

Celestino del Arenal
José Antonio Sanahuja
(Coordinadores)



**TEORÍAS
DE LAS RELACIONES
INTERNACIONALES**

y de sus coetáneos. Igualmente, «en mayor o menor medida, todos los realistas comparten esta creencia. Incluso los neorrealistas y los realistas ofensivos [...] comparten la convicción de que el liberalismo no responde adecuadamente a las necesidades de gestión de las relaciones internacionales»¹⁹². Para los realistas las ideas liberales son incorrectas desde el punto de vista teórico y profundamente peligrosas cuando se llevan a la práctica de la política internacional. Esta visión será compartida por prácticamente todos los enfoques postpositivistas. Consecuentemente, Hall mantendrá que la reconciliación entre el realismo y las posiciones radicales en la disciplina actual se basa en un reconocimiento recíproco, basado en el carácter profundamente antiliberal tanto del primero como de las segundas. En este sentido, los ejemplos expuestos en los párrafos anteriores darían cuenta de la emergencia de lo que se ha denominado un nuevo «realismo radical»¹⁹³.

Sin duda, este interés renovado por el realismo guarda relación con una circunstancia señalada por ciertos especialistas. En la última década, hemos presenciado un resurgimiento vigoroso del realismo que podría asociarse a la consolidación de una primacía sin precedentes de EEUU. En este contexto, los partidarios del realismo, tal y como ocurriera en otros episodios de la historia, se han apresurado a acomodar sus teorías, que «habían estado oscurecidas por la euforia liberal que dominó la década precedente», a la nueva situación internacional, alertando de los inevitables peligros de la política del poder¹⁹⁴.

¹⁹² HALL, I., «The Triumph of Anti-liberalism?: Reconciling Radicalism to Realism in International Relations Theory», *Political Studies Review*, vol. 9, 2011, pp. 42-52.

¹⁹³ Ibidem, pp. 43, 49, 50.

¹⁹⁴ WILLIAMS, M., *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*, op. cit., p. 2.

CAPÍTULO III

NEOLIBERALISMO E INSTITUCIONALISMO. LA RECONSTRUCCIÓN DEL LIBERALISMO COMO TEORÍA SISTÉMICA INTERNACIONAL

RAFAEL GRASA

SUMARIO: 1. ASUNCIONES DE PARTIDA Y ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS. 2. EL EJE TEMÁTICO: LA EVOLUCIÓN DE LAS TESIS CENTRALES DEL LIBERALISMO Y DEL INSTITUCIONALISMO. 3. EL LIBERALISMO EN EL EJE ANALÍTICO: EVOLUCIÓN, TIPOLOGÍA Y AGENDA DE LOS ENFOQUES LIBERALES EN LA TEORÍA INTERNACIONAL. 4. LA RECONSTRUCCIÓN PARADIGMÁTICA DEL LIBERALISMO EN LA POSGUERRA FRÍA: LA TEORÍA LIBERAL DE MORAVCSIK. 5. A MODO DE CONCLUSIÓN.

1. ASUNCIONES DE PARTIDA Y ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS

Las páginas que siguen pretenden situar, en el contexto de un libro sobre teorías de las relaciones internacionales, qué se entiende por neoliberalismo e institucionalismo en el marco de la teoría internacional contemporánea. Adicionalmente, se presentará, por considerar que es el avance más prometedor de la posguerra fría, una reconstrucción del liberalismo e idealismo que como teoría sistémica ha realizado Andrew Moravcsik.

El texto parte de cuatro *a priori*, es decir, de consideraciones que se dan por descontadas, y que se explicitan a continuación. El primero, la constatación de que la explicación al uso de las teorías internacionales ha adolecido de un *doble pecado de ensimismamiento* por parte de la teoría de las relaciones internacionales¹. Por un lado, la persistente consideración del empeño científico de las Relaciones Internacionales como algo ajeno al conjunto de las ciencias sociales, un rasgo que ha durado más décadas de lo habitual cuando se crea una disciplina o sesgo científico —período de entreguerras en el caso de las Relaciones Internacionales—, momento en que —por afirmación y exigencia de auto-identidad— se opta siempre por distanciarse de las disciplinas con las que hay vínculos de parentesco, en el caso del surgimiento de las Relaciones Internacionales, historia diplomática, derecho y ciencia política. La anomalía empezó

¹ GRASA R., «La reestructuración de la teoría de las Relaciones Internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional», en VVAA, *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gazteiz 1996*, Tecnos/UPV, Madrid, 1997, pp. 103-147. Véase también GRASA, R. y COSTA, O., «Where Has the Old Debate Gone? Realism, Institutionalism and IR Theory», en *IBEI Working Papers*, n.º 5, Barcelona, 2007.

diciendo que la naturaleza y ejercicio del poder en la esfera internacional poco o nada tenía que ver con la naturaleza y ejercicio del poder en la esfera interna y ha persistido hasta finales de los años ochenta o mediados de los noventa. En este momento, mantener la tesis seminal se ha convertido en algo residual, y las Relaciones Internacionales son ya una ciencia social más, con lo que han entrado todos los enfoques al uso en ciencias sociales, para lo bueno —el conflicto ya no se considera sinónimo de violencia o de guerra, sino disputa o antagonismo entre partes— y para lo menos bueno o malo —la entrada de las modas del momento—. Por otro lado, existe un segundo ensimismamiento: el uso de instrumentos de explicación de la evolución de la disciplina en clave endogámica, por lo general elaborados desde la corriente dominante durante décadas, el realismo político surgido de la primera obra de Carr (1939)² y de la de Hans Morgenthau³. Se trata de instrumentos poco sofisticados y poco explicativos, en particular lo relativo «a los debates»⁴, corregido en el terreno metateórico⁵ por alusiones fructíferas a «imágenes»⁶ o «tradiciones»⁷.

El segundo *a priori* o supuesto o asunción tiene que ver con, precisamente, una forma diferente de explicar la evolución teórica y metateórica de la disciplina, propuesta para la física por Gerard Holton⁸, posteriormente recuperada para hablar del «tercer debate» en Relaciones Internacionales por Yosef Lapid⁹ y luego utilizada como elemento fundamental de una nueva propuesta cartográfica en las contribuciones ya citadas¹⁰. Concretamente, la propuesta distingue tres tipos de argumentaciones diferentes al contrastar discursos y teorías científicas, distintas entre sí por las asunciones de partida y por sus grandes diferencias al evaluarlas y aquilatarlas como herramientas explicativas. El primero, el eje temático, incluye las asunciones generales sobre la realidad, las premisas ontológicas e identitarias que filtran la aproximación teórica, es decir, lo que cada

² Aludo a CARR, E. H., *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, Macmillan, Londres, 1939 (existe edición castellana de editorial La Catarata), que se ha considerado el inicio del realismo moderno, en particular por la crítica a lo que el libro llama «pensamiento utópico», en referencia al liberalismo dominante al surgir la disciplina. Menos conocido, empero, es la secuela del texto, un nuevo libro de CARR, E. H., *Conditions of Peace*, Macmillan, Nueva York, 1942, donde modifica parte de sus tesis y defiende posiciones muy cercanas al liberalismo.

³ Véase MORGENTHAU, H. (1960), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Phoenix Books, Chicago.

⁴ Véase al respecto GRASA, R., *op. cit.*, 1997 y GRASA y COSTA, *op. cit.*, 2007, donde el tema se trata con detalle y se propone una alternativa.

⁵ Es decir, asunciones metafísicas, ontológicas e incluso epistemológicas que conforman la urdimbre explicativa de la teoría, asunciones que se dan por descontadas y, que, en muchos casos, no siempre son explícitas. Coinciden con lo que luego llamaremos eje temático.

⁶ WALTZ, K., *Man, State and War: A Theoretical Analysis*, Columbia U.P., Nueva York, 1959.

⁷ WIGHT, M., *International Theory: Three Traditions*, Leicester U.P., Leicester, 1991. Véase, desde la óptica española, ARENAL, C. DEL, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007; y BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2011.

⁸ Véanse, respectivamente, HOLTON, G., *Thematic Origins on Scientific Thought: Kepler to Einstein*, Harvard UP, Cambridge, 1973; y también HOLTON, G., «On the Role of Thematic Scientific Thought», en *Science*, n.º 188, 25 de abril, 1977, pp. 328-334.

⁹ LAPID, Y., «The third debate: on the prospects of International theory in post-positivist era», en *International Studies Quarterly*, vol. 33, n.º 3, 1991, pp. 234-254.

¹⁰ Véase GRASA, R., 1997, *op. cit.*, y GRASA y COSTA, 2007, *op. cit.*

teoría da por descontado. Dicho de otra forma, enunciados o aseveraciones que explican poco, pero defienden y demarcan mucho porque marcan territorio y, por ende, tienen naturaleza definitoria, demarcatoria, y metateórica. Por ello, en el sentido del enfoque paradigmático de Kuhn y de Lakatos dos aproximaciones temáticas son inconmensurables, imposibles de contrastar, puesto que la justificación parte de presupuestos y preferencias subjetivas que se dan por autoevidentes y descontadas. Vamos, lo mismo que sucede cuando se pide a alguien que explique las razones en las que basa su gusto a favor del helado de chocolate frente al de vainilla.

El segundo eje, el analítico, establece e incluye las grandes hipótesis, las pautas explicativas y los modelos teóricos. Dicho de otra forma, tiene básicamente utilidad para el análisis, al explicitar lo que es digno de ser investigado, la agenda de investigación: cómo y de qué forma afrontar y explicar la realidad. Naturalmente, asunciones compartidas en el eje temático pueden dar lugar a diferentes enfoques u aproximaciones en el eje analítico, merced al debate interno, al impacto de otras ciencias y, naturalmente, a la influencia del contexto, de la realidad y de las ideas. El tercer eje, el fenoménico, es el menos libre —es decir, el que presenta menos capacidad de elección de los tres—, al estar vinculado a la realidad concreta, al contenido empírico de las teorías, es decir, a los hechos y fenómenos que deben estudiarse, y, naturalmente, a su contexto. Dicho de forma sucinta, el eje analítico y fenoménico forman parte de la dimensión pública, institucionalizada, del quehacer científico y pueden compararse y contrastarse, mientras que el eje temático a menudo está vinculado a motivaciones pasionales, a menudo poco racionales y difícilmente contrastables en términos de racionalidad. Volveremos sobre ello.

La tercera asunción está relacionada con la forma de reconstruir, siguiendo los tres ejes de Holton, el llamado «neoliberalismo institucional», y con qué entender por esa denominación. Se trata de una expresión confusa, que mezcla dos componentes diferentes: uno específicamente relacionado con las grandes tradiciones de las relaciones internacionales, el «liberalismo» que surge tras la primera guerra mundial; y otro mucho más moderno, el «institucionalismo», que alude a debates intraparadigmáticos de los años ochenta. Todo ello genera un uso polisémico y confuso de la expresión, como veremos.

