

KEOHANE, R.O. *Most Serious Interventions*
y Poder Global. QEL, Buenos Aires,
1993, cap 1., pp. 13-38

1994037
A. J. O. S.

CAPÍTULO 1
INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL:
UNA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA MUNDIAL

Inclusive aquellos observadores de la política mundial contemporánea que han subrayado la importancia de las relaciones transnacionales, coinciden en que "los Estados han sido y han seguido siendo los agentes más importantes de los asuntos mundiales" (Keohane y Nye, 1972: xxiv). Más aún, reconocen que los sistemas internacionales están descentralizados: "Formalmente, cada uno es igual a todos los demás. Ninguno tiene derecho a mandar; a ninguno se le exige que obedezca" (Waltz, 1979: 88). Si bien el término "anarquía" está cargado y potencialmente induce a error debido a su asociación con el caos y el desorden, caracteriza a la política mundial en el sentido de que la política mundial carece de un gobierno común (Axelrod y Keohane, 1985: 226). "En ausencia de agentes que tengan autoridad sobre todo el sistema, las relaciones formales de dominio y subordinación no llegan a desarrollarse" (Waltz, 1979: 88).

Sin embargo, también se coincide de manera general en que la anarquía no implica ni una ausencia de modelo ni un estado de guerra perpetuo: "El gobierno mundial, si bien no se puede confiar en que sea pacífico, no llega a ser un caos sin remedio" (Waltz, 1979: 114). No sería cierto decir que Europa en 1988 es lo que Hobbes declaró en 1651: "Las personas de autoridad soberana, debido a su independencia, están en constantes celos y en estado y postura de gladiadores, con sus armas apuntadas y los ojos fijos los unos en los otros —es decir, sus fuertes, guararniciones y cañones en las fronteras de sus reinos y espías constantes de sus vecinos—, lo cual es una actitud de guerra" (Hobbes, 1651/1958: 108, Parte 1, Cap. 13). Kenneth Waltz reconoce que "la política mundial, si bien no está organizada formalmente, no carece totalmente de instituciones y procedimientos ordenados" (Waltz, 1979: 114).

47

47

Para entender la política mundial, debemos mantener en mente tanto la descentralización como la institucionalización. No es sólo que la política internacional esté "salpicada de partículas de gobierno" como lo reconoce Waltz (1979:114); de forma más esencial está *institucionalizada*. Es decir, gran parte del comportamiento es reconocido por parte de los participantes como un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas; y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión. Asuntos tales como el reconocimiento diplomático, la extraterritorialidad y la elaboración de agendas para organizaciones multilaterales están todos gobernados por entendimientos formales o informales; interpretar correctamente las notas diplomáticas, la expulsión de un embajador o el movimiento de fuerzas militares en una guerra limitada exige, en todos los casos, una evaluación de las convenciones vinculadas con estas actividades.

Pensando en las instituciones internacionales

La tesis principal de este libro es que las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado. La perspectiva de las relaciones internacionales, que llamo "institucionalismo neoliberal", no afirma que los Estados estén siempre altamente controlados por las instituciones internacionales. Tampoco proclama que los Estados ignoren los efectos de sus acciones sobre la riqueza o el poder de otros Estados¹. Lo que aduzco es que

¹ Joseph Nye (1988) se refiere a trabajos como el mío llamándolos "neoliberales". Ampliando la expresión de Nye, Joseph Grieco emplea la etiqueta adecuada de "institucionalismo neoliberal" y suministra un conjunto de interesantes críticas desde la perspectiva del pensamiento político realista. Desgraciadamente, sin embargo, malinterpreta mi discusión de las funciones de utilidad deduciendo que señala una falta de preocupación por parte de los Estados por la riqueza y el poder de los demás. Mi presupuesto en *After Hegemony* (Después de la hegemonía) al cual sigo adhiriendo, es que las funciones de utilidad de los Estados son independientes entre sí. Este presupuesto, sin embargo, no implica con toda claridad que los Estados ignoren los efectos de sus acciones en el poder y el bienestar de otros Estados, en la medida en que estos cambios puedan afectar las acciones futuras de los Estados hacia ellos mismos y, por ello, sus propias utilidades. Por cierto, el interés en la interacción estratégica de mi trabajo implica claramente que los agentes en sus ganancias futuras (efectos que funcionan a través del poder y los incentivos de sus socios). Comparar Grieco, 1988:496-497 con Keohane, 1984: caps. 5-7, especialmente p. 123.

las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalentes, los cuales afectan:

- el flujo de información y las oportunidades de negociar;
- la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles; y
- las expectativas prevalentes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales.

Los institucionalistas neoliberales no afirmamos que los acuerdos internacionales sean fáciles de hacer o de mantener; por cierto, asumimos lo contrario. Lo que afirmamos es que la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre, que varían históricamente y según los temas, en naturaleza (respecto de las políticas que incorporan) y en fuerza (en términos del grado hasta el cual sus reglas están claramente especificadas y son rutinariamente obedecidas) (Aggarwal, 1985:31). Los Estados están en el centro de nuestra interpretación de la política mundial, tanto como lo están para los Realistas; pero las reglas formales e informales juegan un papel mucho mayor en la descripción neoliberal que en la Realista.

El institucionalismo neoliberal no es una sola teoría deductiva lógicamente conectada, tanto como no lo son el liberalismo o el neorealismo: cada una es una escuela de pensamiento que suministra un enfoque de la política mundial. Cada enfoque incorpora un conjunto de preguntas y presupuestos distintivos acerca de las unidades y fuerzas básicas en la política mundial. El institucionalismo neoliberal se formula preguntas acerca del efecto de las instituciones en la acción del Estado y acerca de las causas del cambio institucional; supone que los Estados son agentes clave y examina tanto las fuerzas materiales de la política mundial como el conocimiento de sí mismos que tienen los seres humanos².

La perspectiva institucionalista neoliberal desarrollada en la Parte I de este volumen es importante para un sistema internacional sólo si dos condiciones clave se cumplen. Primero, los agentes deben tener algunos intereses mutuos; es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. En ausencia de intereses mutuos, la perspectiva neoliberal de la cooperación internacional sería tan carente de importancia como una teoría neoclásica del comercio internacional en un mundo sin ganancias

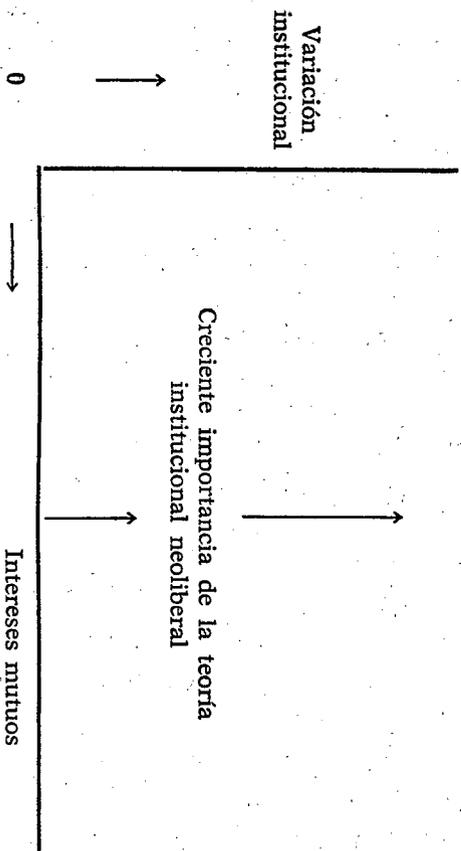
² Ejemplos de institucionalismo neoliberal pueden encontrarse, entre otros trabajos, en los siguientes: Krasner, 1983; Oye, 1986; y Aggarwal, 1985.

potenciales a partir del comercio. La segunda condición para la importancia de un enfoque institucional es que las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado. Si las instituciones de la política mundial fueran fijas, de una vez y para siempre, no tendría sentido subrayar las variaciones institucionales para dar cuenta de variaciones en el comportamiento de los agentes. Hay, sin embargo, amplias pruebas que permiten llegar a la conclusión tanto de que los Estados tienen intereses mutuos como de que la institucionalización es más una variable que una constante en la política mundial. Dadas estas condiciones, la cooperación es posible pero depende en parte de los acuerdos institucionales. Una teoría exitosa de la cooperación, en consecuencia, debe tomar en cuenta los efectos de las instituciones.

