "Hodley Bull and Global Governance: a note on IR Theory" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 56, Nº 3, Pp. 361- 371.

Malloch, Mark. (2003). "Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace" *Global Governance*, Nº 9, Pp. 141- 146.

Maoz, Zeev. (1990). National Choices and International Processes. Cambridge: Cambridge University Press.

Moravcsik, Andrew. (1993). "Integrating international and domestic theories of international bargaining" Double Edge Diplomacy. Berkeley: University of California Press.

Morgenthau, Hans J. (1986). Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Naxon, Emmanuel. (2001). "The 'Third Debate' Revisited" *Review of International Studies*, Vol 27, pp. 611- 625.

Nye, Joseph. (1990). Bound to Lead. The Changing nature of American Power. NY: Basic Books.

North, Douglass. (1994). "Economic Performance through Time" *The American Economic Review*, Vol. 83, #3, pp. 359- 368.

_____. (1993). "Institutions and Credible Commitment" *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 149, #1, March, pp. 11-23.

_____. (1981). Structure and Change in Economic History. N.Y.: W.W. Norton & Company.

_____. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1990). "A Transaction Cost Theory of Politics". *Journal of Theoretical Politics* Vol. 2, #4, pp. 355-367.

_____ (1986). "The New Institutional Economics". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* Vol. 142, #3, March, pp. 230-237.

_____ (1984). "Government and the Cost of Exchange in History". *The Journal of Economic History* Vol. XLIV, #2, June, pp. 235-264.

_____ (1978). "Structure and Performance". *Journal of Economic Literature* Vol. 16, pp. 963-978.

Olson, M. (1965). The Collective Logic of Collective Action. Public Goods and Theory of Groups. USA, Harvard University Press.

Ostrom, Elinor. (1998). "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. Presidential Address". *American Political Science Review*, Vol 92, N° 1 March, Pp. 1-22.

Putnam, Robert. (1993). "Diplomacy and domestic politics" en: Double Edge Diplomacy. Berkeley, University of California Press.

Rey, Juan Carlos. (1998). Ensayos de Teoría Política. Caracas, Ediciones de la Facultad de Cs. Jurídicas y Políticas, UCV.

Riker, William. (1992). "Teoría de los juegos y de las coaliciones políticas", en: Albert Battle (comp.) Diez textos básicos de Ciencia Política. Madrid: Editorial Ariel Ciencia Política.

Rodrik, Dani. (1992). "Conceptual Issues in the Design of Trade Policy for Industrialization". *World Development* Vol. 20, # 3, USA, Pp. 309-320.

Rodrik, Dani. (1992). "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries" *Journal of Economic Perspectives*, Vol 6 # 1, Winter, Pp 87-107.

Rodrik, Dani. (1994). "The rush of Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?." in S Haggard, ed., *Young for reform* (dates missing).

Rodrik, Dani. (1998). "The debate Over Globalization: How to Move Forward by looking Backwards". Paper presented for a Conference in the Institute for International Economics, Washington D.C.

Rosenau, James (1993). "Globalizador/ Localizante. La nuevas dimensiones de la Seguridad". *Diálogo y Seguridad* N° 2, Noviembre, Nueva Sociedad, Caracas, PP: 21- 52

_____. (1993). "Governance, order and change in World Politics". Governance without government. Order and Change in World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, Pp 1- 29.

_____. (1992). "Governance, Order and Change in World Politics". Governance without government. Order and Change in World Politics, Edit by Rosenau and Czernpiel, Cambridge, Cambridge University Press

_____. (1990). Turbulence in world politics, U.S.A., Princeton University Press.

Rosenau, James and Michael Fagan. (1997). "A new Dynamism in World Politics: Increasingly Skillful Individuals?". *International Studies Quarterly*, N° 41, pp. 655- 686.

Samhat, Nayef and Rodger Payne. (2003). "Regimes, Public Spheres and Global Democracy, Towards the Transformation of Political Community". *Global Community*, Vol 17, N° 3, pp. 273- 295.

Scharpf, Fritz. (1997). Games Real Actors Play. Actor Centered Institutionalism in Policy Research, Oxford, Westview Press.

- Sen, Amartya. (2000). Development as Freedom. New York: New York Anchor Books.
- _____. (2000). Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Alianza Editorial.
- _____. (1999). "The possibility of Social Choice" *The American Economic Review*, Vol. 89, Nº 3, June, Pp: 349- 378.
- _____. (1995). "Rationality and Social Choice" *The American Economic Review*, Vol. 85, Nº 1, March, Pp: 1- 24.
- Shanon, Vaughn. (2000). "Norms Are What States Make of Them: The Political Psychology of Norm Violation" *International Studies Quarterly*, Nº 44, pp 293- 316.
- Sherman, Richard (2001). "Fairness and Stability of Institutions." *Journal of conflict resolution*, Vol. 45, Nº 3, June, Pp: 297-319.
- Shubik, Martin. (1996). Teoría de los Juegos en las Ciencias Sociales. México, Fondo de Cultura Económica.
- Tomassini, Luciano. (1993). Estado, Gobernabilidad y Desarrollo. Serie Monografías, Washington, BID.
- Tullock, Gordon. (1974). Necesidades privadas y medios públicos. Análisis económico del nivel deseable de intervención pública. Madrid: Aguilar.
- Vanberg, Vijtor. (1999). Racionalidad y Reglas. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Waldron, Jeremy. (2003). "Security and Liberty: The Image of Balance" *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, Nº 2, pp 191- 210.
- Walker, Robert. (1994). Inside/ Outside International Relations. As a political theory. Cambridge: Cambridge University Press.

Waltz, Kenneth. (1986). 'Reductionist and systemic theories. In: Robert Keohane (editor) Neorealism and its critics. New York, Columbia University Press.

Whitman, Jim. (2003). 'Global Dynamics and the Limits of Global Governance'. *Global Science*. Vol. 17, No. 3, July, 2003. Pp. 253- 272.

Zacher, Mark. (1992). 'The decaying pillars of the Westfalian Temple: implications for the international order and governance'. In: Rosenau and Czernpiel (editors) Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, Cambridge University Press.