El liberalismo tiene una larga tradición, que se remonta al siglo XVII y XVIII, en la que destacan referentes como Locke, Stuart Mill, Kant, Norman Angell o el presidente estadounidense Woodrow Wilson. Por su parte, la expresión «institucionalismo» o «neoinstitucionalismo» alude a desarrollos en las ciencias sociales de los años ochenta, en general, y, también y en particular, al «debate» en el eje analítico de las Relaciones Internacionales entre el realismo, corriente dominante, y la teoría de la interdependencia; en ambos casos, el punto de referencia fue justamente el papel de las instituciones, el «institucionalismo», como agente de cambio y fuerza motriz. El debate acabará, de acuerdo con las connotaciones actuales de la expresión «neoinstitucionalismo», con la síntesis entre las dos refundaciones de la teoría internacional que se dieron en los años ochenta, al menos en la academia estadounidense, cuasi monopólica por aquel entonces: la tradición realista, a la manera de Kenneth Waltz en su obra de

1979¹¹, y la surgida de la escuela de la interdependencia o «institucionalista» liderada por Robert Keohane¹². Dichas refundaciones se popularizaron con la denominación «síntesis neo-neo», a la que se dedica un capítulo del libro. Por si fuera poco, para añadir algo más de confusión, la expresión «neoliberalismo» ha acabado teniendo años más tarde en el contexto internacional otro significado, que alude a la versión extrema del Consenso de Washington, que abogó por un Estado mínimo en el desarrollo y por ajustes estructurales estrictos, inicialmente sin políticas sociales. Por todo ello, he optado por no usar prácticamente nunca la expresión neoliberal en el texto, para evitar confusiones y polisemias.

De ahí la cuarta y última asunción: una elección terminológica y expositiva diferente, que justificaremos. Como se ha dicho, al hablar de «institucionalismo neoliberal» la teoría internacional suele aludir a cualquier enfoque que sostenga que las instituciones internacionales desempeñan un papel crucial en la gestación y coordinación de las diferentes formas de cooperación internacional. Por consiguiente, resulta inevitable referirse al debate entre dos concepciones racionalistas —en términos ontológicos y epistemológicos—, el realismo y el liberalismo, a partir del impacto de la teoría de la interdependencia de Robert Keohane y Joseph Nye¹³ y de que lo Keohane llamó luego «teoría funcional de regímenes». En el contexto de ese debate se popularizó, como parte de la síntesis, la expresión de institucionalismo neoliberal, que, si bien recoge algunas asunciones que se consideran liberales o de inspiración liberal, pone en el centro las aportaciones del institucionalismo.

Ello explica un buen número de embrollos, aunque sólo aludiré a uno: la significación de la expresión, en términos teóricos, de la etiqueta está más cerca del institucionalismo que del liberalismo. Dicho de otro modo, cuando en teoría internacional se habla de «institucionalismo liberal o neoliberalismo», si bien se recogen algunas ideas que pertenecen a la tradición liberal —denominada «idealista» y/o «utópica» por Carr y Morgenthau—, se pone un énfasis mayor en la teoría institucional, tal y como se usa en ciencias sociales.

Por ende, quiénes propusieron inicialmente esa denominación comparten muchas asunciones con los realistas, con una excepción: donde los realistas dan por descontadas las ganancias relativas y la proclividad al conflicto, los institucionalistas neoliberales asumen que los Estados se centran en las ganancias absolutas y en las expectativas en favor de la cooperación. Dicho de otra forma, los neoliberales, así definidos, se limitarían a sostener que al caracterizar las relaciones internacionales los realistas exageran la proclividad hacia el conflicto y no dan suficiente importancia a las fuerzas que actúan como contrapeso, como las interacciones repetidas entre actores y las instituciones, que alientan a los Estados a buscar cooperación. Por consiguiente, estas

¹¹ WALTZ, K., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979.

¹² Véanse KEOHANE, R. O. «Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond», en KEOHANE, R. O. (ed.), *Neo-realism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986, pp. 158-203; también KEOHANE, R. O., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1989.

¹³ KEOHANE, R. y NYE, J., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, Boston/Toronto, 1977.

reconstrucciones y todo el debate «neo-neo» sólo tiene en mente, o al menos sólo en gran medida, un tipo de liberalismo: el de Robert Keohane en la formulación de un célebre artículo de 1988 titulado «International Institutions: Two Approaches»¹⁴. Sin embargo, como veremos en el apartado central de este texto, la propuesta en la posguerra fría más ambiciosa de recuperación del liberalismo ha dejado justamente de lado a Keohane, el autor que más a menudo se cita, sin embargo, como representante del neoliberalismo institucional. Una buena razón para prescindir de la denominación neoliberal, al dejar fuera gran parte del liberalismo tradicional y, en particular, lo más interesante del mismo en los últimos tiempos.

Dicho en términos analíticos, el «institucionalismo» de los años ochenta en la teoría internacional se refiere no tanto a elementos constitutivos nucleares del liberalismo como a la revalorización de la teoría institucional en ciencias sociales, y más en particular en ciencia política y en economía, que se dio desde mediados de los años ochenta. El trabajo seminal fue un artículo de March y Olsen¹⁵ que marcó la revuelta contra el individualismo metodológico propio de enfoques como la elección racional o el conductismo. A partir de ahí, la propuesta tuvo éxito, con particular incidencia en la economía de mano de David North, y ha dado lugar a diferentes enfoques, al menos a cuatro: el normativo, el histórico, el empírico, el de la elección racional, y, en el campo internacional, el de los regímenes y la interdependencia. Sin embargo, como ya he dicho, dejaremos de lado estos enfoques para centrarnos en lo genuinamente liberal.

Las cuatro asunciones que acabo de exponer están en la base de la elección expositiva y argumental del texto, un marco analítico que se fundamenta en los tres ejes de Holton y en la distinción entre «liberalismo e institucionalismo». De ahí los diferentes apartados del texto. Los cuatro apartados siguientes se ocupan, respectivamente, del primer eje temático del liberalismo en sentido amplio, y de las asunciones metateóricas del mismo, de lo que se da por descontado. El siguiente, el tercero, se centra en el eje analítico, en los diferentes tipos de liberalismo existentes desde la segunda guerra mundial, y por tanto, en sus agendas y propuestas de investigación y marcos explicativos. El cuarto, el central, se dedica a la reconstrucción más ambiciosa del liberalismo de la posguerra fría, la «teoría liberal de la política internacional» de Andrew Moravcsik. La razón es clara: al tomar en serio las preferencias de los Estados, permite presentar el liberalismo como un paradigma tan central de la teoría internacional que puede devenir teoría sistémica central, el punto articulador de una nueva síntesis. Para acabar, en quinto lugar, unas breves consideraciones conclusivas, que plantean los grandes temas de futuro, en particular en el eje fenoménico.

¹⁴ Véase en KEOHANE, R., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1989.

¹⁵ MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. O., «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», en *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 738-749.

2. EL EJE TEMÁTICO: LA EVOLUCIÓN DE LAS TESIS CENTRALES DEL LIBERALISMO Y DEL INSTITUCIONALISMO

El liberalismo —denominado «idealismo» o «utopismo» en las reconstrucciones interesadas de Morgenthau y de Carr— constituye la tradición fundacional de las Relaciones Internacionales tras el impacto social de la primera guerra mundial, cuando saber las causas de la guerra y establecer las condiciones de la paz se convierte en un empeño científico en el Reino Unido y en Estados Unidos. De ahí que las palabras y conceptos más usados para referirse al liberalismo sean progreso, libertad, cooperación, paz y democracia, como ahora veremos. Y de ahí también que el liberalismo de las relaciones internacionales esté emparentado con el liberalismo anterior.

Concretamente, el contexto de surgimiento entre el siglo XVII y los años veinte del siglo XX, al surgir las Relaciones Internacionales como empeño disciplinar, es claro: la modernización del Estado, en particular en las tres generaciones que entre 1780 y 1850 producen —siguiendo a historiadores económicos como Carlo Cipolla— la revolución más influyente en la historia de la humanidad, la revolución industrial, con vastas consecuencias en la esfera social, cultural y política, no sólo en la económica. De la mano del interés de autores como Locke por el Estado de derecho y el imperio de la ley, de Bentham y su énfasis en el derecho internacional, y, naturalmente, a partir de Kant y su paz perpetua —en sus tres conceptualizaciones, republicana, liberal y comercial—, se desarrolló un conjunto de ideas articuladas en torno a una idea que popularizó, mucho después, una expresión del presidente estadounidense Wilson¹⁶: hacer del mundo un lugar seguro para que florezca la democracia.

Ello permite establecer una tesis inicial sobre el contexto de surgimiento: el inicio del liberalismo es inseparable de la constitución del Estado de derecho y constitucional en el mundo occidental, primero; y, luego, de la consolidación de la sociedad internacional.

Respecto de las tesis o asunciones de partida del liberalismo, a mi entender el eje temático de *las asunciones iniciales del liberalismo* son las siguientes:

1. Una concepción positiva de la naturaleza humana, en particular en el terreno moral, y de su posibilidad de mejora constante, merced al uso de la razón.
2. Una creencia fuerte en el progreso, científico-tecnológico pero también político-social, herencia de la Ilustración. Un progreso, empero, que se debía traducir en avances individuales, en la felicidad y bienestar de las personas, a las que debe contribuir el Estado y el derecho internacional.
3. Una convicción en la capacidad de progreso de los Estados y sociedades, a condición de que sus formas organizativas, con especial incidencia en la

¹⁶ Aludo al discurso conocido como «*The Fourteen Points*», cuya autoría real se debe en gran medida a Walter Lippmann, que fue la base inicial de los acuerdos de Versalles y París, inicialmente proyectó las ideas progresistas de Wilson en política interior a la política internacional. Una edición canónica, en http://wwi.lib.byu.edu/index.php/President_Wilson's_Fourteen_Points

comunicación, sean las adecuadas. Si, por el contrario, las organizaciones no son las adecuadas, se corrompe la naturaleza humana y deja de ser posible la realización de la bondad, la verdad, la justicia y la paz.

4. La creencia en que las preferencias de los Estados, vinculadas al predominio de ciertos grupos sociales en ellos, cuentan, por lo que a través de ellas —encarnadas en instituciones y organizaciones surgidas de la interacción regular entre los actores— puede progresar la sociedad internacional, ayudada por la opinión pública, gran moldeadora de conductas y motor del cambio de valores y principios.

5. En suma, una convicción fuerte de que las relaciones internacionales son y pueden ser de naturaleza más cooperativa que conflictiva, por lo que la sociedad internacional se irá desarrollando, y poco a poco, paz, democracia y justicia se irán imponiendo¹⁷.

Obviamente, estas tesis o asunciones pueden manifestarse con diversos grados de intensidad y de optimismo, en particular la creencia en el progreso, que tiene un cierto carácter de cemento cohesionador del resto de asunciones. Y, también, se pueden usar para articular explicaciones y argumentaciones bien diferentes: unos han sostenido sólo visiones «acumulativas del progreso», como Robert Keohane¹⁸; otros han afirmado que hacer el mundo más seguro para la democracia exige contar con un mayor número de grandes potencias que sean Estados liberales y de derecho, como el presidente Wilson; también se ha enunciado la posibilidad real de una paz perpetua, como Immanuel Kant¹⁹; o, finalmente, dichas asunciones han servido para criticar la «gran ilusión» de estadistas y teóricos que, todavía a principios del siglo XX, creían que la guerra podía comportar resultados y ventajas positivas, que beneficiarían al ganador, siguiendo a Norman Angell²⁰.