Las dos condiciones de interés mutuo y variación institucional están representadas en el Gráfico 1.1.

Gráfico 1.1

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL



Organizaciones, reglas y convenciones

El Capítulo 7 discute en detalle lo que quiero decir por "instituciones" y cómo pienso que deben estudiarse las "instituciones internacionales". Defino las instituciones como "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y confi-

guran las expectativas". Podemos pensar que las instituciones internacionales, así definidas, asumen una de estas tres formas:

1. Organizaciones intergubernamentales formales o no gubernamentales internacionales. Dichas organizaciones son entidades útiles. Son capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos³. Existen cientos de organizaciones intergubernamentales, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. También son bastante numerosas las organizaciones no gubernamentales internacionales⁴.

2. Regímenes internacionales. Los regímenes son instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales. En la terminología de Oran Young, constituyen "órdenes negociados" (Young, 1983:99). Los ejemplos incluyen el régimen monetario internacional establecido en Bretton Woods en 1944, el régimen de la Ley del Mar establecido a través de negociaciones patrocinadas por las Naciones Unidas durante la década de 1970 y el régimen de control limitado de armas que existe entre Estados Unidos y la Unión Soviética⁵.

3. Convenciones. En filosofía y teoría social, las convenciones son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes. Le permiten a los agentes entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento. Las convenciones son especialmente adecuadas para situaciones de coordinación, donde conviene al

³ Esta definición ha sido adaptada de la dada por Ernest Hass en una reunión sobre cooperación internacional e instituciones. Esta reunión, apoyada por el Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales, se mantuvo en el Centro de Estudios Avanzados de Ciencias del Comportamiento en Stanford, California, el 29 de enero de 1988.

⁴ Las organizaciones transnacionales, en especial las empresas multinacionales, son tema de otro análisis. A menudo son organizaciones que, en lo esencial, tienen raíces en un país que funciona transnacionalmente, bastante diferentes de las organizaciones verdaderamente internacionales gubernamentales o no gubernamentales.

⁵ La extensa discusión terminológica de los regímenes me ha convencido de que es más claro limitar el término "regímenes" a instituciones con reglas explícitas, negociadas por los Estados. Como lo señalan Haggard y Simmons, "centrarse en «regímenes implícitos» capta la convergencia de expectativas de los agentes y puede ayudarnos a resumir un modelo complejo de comportamiento, pero plantea la pregunta de la medida en la cual el comportamiento del Estado está, de hecho, gobernado por reglas" (Haggard y Simmons, 1987:494).

interés de todos comportarse de una forma particular, en la medida en que los otros también lo hagan. Soluciones contractuales más específicas —o regímenes en el sentido antes usado— son necesarias para manejar problemas de gran significación vinculados con el dilema de los prisioneros (DP)⁶. Pero, como lo subraya Russell Hardin, las convenciones no sólo facilitan la coordinación en situaciones de coordinación pura: también afectan los incentivos de los agentes. Dado que la no conformidad con las expectativas de los demás entraña costos (Hardin, 1982:175), las convenciones suministran un cierto incentivo para no defecionar, inclusive en situaciones en las cuales, sin la convención, sería beneficioso hacerlo. Las convenciones prototípicamente surgen como “órdenes espontáneos”, en terminología de Young. La inmunidad diplomática tradicional fue una convención de este tipo durante siglos, antes de ser codificada en dos acuerdos internacionales formales durante la década de 1960⁷. La reciprocidad también una convención: los líderes políticos esperan un tratamiento recíproco, tanto positivo como negativo, y es probable que anticipen que correrán con las costas si lo violan notoriamente: por ejemplo, reaccionando desproporcionadamente a barreras contra sus exportaciones impuestas por otros Estados.

Al pensar en las instituciones internacionales, es importante tener en mente las convenciones y no permitirse limitar el propio marco de referencia a las organizaciones formales o los regímenes. Las convenciones no sólo son generalizadas en la política mundial sino también temporal y lógicamente previas a los regímenes u organizaciones internacionales formales. En ausencia de convenciones, sería difícil para los Estados negociar entre sí o siquiera entender el sentido de las acciones respectivas. Por cierto, los regímenes internacionales dependen de la existencia de las convenciones que hacen posibles tales negociaciones.

La institucionalización, en el sentido aquí usado, puede medirse según tres dimensiones:

- *Comunidad*. El grado en el cual las expectativas acerca de un comportamiento adecuado y de los entendimientos

⁶ Como aduce Duncan Snidal, cuando un problema implica un elemento relativamente menor vinculado con el dilema del prisionero, la convención puede ser adecuada; pero una “resolución exitosa de grandes problemas de DP exigirá un nivel más alto de institucionalización que los problemas de coordinación” (Snidal, 1985:939).

⁷ La confusión terminológica puede estar causada por el hecho de que en la ley internacional tales acuerdos formales a menudo se conocen como “convenciones”. Los acuerdos sobre inmunidad diplomática son la Convención de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena de Relaciones Consulares (Schacter, 1985). Uso “convención”, sin embargo, en el sentido de la teoría social más que en el sentido de la ley internacional.

acerca de cómo interpretar las acciones son compartidos por los participantes en el sistema.

- *Especificidad*. El grado en el cual estas expectativas están claramente especificadas en forma de reglas.
- *Autonomía*. El nivel hasta el cual la institución puede alterar sus propias reglas más que confiar enteramente en agentes exteriores para que lo hagan⁸.

Un sistema internacional no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos. La coordinación sería imposible aun cuando existieran intereses comunes. La política en un sentido real sería desconocida y la interacción estatal tendría calidad azarosa. En la práctica, todos los sistemas internacionales de los que tenemos conocimiento contienen, o rápidamente adquirirán, convenciones que permiten la coordinación de la acción y una alineación de las interpretaciones acerca del sentido de la acción.

Las convenciones, sin embargo, no necesariamente especifican reglas con precisión alguna. Cuando los regímenes internacionales se negocian sobre la base de convenciones previas, prototípicamente expanden y clarifican las reglas que gobiernan los temas pertinentes. El proceso por el cual los regímenes internacionales se desarrollan, en consecuencia, es un proceso de creciente institucionalización.

Pero los regímenes no pueden adaptarse o transformarse. En ausencia de las organizaciones internacionales, los regímenes internacionales son enteramente expresión de los intereses de los Estados que los constituyen. Las organizaciones internacionales, sin embargo, evolucionan en parte en respuesta a sus intereses como organizaciones y en parte en respuesta a las ideas e intereses de sus líderes, y en esta evolución también puede cambiar la naturaleza de los regímenes en los cuales están incritos. Los regímenes con reglas muy claras podrían estar más institucionalizados que las organizaciones con escasa autonomía y reglas vagas; pero en la medida en que las reglas no cambian, la emergencia de las organizaciones internacionales indica un creciente nivel de institucionalización.