Como es bien sabido, a partir de la segunda guerra mundial y sobre todo a partir del cuasi total predominio desde mediados de los años cincuenta del realismo político en la teoría internacional, el liberalismo estuvo en minoría. No obstante, como veremos en el apartado siguiente, pese a ello se manifestó en el eje temático de cuatro grandes formas, el liberalismo sociológico, el liberalismo republicano, el liberalismo institucional y el liberalismo de la interdependencia, como señalan los citados Robert Jackson y Georg Sorensen²¹. En la posguerra fría, resurgió con fuerza al menudear las críticas al realismo que sostenían que, puesto que éste no había sabido explicar eventos como el hundimiento del bloque del Este, las oleadas democratizadoras, el incremento del libre comercio, el nuevo papel de las organizaciones internacionales, o la proliferación de regímenes internacionales que presuponían una mayor y más eficaz cooperación, había

¹⁷ Robert Keohane y el llamado neoliberalismo institucional, por ejemplo, sólo comparten claramente las tres últimas asunciones, de acuerdo con lo ya comentado en el apartado 1.

¹⁸ Véase su libro *International Institutions...*, citado en la nota 14.

¹⁹ KANT, I., *Sobre la paz perpetua* (1795), Tecnos, Madrid, 1996.

²⁰ ANGELL, N., *The Great Illusion*, Weidenfeld & Nicholson, Londres, 1909.

²¹ JACKSON, R. G. y SØRENSEN, G., *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Oxford UP, Oxford, 2007.

llegado el momento de «revisar, reconstruir o pura y simplemente rechazar el realismo ortodoxo»²².

Por ello, durante la primera década de la posguerra fría, el liberalismo gozó de gran predicamento. Ha sido justamente Kegley quién ha realizado una reconstrucción poderosa de las asunciones básicas, en el eje temático, del liberalismo de posguerra fría. En su opinión, las asunciones básicas del liberalismo de posguerra fría se pueden sintetizar así²³:

- a) La naturaleza humana es esencialmente altruista, por lo que la colaboración y la ayuda mutua está en la naturaleza de las personas.
- b) La preocupación humana por el bienestar de los demás posibilita y alienta el progreso.
- c) Las conductas humanas malas o perversas no se deben tanto a conductas individuales sino al impacto de malas instituciones o de instituciones no adecuadas. Dicho de otra forma, lo que incita a las personas a la guerra, a dañar a los demás y por ende a diversas actuaciones egoístas, son justamente situaciones o acuerdos estructurales presentes en las sociedades.
- d) La guerra no es algo inevitable, de forma que su frecuencia se puede reducir si se erradican o mitigan en la esfera internacional las condiciones anárquicas que la fomentan.
- e) La guerra y la injusticia son problemas internacionales que requieren, para ser eliminados, de esfuerzos colectivos o multilaterales más que de empeños nacionales.
- f) La sociedad internacional debe reorganizarse en clave institucional para eliminar la anarquía que genera problemas como la guerra.

El resultado final es una clara subversión de la relación entre liberalismo y realismo, a favor del primero. Concretamente, esa subversión se puede caracterizar por tres rasgos. Primero, una cierta inconmensurabilidad ontológica, es decir la incapacidad de decidir mediante contrastación o racionalidad, que nos muestran dos ejemplos contrapuestos. Para Kenneth Waltz, de acuerdo con su realismo estructural, la política internacional es anárquica y es justamente la anarquía la causa permisiva de la guerra, de manera que la guerra y el conflicto son elementos estructurales del nivel internacional de la sociedad y no pueden eliminarse en la medida que no puede eliminarse la anarquía. Por el contrario, para Kegley, en la obra que se acaba de citar, es viable y factible reorganizar la política internacional alrededor de la sociedad internacional, haciendo de la anarquía algo menos importante y por consiguiente más domesticado, de manera que problemas como la guerra y los conflictos pueden solucionarse sin necesidad de sustituir la anarquía internacional con una jerarquía interna-

²² Véanse dos trabajos de KEGLEY, Ch., «The neoidealist moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities» (ISA Presidential Address, March 27), en *International Studies*, vol. 37, n.º 2, 1993, pp. 131-146; y *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995.

²³ KEGLEY, Ch., 1995, *op. cit.*, pp. 4 ss.

cional o gobierno mundial. Segundo, el desarrollo por parte del liberalismo de propuestas especialmente importantes, así como agendas de investigación y modelos explicativos diferentes y significativos. Sin ánimo de exhaustividad, la matriz liberal se percibe en el surgimiento en ambos lados del Atlántico de la investigación para la paz (Johan Galtung o Anatol Rapoport)²⁴, desde la idea de la «red mundial» (John Burton), a la importancia de la comunicación y de las comunidades de seguridad (Karl Deutsch), pasando por la creación de bases de datos cuantitativas sobre conflictos (John Singer, Ted Gurr), la insistencia en el papel de los individuos y las relaciones transnacionales (James Rosenau), el interés por los procesos de integración (Mitrany, Levy), nuevas concepciones del poder y de sus diversas «caras» (Kenneth Boulding) o las teorías explicativas que rompen con la distinción tajante entre lo interno/internacional. Se trata de desarrollos en el eje analítico, de los programas de investigación, un eje que, como ya he señalado, sí que permite la colaboración, el debate racional, la verificación y la refutación y, por ende, la síntesis. Y, tercero, en el terreno fenoménico, explicaciones diferentes de ciertos fenómenos fácticos y de las posibles soluciones a los retos que plantean. Por ejemplo, liberalismo, realismo, interdependencia y constructivismo se han acercado por igual al dilema del prisionero, considerándolo un ejemplo de muchas situaciones sociales —incluida la internacional—, pero con diferentes perspectivas, como muestra el interés del liberalismo en situaciones de dilema del prisionero iterado, repetido, que permiten —a través de la represalia y del aprendizaje— generalizar soluciones cooperativas.

Llega pues el momento de prestar atención a lo que sucede en el segundo eje, en el analítico.

3. EL LIBERALISMO EN EL EJE ANALÍTICO: EVOLUCIÓN, TIPOLOGÍA Y AGENDA DE LOS ENFOQUES LIBERALES EN LA TEORÍA INTERNACIONAL

Dejando de lado la etapa de entreguerras, durante el período que va de la segunda guerra mundial hasta el presente en el eje analítico encontramos, como ya he comentado, cuatro grandes tipos de liberalismo.

En primer lugar, el llamado *liberalismo sociológico*. Éste, frente al realismo, ha sostenido que la visión de las relaciones internacionales como esfera de las relaciones entre Estados soberanos era reduccionista, por lo que debían contemplarse las relaciones transnacionales, es decir, relaciones que prestan atención a las interacciones entre personas, grupos y organizaciones diversas más allá de las fronteras nacionales. Partían y desarrollaban, por tanto, la asunción liberal que la relación entre personas es mucho más cooperativa que la relación entre gobiernos en la esfera internacional. Como señalaron Jackson y Sorensen²⁵,

²⁴ Véase GRASA, R., *Cincuenta años de investigación para la paz: tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*, Oficina de Pau i Promoció dels Drets Humans/Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.

²⁵ Véase KEGLEY, Ch., 1995, *op. cit.*, pp. 100 ss.

este tipo de aproximación coincide con la que en algún tiempo dio en llamarse «pluralismo», al propugnar la importancia de actores diferentes en las relaciones internacionales.

El autor fundamental, en los años cincuenta, de este enfoque es Karl Deutsch y sus estudios seminales para medir el impacto y el alcance de las comunicaciones y de las diversas transacciones entre sociedades. Sus resultados le permitieron sostener que un alto grado de transacciones transnacionales regulares entre sociedades constituye un prerrequisito para las relaciones pacíficas, que significan por tanto algo más que la mera ausencia de guerra o de violencia directa. De ahí derivó su idea de la existencia de «comunidades de seguridad», que agrupan a personas y naciones que se integran al compartir —como había sucedido en la zona del Atlántico norte— una cierta idea de comunidad, y, por ende, una forma de resolución de sus controversias dejaba de lado el uso a gran escala de la fuerza física²⁶. Las condiciones de posibilidad de dichas comunidades, amalgamadas o integradas en función de su naturaleza constitutiva y de su evolución, dependen de que se den requisitos como: un alto grado de comunicación social, movilidad entre personas, vínculos económicos y, en general, una variedad e intensidad de transacciones humanas de amplio espectro.

Otros autores han desarrollado posteriormente este enfoque liberal basado en la dimensión social, en las relaciones transnacionales. Entre ellos cabe destacar a James Rosenau y su defensa del transnacionalismo y del papel de las personas, de los individuos, en la política internacional²⁷. De acuerdo con Rosenau, por transnacionalismo debemos entender aquellos procesos en que las relaciones internacionales lideradas por gobiernos se ven complementadas por relaciones entre actores privados como personas, grupos y sociedades, relaciones que tienen un impacto decisivo en los acontecimientos internacionales. Ya en la posguerra fría, Rosenau insistirá en el papel que las poblaciones humanas tienen en el macronivel, además de seguir analizando el papel de las interacciones de individuos concretos en el micro y meso-nivel. Su razonamiento se basa en tres constataciones entrelazadas: las ventajas que derivan del mayor acceso a la educación; de las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación; y de la pérdida de peso de los Estados para controlar y regular las conductas individuales y grupales. Todo ello, en su opinión, favorece el papel de los individuos, grupos y sociedades en la esfera internacional y por consiguiente un mundo cada vez más pacífico, en particular en ciertas zonas del planeta que no han conocido en muchas décadas guerra interestatales dentro de sus límites territoriales. En suma, los rasgos distintivos del liberalismo sociológico serían pues el papel de las relaciones transnacionales y el carácter más cooperativo y pacífico de las mismas y su impacto en las relaciones gubernamentales.

²⁶ DEUTSCH, K. et al., *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton U. P., Princeton, N. J., 1957.

²⁷ Véanse ROSENAU, J., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton U. P., Princeton, 1990; y ROSENAU, J. y CZEMPIEL, W., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Un segundo tipo de liberalismo es el *liberalismo republicano*, fuertemente normativo y que, siguiendo las ideas de Kant, se ha centrado en gran medida en la afirmación de que las democracias liberales son más pacíficas, es decir, menos proclives a resolver conflictos mediante el recurso a la guerra que otros sistemas políticos. Bien sea en su versión fuerte, para todos los sistemas políticos, bien en una versión débil, que solo se afirma de los casos en que las democracias liberales se relacionan y compiten con otras democracias liberales. El argumento original es de Kant, que habló de repúblicas y por tanto de lo que en teoría política se entiende por republicanismo, sin recurrir a la expresión democracia liberal.

A partir de mediados de los años sesenta, la tesis volvió a utilizarse, a investigarse profusamente y a generar grandes polémicas. Entre sus defensores, hay desde posiciones muy maximalistas, como las de Bruce Russett —según el cual, la única afirmación fuerte, no trivial o no tautológica, que puede hacerse en relaciones internacionales, es la de la paz democrática²⁸—, a posiciones mucho más matizadas que se han centrado, sobre todo, en analizar las condiciones de posibilidad de la paz democrática entre democracias liberales. Entre los autores más relevantes tiene un papel destacado Michael Doyle. Concretamente, dos trabajos suyos²⁹ de los años ochenta singularizaron tres elementos para explicar la afirmación de Kant y su realidad empírica en ciertas zonas del planeta en la segunda mitad del siglo XX, es decir las condiciones de viabilidad de dicha paz: las normas democráticas de resolución pacífica de las controversias y los conflictos; las relaciones pacíficas entre Estados democráticos basadas en fundamentos morales compartidos; y la creciente cooperación económica entre democracias, es decir los resultados de la interdependencia.