La distinción entre convenciones, regímenes y organizaciones no es tan clara actualmente como podría parecer que está implícito en esta estilización. Los acuerdos negociados a menudo com-

⁸ Este criterio está sugerido por Samuel P. Huntington, quien incluye la *autonomía* como uno de sus criterios, refiriéndose a “el desarrollo de organizaciones políticas y procedimientos que no son simple expresión de los intereses de grupos sociales particulares” (Huntington, 1968:20). Los otros tres criterios de Huntington —adaptabilidad, coherencia y complejidad— parecen más importantes para el centro de atención principal de este libro —las organizaciones políticas— que para la institucionalización tal como se la usa aquí.

binan reglas explícitas con una penumbra de entendimientos convencionales, que pueden ser más o menos ambiguos. Quizás, sin excepción, las organizaciones internacionales estén inscriptas dentro de regímenes internacionales: gran parte de lo que hacen es controlar, manejar y modificar el funcionamiento de regímenes. La organización y el régimen pueden ser analíticamente distinguibles, pero en la práctica pueden parecer términos casi coextensivos.

La significación de las instituciones

Las instituciones internacionales son importantes para las acciones de los Estados, en parte porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos, inclusive si aquellos intereses fundamentales de los Estados se definen autónomamente. Las instituciones internacionales les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles, por ejemplo, recurrir al secretario general de las Naciones Unidas para que medie entre Irán e Irak o apelar a reglas de no proliferación para justificar una negativa a enviar equipamiento para un reactor nuclear a Pakistán. También afectan los costos asociados con alternativas que pueden haber existido independientemente: las reglas incluidas en los tratados de control de armas soviético-norteamericanas aumentan los costos (especialmente para acuerdos futuros) de construir sistemas de misiles antibalísticos y las reglas del GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio) sobre barreras a las importaciones aumentan los costos de imponer cuotas discriminatorias formales a las importaciones. La evasión a menudo es posible, como lo indican las "restricciones voluntarias a las exportaciones"; pero las instituciones sin duda afectan el comportamiento, aun cuando no siempre logran el objetivo deseado.

Sin embargo, sería erróneo limitar la significación de las instituciones a sus efectos en los incentivos. Las instituciones también pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presiones acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir que las instituciones internacionales tienen aspectos constitutivos tanto como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones.⁹ Los sentidos son comunicados por convenciones generales, como aquellas que reflejan el principio de recipro-

⁹ Sobre los aspectos constitutivos y regulatorios de las reglas, ver Giddens, 1984. Mi pensamiento sobre estos temas se ha beneficiado de discusiones con David Dessler y de un reciente informe suyo (Dessler, 1988).

cidad, y por convenciones más específicas, tales como las que indican lo que quiere decir un comunicado diplomático con un "pleno y franco intercambio de puntos de vista". Los sentidos también están implícitos en las reglas de los regímenes internacionales, tales como las del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que especifican y ponen en práctica el principio de reciprocidad.¹⁰

La dimensión constitutiva de las instituciones internacionales plantea lo que Alexander Wendt (1987) ha descripto recientemente como el "problema agente-estructura". ¿En qué medida están los agentes de las relaciones internacionales, principalmente los Estados, "constituidos" o "generados" por el sistema internacional? Wendt señala que sería imposible entender a los "capitalistas" como agentes, sin un concepto de "capitalismo", y traza una analogía con las relaciones internacionales: "Los poderes causales del Estado... le son conferidos por las estructuras internas e internacionales en virtud de las cuales, ante todo, es un Estado" (Wendt, 1987:360).

Vale la pena señalar, como lo hace Wendt, que la forma en la cual los líderes de los Estados conceptualizan sus situaciones se ve fuertemente afectada por las instituciones de relaciones internacionales: los Estados no sólo forman el sistema internacional, también se ven configurados por sus convenciones, especialmente por sus prácticas. Pero este punto, abstractamente válido, no debe forzarse demasiado. En las relaciones internacionales modernas, la presión de los intereses internos y la de aquellos generados por la competitividad del sistema de los Estados, ejercen efectos mucho más fuertes en la política estatal que las instituciones internacionales, inclusive definidas en sentido amplio. Las "estructuras sociales" internacionales son manifiestamente más débiles que las de las pequeñas comunidades homogéneas o inclusive las sociedades nacionales modernas. Así, si bien acepto el consejo "estructuracionista" de estar alerta a la interacción reciproca entre Estado e instituciones interna-

¹⁰ Algunas convenciones son profundamente constitutivas, en el sentido de que sus reglas no pueden cambiar sin producir cambios en la naturaleza fundamental de la actividad. Me refiero a estas convenciones como *prácticas* en el Capítulo 7. En la política internacional, la condición de Estado soberano es el mejor ejemplo de una práctica: si el concepto de soberanía y las reglas que gobiernan el reconocimiento de agentes soberanos cambiaran, las relaciones internacionales como tales se verían fundamentalmente transformadas. En la medida en que están intrínsecamente conectadas con la condición de Estado soberano, también puede considerarse que la inmunidad diplomática y la reciprocidad tienen el estatus de prácticas. Las prácticas se originan en convenciones pero pueden codificarse en forma de regímenes. Debería subrayarse, sin embargo, que no todas las convenciones pueden ser calificadas de prácticas; por cierto, pueden reflejar un comportamiento habitual que podría cambiar sin afectar esencialmente la naturaleza de la política mundial.

cionales, no quiero que se me interprete como alguien que acepta el punto de vista de que el efecto causal de las instituciones internacionales en la política del Estado es tan fuerte como la de los Estados en las instituciones internacionales.

No hay relación directa entre el grado de institucionalización de una institución y su importancia en la política mundial. Además de formularnos preguntas acerca de la efectividad, que no está necesariamente correlacionada con la institucionalización. Acuerdos altamente institucionalizados pueden osificarse, encapsularse o volverse poco importantes. La Corte Internacional de Justicia de La Haya, por ejemplo, por cierto está altamente institucionalizada, pero es de significación relativamente modesta en la política mundial actual. A veces sirve para articular y especificar convenciones o regímenes (como lo hizo en el caso de los rehenes norteamericanos en Irán), pero sólo raras veces se apela a ella y los Estados a menudo fracasan en poner en práctica sus decisiones. De igual forma, las prácticas que no están altamente institucionalizadas pueden ser de suprema importancia, en la medida en que suministran la base de interpretación de la acción en toda la política mundial. La soberanía de los Estados era una de tales prácticas aun antes de que sus reglas hubieran sido codificadas. En consecuencia, no debería darse por sentado que la creciente institucionalización lleva a una mayor eficacia; el tema necesita abordarse con la habitual combinación de teoría (bajo qué condiciones la institucionalización aumenta la eficacia) e investigación empírica.

Con esta aclaración de lo que quiero decir por instituciones internacionales en mente, podemos ahora volvernos a una comparación entre la teoría institucionalista neoliberal, según se la ejemplifica en este volumen, y dos escuelas de pensamiento establecidas: la teoría política neorrealista contemporánea y el liberalismo. El institucionalismo neoliberal tiene afinidades y discrepancias con ambas.

Institucionalismo neoliberal, neorrealismo y liberalismo

Las etiquetas juegan un importante papel en los textos contemporáneos sobre relaciones internacionales: denominaciones como "realista", "neorrealista", "mercantilista" o "liberal" invaden la bibliografía. Estos rótulos conceptuales a menudo ayudan a centrarse en temas y a estimular el debate, pero cuando son obscuros o inadecuados, oscurecen más de lo que clarifican. Mi propio trabajo, tal como está representado en este volumen, ha sido diversamente descrito como "neorrealista" y como "liberal", pero desde mi punto de vista estas etiquetas son descrip-

ciones erróneas tanto de mis escritos como de las palabras que considero compatibles. En esta sección, consecuentemente, compararé el institucionalismo neoliberal tanto con el neorrealismo como con el liberalismo, indicando lo que considero afinidades y diferencias de enfoque entre el institucionalismo neoliberal y estas dos tendencias enfrentadas.

Institucionalismo neoliberal y neorrealismo

La teoría política neorrealista internacional contemporánea, según la delinea con elegancia Kenneth Waltz en su trabajo, ha reforzado nuestra comprensión de la política mundial, clarificando el concepto de estructura y usando este concepto con parsimonia para dar cuenta de ciertos modelos prominentes de comportamiento político internacional, tales como la formación de equilibrios de poder. El Capítulo 3 de este volumen analiza el neorrealismo (allí nombrado "Realismo Estructural") y suministra una evaluación de sus aspectos positivos y sus debilidades.