Respecto del primer elemento, Doyle partió de la idea de Kant de que la tradición de gobierno republicana —democrática, en versión actual— favorece la resolución pacífica de las controversias por la centralidad que concede a las prácticas de control de los gobiernos por parte de la ciudadanía, es decir por fomentar prácticas contrarias, por ejemplo, a la diplomacia secreta. El segundo argumento o condición se basa, según Doyle, en lo que Kant llamó «uniones pacíficas»: en el hecho de que naciones, republicanas o democráticas, sin que existieran necesariamente tratados formales de paz entre ellas, compartían fundamentos morales que consideraban superior el recurso a medios pacíficos de resolución de controversias, en la esfera interna e internacional. Esos fundamentos, además, se ampliaban merced a la libertad de expresión y de comunicación, haciendo de la comprensión mutua internacional un factor constitutivo de las relaciones internacionales. En tercer y último lugar, la difusión de Estados comerciales abiertos, la generalización de los intercambios comerciales y de la interdependencia, es decir de ganancias recíprocas en la esfera económica, reforzaba las normas y fundamentos morales antes comentados.

²⁸ Véase RUSSETT, B., *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton U. P., Princeton, N. J., 1993, p. 245.

²⁹ Aludo a DOYLE, M., «Kant, liberal legacies and foreign affairs», en *Philosophy and Public Affairs*, 1993, vol. 12, n.º 3, pp. 205-235, por un lado, y a DOYLE, M., «Liberalism and World Politics», en *American Political Science Review*, 1996, n.º 80, pp. 1151-1169. Véase también DOYLE, M., *Ways of War and Peace*, Norton, Nueva York, 1997.

Este tipo de concepción del liberalismo, fuertemente normativa, está en la base de muchos comportamientos prácticos observables en la realidad internacional tras la segunda guerra mundial y tras la posguerra fría y ha dado lugar a lo que a partir de finales de los años ochenta se ha llamado el «consenso liberal sobre la construcción de la paz», uno de los elementos centrales del debate contemporáneo en relaciones internacionales, al que aludiremos brevemente en el apartado conclusivo.

El tercer tipo de liberalismo es el *liberalismo institucional*, que pone el énfasis en el papel regulador de las instituciones en la esfera internacional, entendidas a la manera antropológica o anglosajona, es decir, como pautas regulares de conducta social —por ejemplo, la reciprocidad o la familia— y no necesariamente como organizaciones formales o formalizadas. Se trata de un enfoque que, en particular en la vertiente estadounidense, se inspira en la propuesta de Wilson en el período de entreguerras: convertir la jungla de la anarquía en un espacio regulado de intercambios pacíficos y pautados. Para lograrlo, además de la prohibición del recurso a la guerra o de la reducción de su legalidad a unos pocos supuestos —legítima defensa o seguridad colectiva—, era clave crear organizaciones internacionales como la Sociedad de Naciones o las Naciones Unidas. Una característica del liberalismo institucional de las últimas décadas es, empero, su menor optimismo en la capacidad de regulación institucional, aunque persiste la convicción de que las instituciones y organizaciones internacionales tienen rol y capacidades autónomas. Es decir, siguen sosteniendo, a diferencia de los autores realistas, que no son meros instrumentos de los Estados que se usan cuando son funcionales para las potencias hegemónicas y sus resoluciones se ignoran —o se incumplen— cuando no son congruentes con sus intereses nacionales.

Las instituciones, sostienen los autores de este tipo de liberalismo, serían, por el contrario, instrumentos capaces de promover la cooperación real entre Estados. Entre los autores influyentes destacan Robert O. Keohane, Oran Young³⁰, Berthold Rittberger y Marc Levy³¹. El razonamiento explicativo se ha centrado, siguiendo a Keohane, en postular que las instituciones aseguran y promueven flujos regulares de información y por ende oportunidades para negociar, que refuerzan la capacidad de los gobiernos para verificar el cumplimiento de los compromisos por parte de los otros actores y por tanto para favorecer el establecimiento de nuevos y más importantes compromisos, y, finalmente, todo ello reforzaba las expectativas preexistentes acerca de la necesidad, solidez y fiabilidad de los acuerdos internacionales.

Al cabo de no demasiado tiempo, muchos de los autores citados acabaron considerando, empero, que las instituciones implicaban necesariamente desarrollos formales, organizaciones en sentido fuerte, y fueron generando instrumentos para calibrar y medir su impacto real, con un fuerte sesgo primero behavio-

³⁰ YOUNG, O. W., «The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment», en *International Organization*, vol. 43, n.º 3, 1993, pp. 349-375.

³¹ Véase LEVY, M., YOUNG, O. y ZURN, M., «The study of international regimes», en *European Journal of International Relations*, vol. 1, n.º 3, 1995, pp. 267-330.

rista y luego racionalista y cuantitativo, es decir, comprobar o bien el alcance —dimensiones de la esfera internacional a las que se aplica, para discernir si sólo en la económica y comercial o también en la militar y tecnológica—, o bien la profundidad, medida —siempre según el texto ya citado de Keohane—, a partir de tres aspectos: comunidad, especificidad y autonomía. Dicho de otra forma, este tipo de liberalismo ha acabado centrándose justamente en la existencia de regímenes y ha dado lugar a una profusa bibliografía que examina cómo surgen, cómo evolucionan y persisten/desaparecen, cuando cambian sus condiciones iniciales de surgimiento, así como qué tipo de impacto tienen, a corto, medio y largo plazo, en los sistemas políticos nacionales y en la estructura y funcionamiento del sistema internacional³².

Como ya he señalado, la insistencia en el aspecto institucional —o en la importancia de los regímenes— aleja progresivamente a este enfoque de las asunciones liberales de partida. Y lo hace con una regla clara, a mayor insistencia en lo institucional, mayor alejamiento de dichas asunciones, aunque compartiendo siempre el *a priori* de que un alto grado de institucionalización de la política internacional reduce de forma significativa el impacto desestabilizador de la anarquía. Lo dejaremos aquí de momento.

Existe, por último, un cuarto tipo de liberalismo, el *liberalismo de la interdependencia*, que pone el acento en la dependencia mutua —significado literal de interdependencia— de personas, pueblos y gobiernos en la esfera nacional e internacional. Parte de una idea sencilla, intuitiva: las actuaciones e interacciones de cada actor afectan a los restantes, dentro y fuera de las fronteras. Inicialmente, la pauta explicativa está claramente emparentada con el liberalismo surgido al calor de la noción de Estado modernizador y su expansión desde los años cincuenta del siglo XX, siguiendo a Rosecrance³³. La tesis de fondo es que, con la generalización y expansión de los Estados altamente industrializados, los instrumentos tradicionales de lograr poder —la expansión territorial y el poder militar— son sustituidos por medios menos costosos y más eficaces de lograr prosperidad y preeminencia, como el desarrollo económico y el comercio exterior. En suma, una nueva variante de la tesis de origen kantiana que afirma que la modernización de los Estados, al afectar también a la base productiva de los mismos, socava los beneficios derivados de la fuerza y fomenta los derivados del comercio, como muestran «Estados comerciales» como Japón y Alemania, tras la segunda guerra mundial, y el de muchos otros países tras la guerra fría.

Dos derivaciones o desarrollos de la idea seminal del liberalismo de la interdependencia han tenido especial incidencia. Primero, el funcionalismo de David Mitrany aplicado a la teoría de la integración³⁴, que, eso sí, dejaba a los expertos y técnicos y no a los políticos la tarea de establecer las soluciones para que la cooperación impulsara progresivamente relaciones más pacíficas. Y, en segun-

³² Véanse las obras citadas de Jackson y Sørensen, notas 21 y Levy *et al.*, obra citada en la nota 31, respectivamente las pp. 109 y 268.

³³ ROSECRANCE, R., *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, Nueva York, 1996.

³⁴ MITRANY, D., *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.

do lugar, la teorización de la «interdependencia compleja» desarrollada desde finales de los años setenta por Robert Keohane y Joseph Nye. La tesis central de Keohane y Nye era que la interdependencia del período post-segunda guerra mundial era cualitativamente diferente, más compleja, de forma que ya no era claro que se siguiera contemplando el uso de la fuerza como «*ultima ratio regis*», como recurso último, ni que la seguridad (la «gran o alta política») predominara sobre lo económico (la «política secundaria o menor»). La interdependencia compleja había cambiado las cosas, decían, en un doble sentido y dirección. Por un lado, las relaciones entre Estados se habían vuelto prolíficas y múltiples, no se daban sólo entre Estados líderes sino que afectaban a múltiples Estados y a múltiples niveles del Estado, y, por tanto, a muchos de sus actores e instancias administrativas. Por otro lado, existían múltiples relaciones transnacionales más allá del Estado, con actores plurales, con un papel crucial y crecientemente importante de individuos y empresas o grupos de interés, lucrativos o no lucrativos. El resultado de todo ello era una tendencia en diversas direcciones: a) menor importancia de la seguridad en sentido fuerte, militar, al perder importancia como herramienta política; b) creciente importancia, hasta convertirse en «gran política», de los temas de desarrollo y bienestar; c) mayor semejanza y complementariedad entre la política interna y la política exterior, con mayor conflictividad —no violenta—, mayor número de actores implicados o interesados directa o indirectamente en los mismos y, por tanto, mayores posibilidades de establecer coaliciones y regateos diversos para buscar soluciones satisfactorias; y d), por último, aparición de nuevas herramientas de poder, más allá del poder militar, como el poder de persuasión, de establecer las reglas de juego y el marco de soluciones, el contexto negociador y los márgenes de posibilidad³⁵. Había aparecido lo que conoceremos como poder estructural³⁶, citando a Susan Strange, o luego como poder «suave»³⁷, en expresión de Joseph Nye: el poder y la destreza para decir dónde, cómo, cuándo y con qué márgenes negociar. Como ya he dicho, en la versión de Keohane y Nye, este tipo de liberalismo, de concepción epistemológica racionalista, acabará estableciendo una clara síntesis con el realismo refundado, en clave estructural, a finales de los años setenta y mediados de los años ochenta, aunque conservando ese sustrato liberal de que la cooperación se incrementa y pierde peso el poder militar y el recurso a la fuerza.

Los cuatro enfoques que sucintamente acabo de presentar no agotan la evolución del pensamiento liberal ni su agenda en el eje analítico. Sin ánimo de exhaustividad podemos destacar otros momentos y temas de especial relevancia entre los años ochenta y en la posguerra fría, que expondremos brevemente.

Por un lado, encontramos los enfoques relacionados con las críticas neorrealistas, que dieron lugar, como reacción, a «liberalismos débiles» —como el ya citado de Keohane y Nye a partir de mediados de los setenta, es decir a partir del

³⁵ En términos de resolución de conflictos interactiva, con el lenguaje de la escuela de Harvard popularizada por Fisher y Ury, la mejor alternativa a un acuerdo negociado, el BATNA.

³⁶ STRANGE, S., *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, Pinter, Londres, 1988.

³⁷ Véase NYE, J., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

momento en que se alejan de su trabajo más transnacional de 1971— y a contrapropuestas de «liberalismo fuerte o reforzado», como los ya citados de James Rosenau, Richard Rosecrance, Bruce Russett o Michael Doyle, o las propuestas de John Burton³⁸, Michael Zürn³⁹ y Daniel Deudeny y John G. Ikenberry⁴⁰. En segundo lugar, hay que aludir a debates que han afectado al eje fenoménico y al analítico sobre temas claves de la agenda internacional como la transcendencia de la globalización, los cambios de naturaleza y la eventual obsolescencia de las guerras interestatales o los rasgos definitorios del sistema internacional de posguerra fría. Los dejo de lado por ser imposible resumirlos en este espacio y contexto.

En tercer lugar, todo lo relativo a los debates sobre el liberalismo y el orden mundial, donde destaca en particular la propuesta de «liberalismo estructural», de Deudeny y Ikenberry, que han intentado establecer cuáles son los rasgos claves del orden liberal, es decir, de las relaciones entre las democracias liberales occidentales, para estudiar la viabilidad y las condiciones de generalizarlas en el futuro en el orden mundial. Han singularizado cinco rasgos o condiciones: 1) la creación de pautas de seguridad co-vinculantes, es decir, de acuerdos de seguridad mediante los cuales los Estados se vinculan entre sí mediante instituciones que constriñen su margen de maniobra, como sucede con la OTAN, al disponer de estructuras de mando conjuntas, de mecanismos compartidos de planificación y, sobre todo, una red para compartir y/o coordinar la toma de decisiones políticas y militares; 2) la existencia de «una hegemonía recíproca penetrada», es decir, la forma en que Estados Unidos ejerce el liderazgo del mundo occidental, mediante un sistema político abierto y diverso pero a la vez receptivo a las presiones de sus socios, una penetración que acrecientan las crecientemente importantes redes políticas transnacionales y transgubernamentales; 3) la presencia de grandes potencias parciales y semi-soberanas, una expresión con la que aluden a la situación y estatus de Alemania y Japón, Estados comerciales a la que se impusieron condiciones restrictivas en la posguerra —no poseer armas nucleares, no disponer de ejércitos poderosos y de presencia externa del mismo, en particular—, que complementan el orden liberal occidental; 4) la apertura económica, que, en un contexto de capitalismo industrial avanzado, favorece las ganancias absolutas, lo que hace que los Estados se esfuercen por cooperar, minimizando así los incentivos de buscar individualmente ganancias relativas; y 5) una identidad cívica compartida, que se manifiesta sobre todo en una agenda de apoyo incondicional al valor de las libertades civiles y políticas, la importancia de la economía de mercado y la inevitabilidad del pluralismo y de la tolerancia étnico-cultural.

Para Deudeny e Ikenberry, esos cinco rasgos se han desarrollado tanto y tienen tanta fuerza en el mundo occidental que se han convertido en tan impor-

³⁸ BURTON, J., *World Society*, Cambridge U. P., Cambridge, 1972.

³⁹ ZÜRN, M., «The challenge of Globalization and Individualization: a View from Europe», en HOL, H., SØRENSEN, G. (eds.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Westview Press, Boulder, 1995, pp. 137-65.

⁴⁰ DEUDENEY, D. e IKENBERRY J., «The nature and sources of liberal international order», en *International Studies*, vol. 25, 1999, pp. 179-196.

tantes como el «federador externo» o cemento cohesionador que supuso al inicio de la guerra fría la percepción de amenaza soviética. Y se comportarán como ese cohesionador: sobreviven y sobrevivirán a la inexistencia de dicha amenaza externa, al menos en una versión tan fuerte como la de la guerra fría.

En suma, por decirlo con Jackson y Sørensen, el orden liberal, de acuerdo con la reconstrucción en clave estructural a que nos hemos referido, no procede, como dirían los realistas, de un determinado equilibrio de poder o de la fuerza unificadora de una amenaza externa concreta, sino de un poder fundante, estructural y por ende persistente, de tipo liberal. De ahí la gran riqueza, a menudo subvalorada, del eje analítico liberal en la posguerra fría.

4. LA RECONSTRUCCIÓN PARADIGMÁTICA DEL LIBERALISMO EN LA POSGUERRA FRÍA: LA TEORÍA LIBERAL DE MORAVCSIK

En mi opinión, sin embargo, la aportación más importante a la teoría liberal en Relaciones Internacionales durante la posguerra fría es la de Andrew Moravcsik, en varios textos de mediados de los años noventa, en particular en uno de 1997⁴¹. Como veremos, es una reformulación en clave no ideológica y no utópica, es decir, de acuerdo con los estándares científicos al uso en las ciencias sociales serias⁴². Su intención era justamente la de esas ciencias sociales serias: reconstruir el liberalismo para hacerlo apropiado a la ciencia social empírica y, en su opinión, equipararlo a las otras dos concepciones dominantes en teoría internacional, el realismo y el institucionalismo. Esto último exige una explicación: Moravcsik, como hemos dicho anteriormente, desgaja institucionalismo y liberalismo, al dejar explícitamente fuera del liberalismo la teoría de regímenes y por tanto parte de lo que se ha dado en llamar institucionalismo «neoliberal».

⁴¹ Concretamente MORAVCSIK, A., «Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe», en *European Journal of International Relations*, vol. 1, 1995, pp. 157-218; MORAVCSIK, A., «Federalism and Peace: A Structural Liberal Perspective», en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 2, 1996, pp. 122-132. Y sobre todo, MORAVCSIK, A., «Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics», en *International Organization*, vol. 51, n.º 4, 1997, pp. 513-553. Tomaremos este último como principal referencia para la reconstrucción.

⁴² La alusión a la seriedad tiene que ver con, sobre todo, el alejamiento del conocimiento manual, que suele citar a través de fuentes indirectas y perpetuar mitos y falsedades. Valgan dos ejemplos, el primero, la cansina referencia a Hobbes para hablar de la inevitabilidad de la anarquía, como estado de naturaleza perpetua de las relaciones internacionales. Cualquier lector de *Leviatán* sabe que ciertamente Hobbes habla del estado de naturaleza, la lucha de todos contra todos, como una característica de la sociedad internacional de su momento, puesto que no ha habido «pacto o contrato internacional», como en el caso del Estado de fronteras hacia dentro, pero también que Hobbes espera que en el futuro se logre. Segundo, la obsesión en caracterizar el realismo como una aproximación que en el eje temático se caracterizaría, diferencialmente, por sostener que las conductas de los Estados se deben a los intereses que persiguen, fundamentalmente materiales. Tal cosa, la intencionalidad explicable en términos de intereses tangibles y no tangibles, de todo actor social, y por ende de los Estados, es hoy una asunción o *a priori* que comparten todos los enfoques en todas las ciencias sociales, por tanto nada que ver con el realismo.

Moravcsik recuerda que el estatus teórico y metodológico del liberalismo fue siempre muy débil, pese a que deriven del mismo explicaciones muy usuales y debatidas en Relaciones Internacionales, como la importancia causal de las relaciones Estado-sociedad —en función de la conformación de las mismas a partir de las instituciones domésticas, como por ejemplo «la paz democrática»—, la interdependencia económica o diversas nociones acerca de la provisión de bienes públicos socioeconómicos o políticos.

Esa falta de estatus paradigmático, de teoría y metodología seria y compartida, ayuda entender lo que ha sucedido en las últimas décadas. Por un lado, permitió que los críticos del liberalismo presentaran sus posiciones de forma caricaturesca, hablando ya hace mucho de idealismo» o de «utopismo» (Carr o Morgenthau) y más recientemente, de la mano de Gilpin o de Waltz, sosteniendo que las posiciones del liberalismo son simplemente normativas o descriptivas. Por otro, ayuda a explicar que la «defensa» liberal haya sido no tanto construir sistemas explicativos acorde con la ciencia social positiva, como hicieron realismo e institucionalismo en los años ochenta, sino «aceptar su incoherencia teórica y volcarse, por el contrario, en la historia intelectual»⁴³. En su opinión, tal estado de cosas se ha dado por descontado, ha sido aceptado, por institucionalistas que simpatizan con el liberalismo, como Keohane⁴⁴, por el primer estudioso de la «paz liberal», Michael Doyle⁴⁵ o incluso por liberales confesos como Mark Zacher y Richard Matthew⁴⁶. Para Moravcsik, tal cosa en un sentido que no puede consentirse ya.

Por ello Moravcsik parte de un supuesto emparentado con los anteriormente explicitados al presentar la teoría liberal: las relaciones Estado-sociedad —o sea, las relaciones de los Estados con los contextos sociales domésticos y transnacionales en los que están insertos— tienen un impacto fundamental y perceptible en la conducta de los Estados en la política mundial. Ahí radica también el punto de demarcación de la teoría liberal respecto del realismo y del institucionalismo: los liberales sostienen que la configuración de las preferencias del Estado —como productor de ideas, intereses e instituciones sociales que influyen en el Estado y configuran dichas preferencias— es el factor explicativo fundamental de la conducta en la política mundial. Eso justamente los diferencia de los realistas, que subrayan el papel decisivo de las capacidades, y de los institucionalistas

⁴³ MORAVCSIK, A., artículo de 1997 citado en la nota 41, p. 514.

⁴⁴ KEOHANE, R., «International Liberalism Reconsidered», en DUNN, J. (ed.), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge U.P., Cambridge, 1990, pp. 166 y 172-272, donde llega a afirmar que el liberalismo no está comprometido con una teoría estructural parsimoniosa y ambiciosa.

⁴⁵ DOYLE, M., «Liberalism and World Politics», en *American Political Science Review*, 1986, vol. 80, pp. 1151-1169, donde sostiene que la teoría liberal carece, frente a otras teorías, de fundamentación canónica, p. 1152.

⁴⁶ Concretamente, ZACHER, M. W. y MATTHEW, R. A., en «Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands» [en KEGLEY, CH. W., (ed.), *Controversies in International Relations: Realism and Neoliberal Challenge*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, pp. 107-150] sostienen que el liberalismo debería considerarse una aproximación (un sesgo metateórico o un conjunto de asunciones ontológicas, de acuerdo con nuestro primer eje) y no una teoría, habida cuenta de que sus proposiciones no pueden derivarse de sus asunciones iniciales.

estrictos⁴⁷, que enfatizan el factor básico de la configuración de la información y de las instituciones.

Reconstruiremos pues, de forma sucinta, su intento de refundación en tres momentos: estableceremos las asunciones básicas, de tipo teórico o temático; presentaremos luego las tres variantes de teoría liberal que en su opinión existen; y, finalmente, resumiremos su tesis sobre la existencia de una teoría liberal coherente y con implicaciones teóricas, metodológicas y prácticas relevantes.

Las tres asunciones nucleares, orientadas por su intento de establecer una explicación paradigmática, se dedican a la naturaleza, respectivamente, de los actores societales, del Estado y del sistema internacional. Su *primera asunción* sostiene la primacía de los actores societales, es decir, de los individuos y grupos privados, responsables de organizar los intercambios y la acción colectiva «para promover intereses diferenciados bajo constricciones impuestas por la escasez material, valores en conflicto y variaciones en la influencia societal»⁴⁸. Se trata de una asunción central, basada en una concepción «de abajo a arriba (*«bottom-up»*) de la política, que trata las demandas de los individuos y de los grupos societales como previas —analíticamente— a la esfera de la política, de manera que los intereses materiales e ideacionales de individuos y grupos se establecen independientemente de la política, mediante una persecución racional de su bienestar material e ideal. Al hacerlo, la conducta de dichos actores —en tanto maximizadores de su propio interés— converge, merced a intercambios políticos y a la acción colectiva, bien hacia el conflicto bien hacia la cooperación, sin que exista ninguna armonía de intereses preestablecida, puesto que la escasez y la diferenciación implican siempre algún grado de concurrencia y de competencia.