El institucionalismo neoliberal, según se refleja en los ensayos de este volumen, comparte algunos importantes compromisos intelectuales con el neorrealismo. Al igual que los neorrealistas, los institucionalistas neoliberales buscan explicar regularidades de comportamiento examinando la naturaleza del sistema internacional descentralizado. Ni los neorrealistas ni los institucionalistas neoliberales se contentan con interpretar textos: ambos grupos de teóricos creen que hay una realidad política internacional que puede ser parcialmente comprendida, aun cuando pueda permanecer en cierta medida velada. Ambos creen, también, en la necesidad de intentar probar las teorías, si bien reconocen que la epistemología también es problemática: ninguna de las dos perspectivas está comprometida con la ingenua noción de que la realidad puede ser conocida objetivamente.

Otro motivo para asociar el institucionalismo neoliberal con el neorrealismo es que ambas tendencias consideran descentralizado al sistema internacional y toman con seriedad el poder del Estado. En los primeros tiempos de mi carrera, yo subrayaba la significación de los agentes no estatales, en ese entonces más ignorados que ahora. La investigación subsiguiente, especialmente la de *Power and Interdependence* (Poder e interdependencia - 1977), me convenció de que estos agentes siguen estando subordinados al Estado, si bien los Estados pueden actuar de formas no tradicionales debido a restricciones sistémicas cambiantes. De manera que volví mi atención de nuevo a los Estados. Finalmente, los institucionalistas neoliberales coinciden con los neorrealistas en que al entender la estructura de un sistema internacional, tal como la definen los neorrealistas, llegamos a

52

52

conocer "un pequeño número de cosas grandes e importantes" (Waltz, 1986:329). Como lo señala Waltz: "En la medida en que la dinámica de un sistema limita la libertad de sus unidades, su comportamiento y los resultados de su comportamiento se vuelven predecibles" (1979:72). Esto no quiere decir que se vuelvan *perfectamente* predecibles: "Las teorías de los sistemas explican por qué diferentes unidades se comportan de manera similar y, a pesar de sus variaciones, producen resultados que entran dentro de espectros esperables. Por el contrario, las teorías de nivel unitario nos dicen por qué diferentes unidades se comportan de forma diferente a pesar de su ubicación similar en un sistema" (Waltz, 1979:72). Dado que ninguna teoría de sistemas puede esperarse que dé cuenta del comportamiento de las unidades, también tenemos que considerar las políticas y el ejercicio del poder del Estado: tópicos que exigen una investigación empírica detallada y una investigación histórica.

A pesar, sin embargo, de estas afinidades con el neorealismo, el institucionalismo neoliberal debería considerarse una escuela de pensamiento diferente (Keohane, 1986:25-26, nota 7). Si bien los institucionalistas neoliberales comparten el objetivo neorrealista de explicar el comportamiento del Estado, en la medida de lo posible, a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional, encontramos la concepción neorrealista de la estructura demasiado estrecha y limitada. El neorealismo sólo puede dar cuenta de los cambios que surgen de cambios en las capacidades relativas del Estado. Las capacidades, para Waltz, se refieren principalmente a los recursos económicos y la productividad de los Estados, por un lado, y a su poderío militar por el otro (Waltz, 1979:98 y capítulos 7 y 8). A menos que las posiciones de las unidades cambien las unas respecto de las otras, los neorrealistas no pueden explicar los cambios en su comportamiento. Sin embargo, como lo he indicado antes, creo que las convenciones en la política mundial son tan fundamentales como la distribución de capacidades entre los Estados; por cierto, la acción del Estado en el sentido utilizado por los neorrealistas depende de la aceptación de prácticas tales como la soberanía del Estado (ver Capítulo 7 de este volumen). Así, acepto y generalizo el planteo de John Ruggie de que la concepción de la estructura de Waltz está indebidamente truncada, tanto como resulta estática (Ruggie, 1983). Las expectativas hondamente arraigadas son tan fundamentales para la política mundial como lo son los recursos de poder de las unidades.

Una versión implícita de esta evaluación del papel de las expectativas y las convenciones en la política mundial subyace a la noción de "interdependencia compleja", que Nye y yo desarrollamos en la década de 1970 y que, cada vez más, me sigue

pareciendo, caracteriza las relaciones entre países industrializados democráticos, si bien no necesariamente las de otros lugares del mundo. La característica clave de la interdependencia compleja es la bien fundada expectativa de la ineficacia del uso o la amenaza de la fuerza entre los Estados, una expectativa que ayuda a crear apoyo para las convenciones o regímenes que deslegitiman las amenazas de fuerza. Europa Occidental, América del Norte y Japón forman una zona de interdependencia compleja: el poder es un elemento importante en las relaciones entre estos Estados (tanto como entre Estados y agentes no estatales), pero este poder no deriva del uso o la amenaza de la fuerza entre sí.¹¹

La interdependencia compleja ejemplifica el papel de las expectativas y las convenciones en la política mundial, y en consecuencia de la institucionalización según se la ha definido antes. Mi planteo es que el neorealismo está mal especificado, porque fracasa en teorizar acerca de las variaciones en las características institucionales de la política mundial. Como los neorrealistas no especifican adecuadamente la naturaleza del entorno internacional, sus conclusiones acerca de la autoayuda, acerca de la confianza en las capacidades del nivel de las unidades y acerca de las fuentes de cambio en modelos de relaciones interestatales a menudo son erróneas o, en el mejor de los casos, engañosas. Los diferentes sistemas políticos internacionales tienen diferentes grados de institucionalización. En los sistemas relativamente no institucionalizados, las capacidades físicas de los Estados son de gran importancia: esto es lo que supuestamente Waltz tiene en mente cuando dice que en las relaciones internacionales "la autoridad rápidamente se reduce a una expresión particular de capacidad" (1979:88). Pero en los sistemas internacionales relativamente institucionalizados, los Estados pueden ser capaces de ejercer influencia remitiéndose a normas diplomáticas generalizadas, a las redes financieras transnacionales legalmente institucionalizadas y a aquellas instituciones internacionales conocidas como alianzas. Durante la crisis de los rehueses de Irán, por ejemplo, Estados Unidos encontró estos arreglos institucionalizados más valiosos para asegurar la vuelta honorable de los rehueses, que la fuerza militar, la capacidad realista argumentada de la acción del Estado en la política mundial depende de una evaluación de los aspectos fuertes y las debilidades de la institucionalización.

Los ensayos de la Parte I de este volumen, que fueron escritos entre 1980 y 1988, buscan contribuir a nuestra com-

¹¹ Para una discusión más plena del concepto de interdependencia compleja y de algunas dificultades en la forma en que Nye y yo lo articulamos, ver Keohane y Nye, 1987.

prensión de cómo y bajo qué condiciones la política mundial se vuelve más o menos institucionalizada. Los capítulos 3, 4 y 5, escritos entre 1980 y 1983, fueron parte de mi propia lucha intelectual para ponerme en buenos términos con el neorealismo. Los capítulos 3 y 4 hacen bastante pocas concesiones a los argumentos neorrealistas. En especial, el Capítulo 4, sobre la teoría de la estabilidad hegemónica, despliega una evaluación más positiva del poder explicativo de la teoría neorrealista de la que hago en mis escritos posteriores¹². Apoyándose en los capítulos anteriores, los capítulos 6 y 7 exploran el funcionamiento de la reciprocidad y examinan el tema del cambio institucional a través de la comparación de la elección racional y los enfoques reflexivos a este tema.

El institucionalismo neoliberal y el liberalismo

El liberalismo a veces se identifica como una creencia en la superioridad de los mercados respecto del Estado para la regulación de la economía. Definido así, el liberalismo sería una etiqueta altamente inadecuada para mi trabajo, que subraya la importancia de las instituciones internacionales, construidas por los Estados, para facilitar una coordinación mutuamente beneficiosa entre los gobiernos¹³. Otra concepción del liberalismo lo asocia con la creencia en el valor de la libertad individual. Si bien suscribo dicha creencia, dicho compromiso personal no es espe-

¹² En "La teoría de la estabilidad hegemónica" (Capítulo 4 de este volumen) llego a la conclusión de que "deberíamos ser cautos al plantear la teoría de la estabilidad hegemónica como una explicación poderosa de los acontecimientos". Sin embargo, agregaba que "ignorar su coherencia con la realidad y su considerable poder explicativo sería idiota". En *After Hegemony* (1984), de igual forma aducía que la teoría de la estabilidad hegemónica suministraba un útil punto de arranque para el análisis, que veía como "sugestivo pero en ningún sentido definitivo". Pero en ese trabajo yo también la caracterizaba como "en cierta forma simplista", omitía cualquier referencia a su "poder explicativo" y cuestionaba su base empírica tanto como su lógica. Los dos argumentos son coherentes, pero mi lenguaje ulterior indica más escepticismo, tanto como un deseo de eludir las malas interpretaciones de mi artículo anterior, como si representara una defensa de la teoría. En los trabajos contemporáneos sobre relaciones internacionales, eludir las malas interpretaciones exige prestarle atención no sólo a la sustancia del propio argumento sino también al tono y la retórica.

¹³ Sería también un error creer que le tengo particular simpatía a este liberalismo neoclásico a partir de bases normativas. Reconozco las ventajas, en cuanto a la eficiencia, de los mercados que funcionan bien y los beneficios del control estatal, pero considero que los mercados no regulados se inclinan contra la gente que tiene desventajas por carencia de habilidades en los mercados, movilidad y sofisticación. Algún tipo de regulación es necesaria no sólo para mantener a los mercados funcionando con eficacia sino también para contrarrestar las desigualdades que generan.

cialmente importante para mi análisis de las relaciones internacionales. Uno podría creer en el valor de la libertad individual y seguir siendo un Realista o un neorrealista en el propio análisis de la política mundial.

Pero el liberalismo también sirve como un conjunto de principios guía para la ciencia social contemporánea. Como guía a un pensamiento científico social, subraya el papel de las instituciones creadas por el hombre para afectar la forma en que las sumas de individuos toman decisiones colectivas. Subraya la importancia de los procesos políticos cambiantes, más que simplemente la de las estructuras inmutables, y descansa en la creencia, al menos, de la posibilidad de un progreso acumulativo en los asuntos humanos. En este sentido, el trabajo presentado en este volumen por cierto refleja un espíritu liberal. Las instituciones cambian como consecuencia de la acción humana y los cambios en las expectativas y los procesos que se dan como resultado pueden ejercer profundos efectos en el comportamiento del Estado.

Consideremos la forma en la cual la cooperación internacional es considerada por parte de los neorrealistas, por un lado, y los institucionalistas neoliberales por el otro. Los neorrealistas y los neoliberales coinciden en que la política mundial carece de jerarquía estable y que, como Waltz (1959:186) lo dice, "en la anarquía no hay jerarquía automática". Pero Waltz también admite que "no hay ninguna relación lógica obvia" entre esta proposición y la afirmación de que "entre los Estados autónomos, la guerra es inevitable" (1959:186, la bastardilla es de Waltz). Los neoliberales aducen que establecer un vínculo lógico necesario entre la anarquía y la guerra es imposible: cualquier co-nexión que pueda existir entre falta de armonía y estado de guerra dependerá de la naturaleza de las expectativas prevalentes en el sistema y, en consecuencia, de las instituciones. Los neorrealistas declaran que "en estado de anarquía, los beneficios relativos son más importantes que los beneficios absolutos" (Waltz, 1959:198) y que "la meta fundamental de los Estados en cualquier relación consiste en impedirles a los otros lograr ventajas en sus capacidades relativas" (Grieco, 1988:498). Estas afirmaciones describen, al menos de manera general, las relaciones soviético-norteamericanas desde la Segunda Guerra Mundial y son aplicables a muchas otras relaciones, tales como las de India y Pakistán, y las de Irán e Irak. También son teóricamente plausibles cada vez que los Estados esperan que todos los demás sean hostiles y engañosos y cuando los márgenes de supervivencia de los Estados son pequeños¹⁴. Pero estas afir-

¹⁴ Hardin (1982:213) señala que una reputación de confianza no puede adquirirse en un sistema en el cual hay muy baja incidencia de comportamiento confiable. "Si casi nadie merece merecer confianza, entonces tampoco se

naciones no describen adecuadamente la política norteamericana respecto de Europa o el Japón durante por lo menos veinte años después de la Segunda Guerra Mundial o las relaciones entre los miembros de la Comunidad Europea (CE). Y son teóricamente no plausibles cuando se aplican a situaciones en las cuales pueden lograrse beneficios mutuos sustanciales a través de la cooperación y en las cuales los gobiernos no esperan que los otros los amenacen con la fuerza¹⁵. Tales afirmaciones no son falsas en todos los casos, pero son *condicionales* en relación con la naturaleza de las reglas y expectativas prevalecientes, es decir, con las instituciones internacionales según se las ha definido antes. Para entender la política mundial, debemos saber acerca de las instituciones, no sólo acerca de la existencia de la "anarquía", definida como falta de un gobierno común.

Esto no quiere decir que el institucionalismo neoliberal nos dé la respuesta, sólo que plantea bien la pregunta. Debemos entender qué modelos institucionales llevan a más y no a menos cooperación entre los Estados; es decir, necesitamos afirmaciones condicionales comprobables más que generalizaciones dogmáticas. ¿Qué convenciones, regímenes y organizaciones promueven la cooperación? Dado que los institucionalistas neoliberales comparten con los Realistas el presupuesto de que los líderes de los Estados calculan los costos y beneficios de los cursos de acción contemplados, plantear el tema de esta forma implica que necesitamos preguntar cómo afectan las instituciones a los incentivos que enfrentan las naciones. El Capítulo 5, sobre la "demanda" de regímenes internacionales, y el Capítulo 6, sobre la reciprocidad, exploran temas de cooperación desde esta perspectiva.

Estos desacuerdos con el neorealismo pueden clarificar mis afinidades con el liberalismo. De forma coherente con el liberalismo, me niego a asumir, ya definiciones inmutables del interés en términos de ganancias relativas, ya modelos permanentes de conflicto entre los Estados. Para mí, la política es abierta y potencialmente progresiva, más que desoladamente cíclica.

Sin embargo, mis argumentos divergen en gran parte de la teoría política internacional liberal. El liberalismo en las relaciones internacionales a menudo se piensa exclusivamente en términos de lo que en otra parte he llamado el liberalismo *republicano* confiará en mí aun si soy —oh Dios, y sólo yo lo sé— totalmente merecedor de confianza... Esto es lo que tenemos en común con los autómatas usados: la incidencia de unos cuantos cacharros arruinará la reputación de todos nosotros¹⁶.