Se puede, empero, establecer, siguiendo esta primera asunción, algún tipo de generalización acerca de esas conductas y de su mayor o menor proclividad, en determinados contextos, a resultados cooperativos o conflictuales. En su opinión la clave son las diferencias profundas en valores y creencias acerca de la provisión de bienes públicos. Así, la extrema desigualdad, la escasez extrema y la fuerte asimetría entre los grupos sociales, al permitir a ciertos grupos evadir los costos de redistribuir bienes, acentúan la conflictividad. Por el contrario, la complementariedad de creencias, el reparto más equitativo del poder social y la relativa abundancia, por el contrario, disminuyen la proclividad al conflicto y acentúan la armonía y la cooperación.

La *segunda asunción* tiene que ver con la representación y las preferencias del Estado. Moravcsik sostiene «que los Estados —u otras instituciones políticas— representan algún subconjunto de la sociedad doméstica, nacional, a partir de cuyos intereses los funcionarios del Estado definen las preferencias del Estado y actúan con finales específicos en la política mundial»⁴⁹. Dicho de otra forma, parte de la concepción liberal de la política interna que afirma que el Estado es una institución representativa, no un actor, constantemente obligado a capturar y recapturar y por tanto a construirse y reconstruirse merced a coaliciones de

⁴⁷ Moravcsik alude con esa expresión a los teóricos de regímenes funcionales.

⁴⁸ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 516.

⁴⁹ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 518.

los diferentes actores sociales. Por consiguiente, las instituciones y prácticas representativas serán las correas de transmisión por las que las preferencias y el poder social de los diferentes individuos y grupos sociales se traducirán en políticas públicas del Estado. Lo que se afirma, precisa Moravcsik, no es nada parecido a una visión pluralista de la política interna, que menoscaba el poder del Estado o lo equipara al de individuos, sino una afirmación de que las políticas del Estado están constreñidas por el juego subyacente de valores, intereses y poder de individuos y grupos dentro y fuera de los aparatos estatales, puesto que éstos pugnan constantemente, mediante la representación política y otros procesos sociales, para que se satisfagan sus preferencias.

En este punto, la asunción se compece bien con otros mecanismos y atributos estables de procesos políticos formales e informales y con diferencias importantes en diversos sistemas y regímenes políticos, que coadyuvan también a privilegiar intereses societales particulares. Esos mecanismos y atributos, por decirlo con la formulación clásica de Albert Hirschman, permiten articular formas de voz y de salida de los actores societales. Además, las nuevas presiones sociales, que se transmiten mediante las prácticas e instituciones representativas, alterarán las preferencias del Estado, incluso en la esfera internacional, es decir, alterarán su manera de ordenar los resultados sustantivos que puedan derivarse de la interacción política internacional. Dicho de otra forma, las prácticas e instituciones representativas determinarán no sólo qué coaliciones se vean claramente reflejadas en las opciones de política exterior sino, sobre todo, la forma en que estén representadas, partiendo de que el Estado puede actuar de forma «unitaria o bien desagregada» y que la forma en que los procesos de toma de decisiones estructuren las preferencias puede maximizar o no la racionalidad de las elecciones y conductas.

La primera derivación de esas dos asunciones de partida de Moravcsik, de gran importancia para los ejes teórico y analítico, es que «los Estados no maximizan *per se* concepciones fijas, homogéneas de la seguridad, la soberanía o el bienestar, a diferencia de lo que asumen realistas e institucionalistas. Por el contrario, dicho en términos waltzianos, los Estados están “funcionalmente diferenciados”, es decir, persiguen interpretaciones y combinaciones de seguridad, bienestar y soberanía particulares, las preferidas por grupos domésticos poderosos a través de las prácticas e instituciones representativas»⁵⁰. Dicho de otra forma, el contexto social, dinámico por naturaleza, es uno de los factores clave que hace variar la naturaleza e intensidad del apoyo de la nación a cualesquiera finalidad declarada y perseguida por el Estado.

La *tercera asunción* de Moravcsik se ocupa de la interdependencia y del sistema internacional y sostiene que «la configuración de las preferencias del Estado interdependiente determina la conducta estatal»⁵¹. Habida cuenta de que la con-

⁵⁰ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, pp. 519-520. Hay que señalar que, en este punto, Moravcsik cita un trabajo bien conocido de RUGGIE, J. G., «Continuity and Transformation in World Polity: Toward a Neorealist Synthesis», en *World Politics*, vol. 35, 1983, pp. 265-283, que se cita a menudo para hablar de «la síntesis neorealista».

⁵¹ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 520.

ducta del Estado refleja pautas variables de preferencias estatales, los Estados han de disponer de una «finalidad o propósito», o lo que es lo mismo de una baza estratégica en el asunto en cuestión, para provocar conflictos, proponer cooperación o, en general, optar por alguna acción significativa de política exterior. Ello no supone, empero, que el contexto derivado de las interacciones con los otros actores, el sistema, no cuente: cada Estado busca realizar sus preferencias distintivas en un entorno de constricciones variables impuestas justamente por las preferencias de los otros Estados. Por tanto, como subraya Moravcsik, su propuesta se aleja en este punto tanto de la asunción realista de que las preferencias de los Estados son por definición de naturaleza conflictiva, como de la institucionalista que afirma que las preferencias deben considerarse parcialmente convergentes, lo que obligaría a lograr un compromiso para facilitar la acción colectiva, por decirlo a la manera de Keohane⁵².

Los liberales, según la reconstrucción de Moravcsik privilegian causalmente, por el contrario, el dinamismo: las configuraciones de capacidades y de información son constricciones fijas, endógenas a las preferencias del Estado; lo que varía es justamente la configuración de las preferencias. El vínculo explicativo entre las preferencias del Estado y la conducta de los Estados deriva del concepto de interdependencia de las políticas públicas. La interdependencia de las políticas públicas se define como el «conjunto de costes y beneficios creados por las sociedades extranjeras cuando los grupos sociales dominantes en una sociedad buscan realizar sus preferencias, o lo que es lo mismo, la pauta de externalidades que resulta de los intentos de perseguir finalidades o propósitos nacionales distintivos»⁵³. Dicho de forma rotunda, las externalidades o pautas de interdependencia de los diversos Estados constriñen de forma insoslayable la conducta de los Estados, en tres grandes pautas de comportamiento, que coinciden con situaciones estratégicas: 1) con fuertes incentivos para la coexistencia con baja conflictividad, lo que se da en situaciones en que las externalidades de las políticas unilaterales resultan bien óptimas bien irrelevantes para los otros; 2) con proclividad alta a las tensiones y conflictos interestatales, cuando las preferencias subyacentes se perciben como de suma nula o inaceptables, es decir, con escasos beneficios mutuos, por los costos que supondrían para las preferencias propias que «el otro» se saliera con la suya; y 3) con situaciones con motivaciones mixtas, en que el intercambio de concesiones de políticas públicas mediante coordinación o pre-compromisos puede mejorar el bienestar de ambas partes frente a decisiones unilaterales, lo que incentiva que se negocie la coordinación de políticas.

En síntesis, lo que explica directamente la forma, la sustancia y la profundidad de la cooperación entre actores es precisamente la naturaleza de las pautas de preferencias de los Estados. O, en otros términos, lo que determina en grado máximo la conducta de los Estados es precisamente aquello que los Estados quieren o buscan. En términos comparativos, para explicar situaciones como la protección comercial, institucionalistas y realistas recurrirían, respectivamente,

⁵² En ese punto Moravcsik cita el influyente trabajo de KEOHANE, R., 1984, *op. cit.*

⁵³ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 520.

a la incertidumbre y a configuraciones de poder interestatal concretas, mientras que los liberales optan por recurrir a preferencias sociales contrapuestas y a conflictos distributivos domésticos y transnacionales irresueltos o mal resueltos. Formas bien diferentes de explicar problemas reales compartidos en el eje fenoménico y en la agenda de investigación.

Dicho de otra forma, las asunciones meta-teóricas y analíticas del liberalismo —es decir, las propias de los dos primeros ejes— implican darle la máxima relevancia a lo que, según el realismo y el institucionalismo deberían ser elementos irrelevantes, secundarios o endógenos: las variaciones en las preferencias de los Estados. Recordemos los argumentos de realistas e institucionalistas. Los realistas, en la versión de Morgenthau como en la «estructural» de Kenneth Waltz, soslayaban lo que Waltz denominó «falacias de la preocupación por las intenciones y por las preferencias ideológicas»⁵⁴. Por su parte, Keohane basó su institucionalismo en la existencia —como algo dado— de intereses mutuos y se centraba en la manera y condiciones en que éstos podían llevar a la cooperación, como planteó en *After Hegemony*. El liberalismo de Moravcsik parte, por el contrario, de una pauta explicativa inversa: son las variaciones en los fines lo que explican los cambios y, al hacerlo, lejos de quedarse en la dimensión doméstica, muestra una clara interrelación entre lo interior y lo internacional.

Concretamente, esa interrelación se muestra de dos formas. Por un lado, porque las preferencias del Estado pueden reflejar pautas de interacción societal transnacional —al cambiar el contexto social transnacional, como bienes y activos en el mercado respecto de un grupo social—, algo también perceptible cuando se analizan las explicaciones de la paz democrática, que, a menudo, recurren a factores transnacionales o internacionales. Y, por otro, porque las preferencias de un Estado no reflejan sólo las preferencias internas, sino la configuración de preferencias de todos los Estados vinculados por pautas de interdependencia significativa de sus políticas públicas. De ahí que Moravcsik, aduciendo que los líderes nacionales deben pensar siempre sistémicamente acerca de la posición que ocupan en una estructura formada por las preferencias de los restantes Estados, sostenga que su reformulación teórica del liberalismo es coherente con los postulados de Waltz, en su fase de realismo estructural, sobre una teoría sistémica y, además, esa reformulación constituye una teoría genuina y específica sobre la forma de ejercer el poder político en la política mundial⁵⁵.

⁵⁴ WALTZ, K., 1979, *op. cit.*, pp. 29 y 65-66.

⁵⁵ Concretamente, y para no alejarnos del argumento que nos interesa, Moravcsik (1997, *op. cit.*, 523-524) cree que la concepción del poder liberal es más consistente con las teorías del regateo y de la negociación que las que subyacen al realismo, puesto que la voluntad y disposición de los Estados a gastar recursos o a hacer concesiones se ve como una función primaria de las preferencias y no de las capacidades. En su opinión, el fundamento de las teorías del regateo de Nash (que han sido adaptadas a las relaciones internacionales por Hirschman, Keohane y Nye) se compadece mejor con la idea liberal de que los resultados del regateo reflejan la naturaleza e intensidad relativa de las preferencias de los actores. Recomendando vivamente seguir con más detalle la argumentación de Moravcsik, realmente espléndida, sugerente y, sobre todo, convincente, en pro de las preferencias y socavando el poder explicativo de las capacidades.

Se trataría, en suma, de volver al sentido común y olvidar el sinsentido realista: la experiencia de que pocas guerras son realmente totales o casi ninguna paz es «cartaginesa»⁵⁶, por lo que las naciones raramente están dispuestas a gastar la totalidad de sus capacidades económicas o de sus capacidades de defensa, o a hipotecar toda su soberanía interna por lograr cualesquiera objetivo de política exterior. Los Estados, pese a lo que digan los realistas, no gastan recursos persiguiendo objetivos de política exterior como una función estricta de sus capacidades reales, y, además, cuando está en juego la independencia política o la integridad territorial y se despliegan medios militares, las capacidades relativas no determinan necesariamente los resultados: ahí están casos como la guerra de los Boer, Vietnam, Afganistán o Chechenia, en que la intensidad relativa de la preferencia de los Estados reconfiguró el resultado aventajando a los «débiles» en capacidades iniciales⁵⁷.