¹⁵ Si las ganancias relativas fueran incondicionalmente más importantes que las ganancias absolutas, como afirman Waltz y Grieco, el comercio entre las grandes potencias sería anómalo. Uno esperaría que controles de exportaciones tales como los aplicados por Estados Uni-

como y *comercial* (Keohane, 1989). El liberalismo republicano aduce que las repúblicas están más inclinadas a la paz que los despotismos. En esta versión ingenua, el liberalismo comercial aduce que el comercio lleva necesariamente a la paz. La cartadura resultante del liberalismo plantea la "armonía de intereses" tan agudamente criticada por E. H. Carr (1946). Mi propio enfoque es que las repúblicas son admirablemente pacíficas las unas respecto de las otras, pero las repúblicas no actúan necesariamente de forma pacífica hacia los Estados no republicanos o hacia las sociedades no organizadas como Estados (Doyle, 1983). Creo que un entorno económico internacional abierto, caracterizado por oportunidades de intercambio mutuamente positivo bajo un conjunto de reglas ordenado, suministra incentivos para un comportamiento pacífico, pero no que necesite de dicho comportamiento o lo asegure. Es decir, la cooperación debe distinguirse de la armonía. La cooperación no es automática, sino que exige planificación y negociación. Es un proceso altamente político puesto que los modelos de comportamiento deben alterarse, un proceso que implica el ejercicio de la influencia. Y la influencia está asegurada no sólo con la ayuda de la persuasión y el prestigio sino también a través del uso de recursos, principalmente recursos económicos bajo condiciones de interdependencia compleja y recursos militares cuando los conflictos de interés son muy agudos y el uso o la amenaza de la fuerza es eficaz¹⁶. Los institucionalistas neoliberales aceptan una versión de los principios liberales que evita el determinismo y que subraya la significación generalizada de las instituciones internacionales sin denigrar el papel del poder del Estado.

Algunas sugerencias para la investigación

Antes aduje que para entender la política internacional uno debe entender las instituciones internacionales. Al final de esta crítica al neorealismo, el Capítulo 3 hace un planteo similar al subrayar que la información, que reduce la incertidumbre, es muy importante como variable en la política mundial, y que una de las funciones principales de las instituciones consiste en retener y transmitir información. El Capítulo 4 explora el nivel hasta el cual los modelos de cambio en los regímenes económicos internacionales de posguerra pueden ser responsabilizados de los cambios en el poder, tal como lo predecirían los Realistas. El Capítulo 5 usa la teoría racionalista para examinar las condiciones —tanto las de "oferta" como las de "demanda"— sub-

¹⁶ Sobre la cooperación y la armonía, ver Keohane, 1984:51-55. Sobre las condiciones de la interdependencia compleja y el realismo, ver Keohane y Nye, 1989:158-162 y capítulos 1 y 2.

yacentes al surgimiento y al mantenimiento de los regímenes internacionales y para elucidar algunas de las funciones para las que sirven estos regímenes. El Capítulo 6 distingue entre la reciprocidad específica y difusa, y explora cómo las innovaciones institucionales en las negociaciones comerciales internacionales tuvieron el efecto de combinar aspectos de ambos tipos de reciprocidad, de forma tal que facilitó los acuerdos comerciales multilaterales. Finalmente, el Capítulo 7 contrasta el programa de investigación racionalista para entender el cambio institucional con los argumentos "reflexivos" que subrayan el papel de la conciencia humana.

Cronológicamente, estos ensayos revelan una mayor conciencia progresiva de la importancia y complejidad del contexto institucional de la acción en la política mundial. El primero de ellos, el Capítulo 4, escrito en 1978-1979 y publicado en 1980, reconoce la importancia del contexto pero fracasa en especificar sus componentes o en teorizar las instituciones. Los capítulos 3 y 5, publicados en 1982-1983, son mucho más claros acerca del papel de las instituciones para suministrar información, pero la concepción de las instituciones en estos ensayos no se extiende a las convenciones según se las ha definido antes. El ensayo sobre la reciprocidad (Capítulo 6) examina lo que ahora llamaría la convención de la reciprocidad, y el Capítulo 7 aduce que las instituciones específicas están inscriptas en prácticas que, según se señaló, constituyen un tipo de convención. Mi propia historia intelectual (Capítulo 2), que originariamente fue escrita para una colección de ensayos autobiográficos, está pensada para arrojar alguna luz sobre estos cambios de énfasis, explorando cómo mis antecedentes familiares, educación y papeles profesionales han afectado mis puntos de vista sobre la política mundial.

Los ensayos de la Parte I fueron escritos para clarificar la teoría más que para explorar temas empíricos o históricos en profundidad. Sin embargo, la teoría y la investigación siempre deberían estar conectados. Es engañoso y pernicioso creer que el teórico no tiene que preocuparse por hechos históricos. La teoría sin el trabajo empírico es, a la larga, tan vacía como los hechos sin teoría. Así, el valor de los ensayos de la Parte I —especialmente los capítulos 3, 5 y 7, que no hacen contribuciones empíricas— en última instancia depende del uso que los especialistas hagan de mis ideas a fin de entender temas significativos de la política mundial.

Los ensayos de la Parte II al menos hacen un gesto hacia la necesidad de usar la teoría para explorar la historia. El Capítulo 8 fue escrito para un proyecto, coordinado por John Gerard Ruggie, cuyo ímpetu original fue suministrado por una pregunta que agitaba a los estudiosos del Tercer Mundo a fines de la década de 1970: ¿podían tales países beneficiarse al disociar

su economía de los países avanzados de Occidente? Dado que mi conocimiento del Tercer Mundo era escaso, volví mi atención a la experiencia norteamericana previa a la guerra. Mi trabajo anterior sobre interdependencia internacional, más que cualquier comprensión sofisticada de las instituciones internacionales, alimentó mi perspectiva conceptual para este ensayo; pero a pesar de su falta de adecuación estrecha con el énfasis institucional de la Parte I, "El desarrollo norteamericano asociativo", al menos indica mi interés en combinar el análisis histórico con la indagación teórica. El Capítulo 9, un detallado ensayo de revisión sobre la política petrolera norteamericana de la década de 1940, indica que, a pesar de mi preocupación por la teoría sistémica de los últimos tiempos, no he olvidado el papel del poder privado y los intereses empresarios en la política exterior: la política no sólo depende de condiciones sistémicas sino por igual de la política interna. Finalmente, el Capítulo 10 nuevamente pone el énfasis en el efecto de la política interna, demostrando cómo la política norteamericana durante la década de 1950 permitió dejar de lado la estrategia del liderazgo hegemónico fracasando en asegurar el mantenimiento de los recursos de poder norteamericanos que eran esenciales para su continuación. Suministra cierto trasfondo para el actual debate retrasado acerca de la declinación de la hegemonía norteamericana.

Estos ensayos nos llevan al umbral de un programa de investigación institucionalista. Los capítulos teóricos explican la necesidad de una perspectiva institucionalista neoliberal y los capítulos históricos ilustran la importancia de la política interna y el efecto explicativo limitado de la estructura del sistema. Pero el vínculo entre teoría e historia no está armado; por cierto, todos los ensayos históricos fueron escritos antes que los grandes capítulos teóricos. Mi volumen de 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la economía política mundial), usa la teoría institucionalista para explorar la economía política internacional de posguerra de forma relativamente bien integrada. Pero deliberadamente evita cualquier intento, ya para avanzar más profundamente en la historia, ya para usar el marco institucionalista con el fin de analizar los asuntos de seguridad. Tanto una investigación histórica más profunda como un sondeo mayor de los temas de seguridad desde un punto de vista institucional deberían estar en nuestra agenda de investigación.

¿Cuáles son las implicaciones de investigación que surgen de tomar en serio las instituciones internacionales? Y, ¿hacia dónde deberíamos dirigirnos luego? Inclusive formular estas preguntas parece revelar una especie de *hubris*: ¿por qué debería un especialista proponerse definir aquello en lo que otras personas de-

berían trabajar? Más que delinear un plan grandioso que nadie seguiría, en consecuencia, simplemente indicaré algunas direcciones generales que parecen surgir de la perspectiva delineada en este capítulo. Terminaré considerando la investigación que puede ayudarnos a evaluar los méritos comparativos de la teoría institucionalista neorrealista y neoliberal.

El institucionalismo neoliberal exige una renovada atención a las organizaciones internacionales. Durante los últimos quince años, los especialistas han seguido una política de denigrar la significación de las grandes organizaciones internacionales, tales como la Comunidad Europea y las Naciones Unidas. Pero a pesar de lo que uno podría esperar de la ausencia de bibliografía sobre estas organizaciones, parece que ambas tienen vida. Mientras escribo estas líneas, en setiembre de 1988, la CE está lanzando un importante programa para desmantelar las barreras comerciales internas para 1992, bajo la Única Ley Europea adoptada por los gobiernos a fines de 1985. Y el secretario general de las Naciones Unidas durante los últimos meses ha arreglado el retiro gradual de las tropas soviéticas de Afganistán y un cese de fuego entre Irán e Irak. Ambos arreglos serán vigilados por las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, que acaban de recibir el Premio Nobel de la Paz de 1988. Las organizaciones internacionales no son centrales para la política mundial contemporánea, pero son más importantes de lo que la investigación neorrealista ha estado dispuesta a reconocer.

El institucionalismo neoliberal también insiste en la significación de los regímenes internacionales y la importancia de la constante exploración de las condiciones bajo las cuales emergen y persisten. Juzgando por la bibliografía de los periódicos de relaciones internacionales, esta batalla se ha ganado en el área de la economía política: los estudios sobre regímenes económicos internacionales particulares han proliferado.¹⁷ Como se reconoce en forma general, es importante que se tome en cuenta la política interna al explorar cómo funcionan los regímenes, cómo cambian y qué efecto tienen en los gobiernos, como lo sugiere el Capítulo 7. Pero debemos llevar más adelante la investigación de los regímenes internacionales, hasta el área de seguridad, como un conjunto de autores ha empezado a hacerlo.¹⁸

El tercer tipo de institución internacional discutida al comienzo de este ensayo es la convención: una institución informal, con reglas y entendimientos implícitos, que configura las expectativas de los agentes. Las convenciones cambian a lo largo del tiempo, si bien el ritmo de cambio puede ser lento. Para entender

¹⁷ Para una enumeración parcial, ver Keohane y Nye, 1987: 741, nota 33.

¹⁸ Nye, 1987 (ver especialmente pp. 374-378), cita importantes trabajos en su discusión de este tema.

los cambios en la política mundial a lo largo de los siglos, necesitamos entender cómo cambian las convenciones. De otra forma, es posible que supongamos que el pasado debe repetirse (como el realismo lo supone tan a menudo) o que nos volvámos culpables de anacronismo (es decir, de entender las premisas y los valores del presente según el pasado). La exploración de la soberanía realizada por John Ruggie ha demostrado la importancia de explorar las premisas y modelos de pensamiento de generaciones anteriores (Ruggie, 1983), pero su sugestivo trabajo todavía no ha sido seguido por estudios detallados de convenciones y de cómo cambian.¹⁹

En la medida en que entendemos más acerca de los papeles que cumplen las instituciones en la política mundial, el fracaso del neorrealismo en teorizar acerca de las causas o efectos de las instituciones se convertirá en algo cada vez más evidente. Respecto de los temas en los cuales los Estados tienen sustanciales intereses mutuos, las teorías neoliberales han anticipado correctamente que los gobiernos crearán regímenes internacionales durables así como organizaciones y se les darán los más amplios poderes a las organizaciones con relativamente pocos miembros, en las cuales sea factible controlar el cumplimiento de las reglas. La Comunidad Europea, el Grupo de los Cinco en asuntos financieros internacionales, y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en comparación con la Asamblea General) presentan casos que vienen a cuento. En temas con intereses mutuos sustanciales (el comercio mundial es un ejemplo prominente), la vinculación de temas a menudo ha facilitado la cooperación, como lo predeciría la teoría neoliberal. Sería útil, como lo ha propuesto Joseph Grieco, emprender comparaciones sistemáticas de la teoría neorrealista y la neoliberal, según se la aplica a la economía política internacional; hay muchas pruebas que permiten sugerir que el neoliberalismo sería superior como marco de análisis de estos temas.²⁰

¹⁹ El estudio próximo a publicarse de Ernst Haas sobre adaptación y aprendizaje en las organizaciones internacionales examina el tema vinculado de cómo cambian las ideas que guían a las organizaciones internacionales. Ver Haas, 1988.

²⁰ Para las predicciones de la teoría neoliberal acerca del tamaño y la duración de las organizaciones y acerca de los efectos de los vínculos de temas (que Grieco considera *poco posible* que se sustancien), ver Grieco, 1988: 505-506. La afirmación de Grieco sobre la teoría neoliberal está sin embargo supersimplificada, por lo cual fracasa en subrayar que el neoliberalismo es una teoría *condicional*. Para situaciones con escaso interés mutuo—en las cuales las relaciones internacionales se aproximan a una serie de juegos de suma cero—las predicciones de la teoría neoliberal se superponen considerablemente con las del neorrealismo. En estas condiciones, los Estados serían remisos a cooperar entre sí y elegirían arreglos menos durables en lugar de otros más durables. Los vínculos, además, bien pueden impedir la cooperación. La divergencia entre las

A menudo se ha dado por sentado que la teoría neorrealista es adecuada para el estudio de temas de seguridad; sin embargo, sobre algunos temas de seguridad los Estados tienen intereses mutuos sustanciales que sólo se pueden cumplir a través de la cooperación institucionalizada. Consideremos, por ejemplo, el fenómeno de las alianzas internacionales. Habitualmente, la bibliografía teórica sobre las alianzas las considera desde una perspectiva neorrealista. Según esta bibliografía, las alianzas surgen de las relaciones entre grandes antagonistas y se forman para complementar las capacidades de las partes (Liska, 1962:14-20, 26-27). Se las considera fundamentalmente configuradas por la estructura del sistema, definida en términos neorrealistas. Por ejemplo, Glenn Snyder (1984) aduce que la estabilidad de la OTAN está asegurada por la estructura bipolar: Robert S. Ross (1986) demuestra que los cambios en las relaciones sino-norteamericanas han surgido de cambios en la amenaza soviética y en las posiciones de Estados Unidos y China en el triángulo de tres potencias; y Stephen M. Walt (1987) examina los efectos de los cambios en las capacidades y amenazas en los modelos de alineamiento en el Medio Oriente actual. Pero ninguno de estos trabajos, en otro sentido perspicaces, saca ventaja del hecho de que las alianzas son *instituciones* y que tanto su durabilidad y su fuerza (el grado en el cual los Estados están comprometidos en alianzas, inclusive cuando implican costos) puede depender, en parte, de sus características institucionales. Ninguno de ellos emplea teorías de las instituciones para examinar las reglas formales e informales y las convenciones en las cuales descansan las alianzas. Así, preguntas tales como las siguientes no se formulan:

- ¿Son las alianzas formales más durables o fuertes que los alineamientos basados en acuerdos informales?
- ¿Qué diferencia significan las cabezas ejecutivas de las organizaciones de alianzas y sus burocracias, en términos de durabilidad o fuerza de las alianzas?
- ¿En qué medida las alianzas suministran información a sus miembros, la cual facilita la cooperación, contribuyendo así a la duración o la fuerza de las alianzas?
- ¿Alguna vez las alianzas desarrollan normas que no estén sujetas a cálculos de interés y que, en consecuencia, sean

predicciones de las dos teorías se volverían evidentes sólo cuando las oportunidades de ganancias conjuntas a través de la cooperación sean sustanciales. En estas condiciones, según la teoría neoliberal, las obsesiones del Estado con las ganancias relativas disminuirían. Se unirían a instituciones bastante durables, con reglas y organizaciones explícitas, y la vinculación de los temas a menudo, si bien no siempre, facilitaría el acuerdo.

genuinos compromisos normativos para los participantes? Si es así, ¿bajo qué condiciones (tanto internas como internacionales) surgen tales compromisos?