Tras mostrar que la *teoría liberal es una teoría sistémica*, pasando al ataque y refutando y devolviendo algunos argumentos de falta de sensatez al realismo, Moravcsik se ocupa de tres variantes de la teoría liberal. En su opinión, el hecho de que las tres asunciones de partida sean relativamente libres de contenido, permite articular a partir de las mismas tres variantes separadas: *el liberalismo ideacional, el comercial y el republicano*, respectivamente. Cada una de ellas se basa en concreciones específicas de los elementos centrales de la teoría liberal, a saber, las demandas sociales, los mecanismos causales por los que devienen preferencias del Estado, y las pautas resultantes de preferencias nacionales en el contexto de la política mundial. Concretamente, el liberalismo ideacional se focaliza en la compatibilidad de las preferencias sociales respecto de bienes colectivos fundamentales como la *unidad nacional*, las instituciones políticas legítimas y la *regulación socioeconómica*. Por su parte el liberalismo comercial se centra en los incentivos creados por las oportunidades para las transacciones económicas transfronterizas. El liberalismo republicano, a su vez, se focaliza en la naturaleza de la representación doméstica y en las posibilidades que resultan de la búsqueda de conductas orientadas a obtener rentas y réditos⁵⁸.

Veamos ahora, de manera muy resumida, qué plantean cada una de las tres variantes del liberalismo. El *liberalismo ideacional* hunde sus raíces en Stuart Mill, Mazzini y Woodrow Wilson y considera que la configuración de las identidades y valores sociales domésticos constituye el factor determinante de las preferencias del Estado y, por ende, de las situaciones de conflicto y de cooperación interestatales. Nada importa, ni se dice *a priori*, del origen de dichas identidades sociales, ni si reflejan factores materiales o ideacionales. Sea como fuere, las fuentes esenciales de las preferencias ideacionales son la identidad nacional, política y socioeconómica, que se manifiestan en tres elementos esenciales del orden público interno que se conforman a través de dichas identidades sociales: las fronteras geográficas, los procesos de toma de decisiones políticas y la regulación socioeconómica. Dicho de otra forma, para entender la legítima-

⁵⁶ Es decir, acaba con la destrucción total y definitiva del enemigo.

⁵⁷ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 524.

⁵⁸ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 524.

ción doméstica o interna de la política exterior hay que prestar atención a tres identidades sociales básicas, a saber: *a)* el conjunto de preferencias societales relativas al alcance de la «nación», lo que remite a la localización legítima de las fronteras nacionales y a la asignación de derechos de ciudadanía; *b)* el compromiso de los grupos e individuos con instituciones políticas concretas; y *c)* la naturaleza de la regulación y redistribución socioeconómica legítima, que pueden poder límites legítimos a los mercados⁵⁹. Todo ello constituye, en suma, una serie de compromisos importantes, con clara repercusión en la política exterior, sobre las migraciones, el bienestar social, los impuestos, la libertad religiosa, la familia, la salud y seguridad, la protección del consumidor, la promoción cultural y muchos bienes públicos que cada vez más son objeto de negociaciones internacionales.

El *liberalismo comercial*, por su lado, explica la conducta colectiva e individual de los Estados a partir de las pautas de incentivos de mercado a que se enfrentan los actores económicos locales y transnacionales. La explicación más simple es claramente funcionalista: los cambios en la estructura económica doméstica y mundial alteran los costos de los intercambios transnacionales y por tanto presionan o constriñen a los gobiernos nacionales para que bloqueen o faciliten dichos intercambios mediante políticas económicas y de seguridad apropiadas. Moravcsik argumenta que de ello no se infiere un apoyo ideológico al libre comercio ni que, como suelen argumentar los críticos, los incentivos económicos vayan a generar paz y librecambio universales.

Por el contrario, lo que la teoría internacional liberal hace es centrarse en la estructura de los mercados y considerarla una variable que crea incentivos bien para la apertura bien para el cierre de los mismos. Ello permite establecer generalizaciones como la mayor probabilidad de que se dé libre comercio donde exista fuerte competitividad, comercio intra-industrial extensivo, o bien comercio de bienes intermedios, grandes inversiones extranjeras y diversas situaciones que reducen el poder e influencia de los actores a los que la liberalización convierte en perdedores netos⁶⁰. Por otro lado, las implicaciones para la agenda de seguridad del liberalismo comercial son importantes y tienen que ver con una aparente paradoja: el comercio es generalmente una forma menos costosa de acumular riqueza que la guerra, las sanciones u otros medios coercitivos, sin olvidar la minimización de los daños colaterales. Pese a ello, los gobiernos han recurrido a veces a medios coercitivos para crear y controlar mercados internacionales. La explicación se encuentra, según los teóricos liberales de este enfoque, en cuestiones distributivas internas y en la estructura de los mercados globales: el recurso a la opción coercitiva fue más habitual, al ser eficiente en términos de coste-beneficio, cuando las principales fuentes de provecho económico —esclavismo, materias primas, monopolio formal— podían controlarse fácilmente en economías coloniales o conquistadas. Sin embargo, las modernas redes industriales, sobre todo las basadas en los intercambios informativos postindustriales, incrementan los costos de oportunidad de las diversas tácticas coercitivas, desde

⁵⁹ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 529.

⁶⁰ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 529.

la nacionalización forzada a la agresión militar⁶¹. Por consiguiente, decrece el interés en recurrir a ellas.

Por su parte, el *liberalismo republicano* pone el énfasis en la formas en que las instituciones y prácticas domésticas agregan las demandas de las diferentes identidades e intereses societales y las transforman en políticas públicas del Estado. Por tanto, la clave en esta variante de teoría liberal está en la forma de representación política interna, que determina las preferencias sociales que se privilegian institucionalmente. El sesgo hacia un grupo determinado hace que «capture» las instituciones gubernamentales y las emplee sólo para sus fines, dejando para los restantes grupos únicamente costos. En suma, las políticas suelen tener un sesgo claro a favor de las coaliciones que gobiernan o de los grupos poderosos nacionales. Ello ha generado una plétora de argumentos y explicaciones acerca del tamaño de las instituciones del Estado —ejército, funcionarios, burocracias, entre otras— y su eventual correspondencia con los grupos societales privilegiados, o acerca de las preferencias de las élites más o menos convergentes o más o menos populares. Las explicaciones y predicciones de la teoría liberal republicana han mostrado que, frente a políticas históricas relativamente comunes como las hambrunas, la guerra o la autarquía radical, formas más justas de representación tienden a inhibir los conflictos internacionales y, por tanto, a explicar fenómenos como la paz democrática, el antiimperialismo moderno y la cooperación monetaria y el comercio internacional⁶².

Finalmente, Moravcsik deriva diversas implicaciones de alcance más amplio subsumiendo las tres variantes de la teoría liberal en una etiqueta única, algo que justifica por las ventajas que genera para investigación teórica y empírica, es decir para trabajar en los ejes analítico y fenoménico. Concretamente menciona que la teoría así reformulada, como teoría general de la política mundial, permite ir más allá de la cooperación liberal y dar cuenta de fenómenos que tienen que ver con entidades no liberales. La combinación del liberalismo ideacional, comercial y republicano permite agregar las diversas implicaciones empíricas de cada una de ellas, relacionando desarrollo económico, gobernanza democrática y desarrollo pacífico, como —dice Moravcsik— muestran con ejemplos concretos diversos trabajos de Deutsch, Haas o Nye sobre cómo las interacciones económicas mejoran otras interacciones transnacionales.

Como teoría sistémica, ya en clave general, Moravcsik sostiene que la teoría liberal arroja nueva luz sobre tres grandes fenómenos sobre los que el realismo y el institucionalismo ofrecen pocas luces y escasas predicciones:

a) Una explicación teórica plausible, parsimoniosa, del contenido sustantivo de la política exterior.

b) Una explicación plausible del cambio histórico en el sistema internacional, mediante los vínculos causales directos entre el cambio social, económico y político y la conducta de los Estados en la política mundial.

⁶¹ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 530.

⁶² MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 531.

c) Una explicación plausible del carácter distintivo de la política internacional moderna, basada en el Estado de derecho doméstico, instituciones internacionales estables, interacciones societales intensivas y razonables expectativas de cambio pacífico, es decir, las «comunidades de seguridad pluralistas» de Deutsch o la «interdependencia compleja» de Keohane y Nye.

Respecto de este último fenómeno, la explicación, recuerda Moravcsik, es que la emergencia de un bloque amplio y en expansión de Estados pacíficos, interdependientes y normativamente satisfechos constituye una precondition de las nuevas políticas.

Moravcsik concluye su importante reconstrucción del liberalismo con un recordatorio y dos observaciones de marcado interés teórico. Primero, recuerda que su reconstrucción del liberalismo ha dejado deliberadamente fuera la teoría de regímenes funcionalista, a menudo denominada «institucionalismo neoliberal», que tiene más que ver con la creencia popular de que el liberalismo aboga por el derecho internacional y por las organizaciones internacionales. La razón de la exclusión, ya comentada, es que el institucionalismo y el realismo consideran las preferencias del Estado algo exógeno o fijo, por lo que la pauta explicativa intenta siempre explicar las políticas del Estado como una función de los cambios en el contexto geopolítico, unos prestando atención a las instituciones y a la información disponible (institucionalistas) y otros a las capacidades materiales (realistas). Por decirlo en términos de teoría de juegos, explicar, para unos y otros, supone explicar en cada caso las formas en que la anarquía del sistema nos lleva a resultados sub-óptimos. De hecho, en el «institucionalismo neoliberal», dice con perspicacia Moravcsik citando a Keohane, la teoría de regímenes actual se define como «realismo estructural modificado» o como, simplemente, «institucionalismo»⁶³.

Pese a todo, recuerda, la teoría liberal contribuye significativamente al análisis y explicación de los regímenes internacionales, tanto para explicar su surgimiento como predecir las características que tendrán. Además, las explicaciones liberales de la estabilidad de los regímenes —altos costos de transacción interestatales para crear o renegociar los existentes, aun cuando sería conveniente— son diferentes. Frente a las explicaciones en clave de hegemonía típicas de los realistas, los liberales sostienen que los regímenes internacionales son estables cuando los grupos e individuos societales hacen que invertir en la política interna sea costoso. Dicho de otra forma, los liberales incorporan en los costos de transacción de los regímenes algo olvidado por los institucionalistas, los costos internos de modificar instituciones, partidos políticos, empresas o compromisos ideológicos, lo que le permite hablar de la concepción liberal de los regímenes como artefactos «socialmente incrustados» («socially embedded»). El resultado final es que se puede ampliar la explicación para sugerir evolutivamente causas del cambio de régimen de naturaleza endógena.

Una segunda consideración conclusiva de Moravcsik, de mayor enjundia, es que la teoría liberal así reconstruida permite una síntesis teórica multicausal

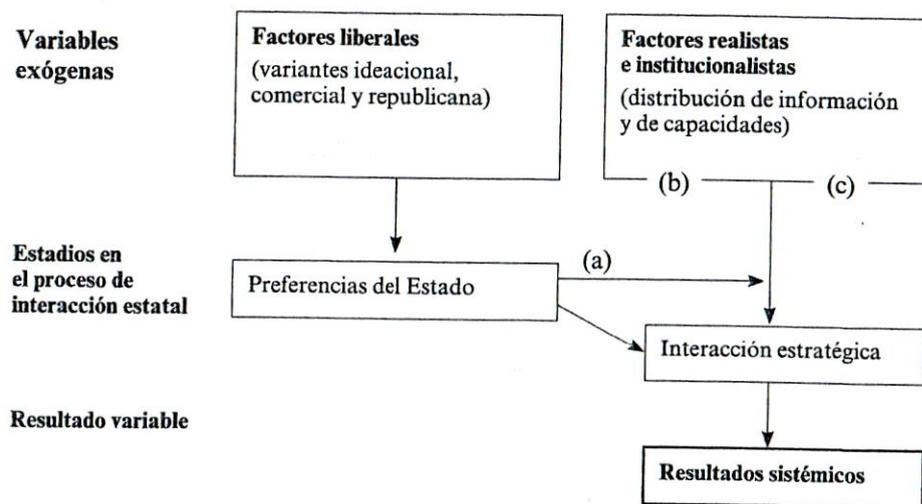
⁶³ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 537.

internamente más consistente que las existentes hasta el momento en Relaciones Internacionales. Tenemos, por un lado, las propuestas de Waltz, Keohane y otros que recomiendan establecer la síntesis mediante el realismo como elemento inicial —con las preferencias como algo dado e invariable—, al que se añaden teorías en competencia como la de la política doméstica, las relaciones Estado-sociedad y los cambios de preferencias para explicar variaciones residuales⁶⁴. Para Moravcsik, empero, si se acepta que tanto las constricciones (realismo, institucionalismo) como las preferencias (liberalismo) son causalmente importantes, la «teoría liberal goza de prioridad analítica en cualquier síntesis», porque explica no sólo cuándo y por qué razones se sostienen las asunciones acerca de las preferencias del Estado de realistas e institucionalistas sino también, el caso inverso, cuándo tales asunciones no pueden sostenerse⁶⁵. La propuesta, que desarrollará en trabajos posteriores, tiene una enorme potencialidad y realmente sitúa al liberalismo, tal y como se ha reconstruido, en el centro de la teoría internacional actual.

El resultado de todo ello, de la síntesis nueva con el liberalismo en el centro, es un modelo explicativo de la conducta del Estado en dos fases de elección social constreñida, como muestra el gráfico siguiente:

GRÁFICO 1

Un modelo de conducta del Estado en dos fases



FUENTE: MORAVCSIK, 1997: 545.

⁶⁴ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 542.

⁶⁵ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, pp. 542-543.

Los Estados, según muestra el gráfico, definen en primer lugar sus preferencias, de acuerdo con las teorías liberales acerca de las relaciones Estado-sociedad. Posteriormente, debaten, regatean sobre o combaten ciertos acuerdos concretos, una segunda fase que se explica mediante las teorías de interacción estratégica realistas e institucionalistas. Se dispone así, siguiendo a Moravcsik, de una potente estructura para diseñar investigaciones y explicaciones teóricas.

Así, en los casos en que los factores liberales sólo influyen directamente en los resultados estratégicos, a través de preferencias e intensidades de preferencias —como sucede en el caso *a* en la figura—, el liberalismo se puede verificar/refutar como hipótesis mono-causal frente a las alternativas de los factores realistas e institucionalistas, como sucede en el caso *c* en la figura. En otros casos, los factores liberales sólo influyen indirectamente en el resultado, puesto que la naturaleza de las preferencias coadyuva a determinar —como sucede en *b* en la figura— la naturaleza y fuerza de las relaciones causales entre circunstancias y acciones estratégicas, como sucede en *c* en la figura. Lo más interesante es, empero, que esta primacía de la teoría liberal en las síntesis teóricas futuras, y por tanto en las explicaciones multicausales, se compadece bien con la teoría y práctica liberal desde Kant a los arquitectos estadounidenses de los arreglos que determinaron el orden subsiguiente a la segunda guerra mundial. Dicho de otra forma, permitiría una buena correlación entre la teoría y la práctica de cambio y mejora de la sociedad internacional, que debe mucho al liberalismo.

Moravcsik aduce un ejemplo interesante: la propuesta de la Sociedad de Naciones de Wilson, es decir la idea de seguridad colectiva, que, lejos de proceder de «legalismo» y «utopismo» y de la confianza ingenua en las instituciones, se basaba en la asunción liberal y pragmática de las dos fases que determinan la conducta de los Estados. «Wilson —dice Moravcsik— era escéptico acerca de la influencia *autónoma* [la cursiva es del autor] de las instituciones [...] como muestra la redacción inicial del tratado, sin provisiones para el derecho internacional o una corte supranacional [...] y la pertenencia se reservaba a países con gobiernos republicanos y autodeterminación nacional [...] y por ello, basado en un análisis liberal multicausal, identificó un conjunto de precondiciones restringidas bajo las que podrían tener éxito las instituciones de seguridad colectiva [...] La Sociedad de Naciones sólo funcionará —sostuvo Wilson— si las democracias autodeterminadas nacionalmente eran una forma casi universal de gobierno entre las grandes potencias, que a su vez controlaban una proporción extremadamente grande del poder militar mundial [...] una situación que Wilson [...] creía en 1917 que era inminente»⁶⁶.

Por si fuera poco, esta misma teoría multicausal puede explicar otros fenómenos determinantes de la política internacional del siglo xx, como la política de contención formulada por Kennan o el fin de la guerra fría.

El resultado final es que la teoría *liberal internacional* se convierte, de la mano de la reconstrucción de Moravcsik, no en una ecléctica recopilación de hipótesis vinculadas al compromiso normativo o una historia intelectual compartida durante siglos, sino en una teoría social «científica, lógicamente coherente, teó-

⁶⁶ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 541.

ricamente distinta y empíricamente generalizable [...] de manera que los fracasos liberales se convierten en predicciones liberales»⁶⁷. Y naturalmente, como toda predicción fracasada ello prueba su carácter científico, al mostrar su refutabilidad, y adicionalmente exige mejoras en la explicación teórica.

En suma, la reconstrucción permite apostar realmente por un pluralismo teórico rico y con mayor comprehensividad y capacidad de explicación teórica, al convertirse potencialmente, mediante su explicación dinámica de los cambios en las preferencias de los Estados, en la piedra angular de la teoría internacional, susceptible de ser complementada por el realismo y el institucionalismo. Además, con la ayuda de la teoría liberal reformulada, realismo e institucionalismo pueden realizar mejores evaluaciones empíricas de sus hipótesis y explicaciones.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

En síntesis, a lo largo del texto hemos visto como el liberalismo renace con fuerza, en particular en los ejes analítico y fenoménico en la posguerra fría. Y, además, que lo hace de forma relativamente independiente del llamado neoliberalismo institucional de Keohane, articulado a través de la teoría de la interdependencia y de un tipo de aproximación concreto a los regímenes internacionales. Dicho de otra forma, si bien la obra de Keohane y Nye coincide con algunas de las asunciones temáticas del liberalismo, se distancia del mismo en otras. La parte más liberal de las teorías de Keohane supone, por tanto, más allá de la síntesis neorrealista-neoliberal y otras aproximaciones más endogámicas, un coadyuvante para el liberalismo.

La tesis central que se ha pretendido mostrar es que el liberalismo tiene por delante un excelente futuro, fruto de la combinación de varios factores: 1) el poder explicativo de sus asunciones temáticas; 2) la enorme cantidad de conceptos y constructos teóricos a que ha dado lugar; 3) la capacidad temática y analítica de la reconstrucción de Moravcsik, por la centralidad que le otorga en las síntesis explicativas que están surgiendo y en «explicación narrativa» de Kegley; y 4) la fecundidad de su eje fenoménico, sobre todo en un momento en que el realismo —pese a que a veces se caracterice como «agresivo»— es en buena medida bien una caricatura alejada de la realidad, bien un compendio de asunciones que en la actualidad forman parte del bagaje que se da por descontado para todas las explicaciones al uso en ciencias sociales, por lo que han dejado de ser distintivas, como las explicaciones basadas en los intereses.

La conclusión que acabo de exponer puede fundamentarse con razones adicionales. Primero, aduciendo la total congruencia del liberalismo que hemos reconstruido a lo largo de estas páginas con el racionalismo moderado y el constructivismo atemperado, epistemológicamente hablando, que justamente por eso explican razonablemente bien el surgimiento y evolución de muchos fenómenos actuales mediante el uso de factores materiales e ideacionales. Eso quiere decir que se compeadece bien con las explicaciones constructivistas también atem-

⁶⁷ MORAVCSIK, A., 1997, *op. cit.*, p. 547.

peradas, que recurren a la combinación de factores materiales e ideacionales. Segundo, por la centralidad que el liberalismo tiene, en este caso como centro de críticas y polémicas, en el debate contemporáneo sobre los límites y virtudes del consenso liberal sobre construcción de la paz, surgido durante la posguerra fría, en particular en el marco de Naciones Unidas. Un repaso a la obra de Oliver Richmond, bien a sus numerosas críticas a ese consenso, bien en su magnífico trabajo *Peace in International Relations*⁶⁸ muestran dicha centralidad. Lo mismo podría decirse de los intentos de salvar la noción de construcción de paz sin los componentes occidentalocéntricos e ideológicos, como las propuestas de la construcción de paz estratégica y de transformación de conflictos.

En tercer y último lugar, se puede aducir también la presencia constante del liberalismo en la agenda de investigación presente, donde destacan al menos los siguientes temas, sin pretensión de exhaustividad:

- a) Las comunidades de seguridad y la seguridad regional.
- b) La evolución, al menos tendencial, de las relaciones transnacionales en el conjunto del sistema y en los subsistemas regionales y funcionales.
- c) Los factores motrices de la evolución de las instituciones, globalmente y caso por caso.
- d) La guerra como institución social y acto político.
- e) La aparición de formas de violencia directa no políticamente intencionales —es decir, diferentes de los conflictos armados y del terrorismo—, que en todo el mundo constituyen más del 75 por 100 de las muertes por arma de fuego.
- f) La noción de paz, entendida como paz positiva —ausencia de guerra y presencia de algunos aspectos de justicia—, pero sin la omni-comprehensividad del enfoque de Galtung.
- g) La relación entre hegemonía y democracia, en particular en un momento en que se desafía el poder estadounidense y en que autores como Russet⁶⁹ plantean que el carácter democrático de Estados Unidos no es ajena a ese desafío.
- h) La explicación de los cambios en el sistema y subsistemas internacionales.

En suma, una agenda que nos recuerda la que probablemente sea la aportación más importante, en perspectiva, a las Relaciones Internacionales, la convicción de que existe progreso, de que hay cambio y que, por tanto, los cambios contextuales, internos y externos, afectan a la realidad internacional constantemente y también, de forma más lenta, a nuestra manera de entenderla y explicarla. Parafraseando a clásicos muy alejados de la matriz liberal, podríamos decir que los cambios internacionales nos afectan siempre: no siempre sabemos cómo, pero lo hacen.

⁶⁸ Véase, en versión castellana, RICHMOND, O., *La paz en las Relaciones Internacionales*, Barcelona/Bellaterra, 2013, con prólogo de Rafael Grasa y Oscar Mateos.

⁶⁹ RUSSET, B., *Hegemony and Democracy*, Routledge, Londres, 2011.