- ¿Encuentran más fácil mantener vínculos de alianzas los gobiernos democráticos que los regímenes autoritarios cerrados?²¹

Creo que una comparación de las interpretaciones neorrealistas de las alianzas con una sofisticada alternativa neoliberal demostrará que la teoría neoliberal ofrece conclusiones más ricas y novedosas, sin sacrificar los argumentos valiosos del neorrealismo. Similares conclusiones pueden tener validez en otros temas de seguridad, tales como los relativos a sanciones económicas y unilaterales versus arreglos multilaterales para aprovisionamiento militar²². Por cierto, el estudio de la seguridad y la cooperación, usando la teoría neoliberal, debería ser altamente provechoso durante la próxima década.

Al comparar el institucionalismo neoliberal con el neorrealismo, debemos entender que el institucionalismo neoliberal no es simplemente una alternativa al neorrealismo sino que, de hecho, afirma que lo subsume. Bajo condiciones específicas —en que los intereses son bajos y las ganancias relativas, en consecuencia, son especialmente importantes para los Estados— la teoría neoliberal espera que el neorrealismo explique elementos del comportamiento del Estado. Así, un éxito para el neorrealismo no es necesariamente un fracaso para el neoliberalismo. Sin embargo, aun bajo circunstancias favorables, el neorrealismo fracasará en dar cuenta de aquellos aspectos del comportamiento que tienen su fuente en la variación institucional. Por ejemplo, la descripción neorrealista de las alianzas es valiosa pero carente de densidad. Y en condiciones en las cuales la preocupación por la ganancia relativa y las amenazas de fuerza son escasas, el neoliberalismo espera que el neorrealismo haga falsas predicciones.

Durante los últimos años, los debates entre los neorrealistas y los institucionalistas neoliberales han sido tanto extensos como intensos (Keohane, 1986). Por cierto, esta controversia ahora ha alcanzado el punto en el cual es probable que una ulterior polémica teórica sea infructuosa: los argumentos abstractos deben dejar paso a la investigación y la evaluación empírica. Espero que la investigación futura demuestre que donde las predic-

²¹ Una especulación a este efecto aparece en Keohane, 1984:95, pero en la medida en que estoy enterado, nadie ha buscado probar esta proposición.

²² Dos tesis prometedoras sobre estos tópicos las están escribiendo en Harvard Lisa Martin y Andrew Moravcsik respectivamente.

ciones del neorrealismo y del institucionalismo neoliberal divergen, las del institucionalismo neoliberal serán, en general, más ricas y más precisas. Incluye en casos donde las predicciones neorrealistas son correctas en lo esencial, la atención a la variación institucional a menudo suministrará reflexiones adicionales. Si estas expectativas se concretan, se demostrará que escribir los ensayos de este volumen valió la pena.

AGRADECIMIENTOS

Este ensayo fue planificado mientras el autor era investigador becado del Centro de Estudios Avanzados de Ciencias del Comercio portamiento, 1987-1988. Estoy agradecido por el apoyo financiero suministrado al centro por el Programa de Política Exterior del Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales y por la beca BNS-8700864 de la Fundación Nacional de Ciencias. También manifiesto mi gratitud por los valiosos comentarios a un borrador temprano que hicieron Ernst B. Haas, Nannerl O. Keohane y Andrew Moravcsik.

BIBLIOGRAFIA

- Aggarwal, Vinod K., 1985, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade* (Berkeley, University of California Press).
- Axelrod, Robert, y Robert O. Keohane, 1985, "Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions", *World Politics*, vol. 38, N° 1 (octubre), pp. 226-254.
- Carr, E. H., 1946, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, 2ª ed. (Londres, Macmillan).
- Christopher, Warren, et al., 1985, *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis* (New Haven, Conn., Yale University Press for the Council on Foreign Relations).
- Dessler, David, 1988, "What's at stake in the agent-structure debate?" (Williamsburg, Va., artículo inédito, Departamento de Gobierno, College of William and Mary).
- Doyle, Michael W., 1983, "Kant, liberal legacies and foreign affairs", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, N° 3 y 4, pp. 205-231 y 323-353, artículo en dos partes.
- Eckstein, Harry, 1975, "Case studies and theory in political science", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsky, comps., *Strategies of Inquiry*, vol. 7, de *Handbook of Political Science* (Reading, Mass., Addison-Wesley).

- Giddens, Anthony, 1984, *The Constitution of Society* (Berkeley, University of California Press).
- Grieco, Joseph, 1988, "Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism", *International Organization*, vol. 42, N° 3 (verano), pp. 485-508.
- Haas, Ernst B., 1988, *Adaptation and learning in international organizations* (Berkeley), manuscrito de libro inédito.
- Haggard, Stephan, y Beth A. Simmons, 1987, "Theories of international regimes", *International Organization*, vol. 41, N° 3 (verano), pp. 491-517.
- Hardin, Russell, 1982, *Collective Action* (Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future).
- Hobbes, Thomas, 1651-1958, *Leviathan* (Indianapolis, Bobbs-Merrill).
- Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn., Yale University Press).
- Kant, Immanuel, 1795-1949, "Eternal peace", en Carl J. Friedrich, comp., *The Philosophy of Kant* (Nueva York, Modern Library, 1949), pp. 430-476.
- Keohane, Robert O., 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N. J., Princeton University Press).
- , 1989, "International Liberalism reconsidered", en John Dunn, comp., *Economic Limits to Modern Politics* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Keohane, Robert O., comp., 1986, *Neorealism and Its Critics* (Nueva York, Columbia University Press).
- Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye, Jr., 1987, "Power and Interdependence revisited", *International Organization*, vol. 41, N° 4 (otoño), pp. 725-753, reproducido en Keohane y Nye, 1989.
- , 1989, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2ª ed. (Boston, Little, Brown). Hay edición en castellano, GEL, Buenos Aires, 1989.
- Keohane, Robert O., y Joseph S. Nye, Jr., comps., 1972, *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, Mass., Harvard University Press).
- Krasner, Stephen D., comp., 1983, *International Regimes* (Ithaca, N. Y., Cornell University Press).
- Liska, George, 1962, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence* (Baltimore, Johns Hopkins University Press).
- Nye, Joseph S., Jr., 1987, "Nuclear learning", *International Organization*, vol. 41, N° 3 (verano), pp. 371-402.
- , 1988, "Neorealism and neoliberalism", *World Politics*, vol. 40, N° 2 (enero), pp. 235-251.
- Oye, Kenneth A., comp., 1986, *Cooperation Under Anarchy* (Princeton, N. J., Princeton University Press).
- Ross, Robert S., 1986, "International bargaining and domestic politics: U.S.-China relations since 1972", *World Politics*, vol. 38, N° 2 (enero), pp. 255-287.
- Ruggie, John Gerard, 1983, "Continuity and transformation in the world polity: Toward a neorealist synthesis", *World Politics*, vol. 35, N° 2 (enero), pp. 261-285.
- Schacter, Oscar, 1985, "International law in the hostage crisis: Implications for future cases", en Christopher et al., 1985, pp. 325-373.
- Snidal, Duncan, 1985, "Coordination versus prisoners' dilemma: Implications for international cooperation and regimes", *American Political Science Review*, vol. 79, N° 4 (diciembre), pp. 923-943.
- Snyder, Glenn, 1984, "The security dilemma in alliance politics", *World Politics*, vol. 36, N° 4 (julio), pp. 461-495.
- Walt, Stephen M., 1987, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N. Y., Cornell University Press).

- Waltz, Kenneth N., 1959, *Man, the State, and War* (Nueva York, Columbia University Press).
- , 1979, *Theory of International Politics* (Reading, Mass., Addison-Wesley). Hay edición en castellano, GEL, Buenos Aires, 1989.
- , 1986, "Una respuesta a mis críticas", en Keohane, 1986, pp. 322-345.
- Wendt, Alexander E., 1987, "The agent-structure problem in international relations theory", *International Organization*, vol. 41, N° 3 (verano), pp. 335-370.
- Young, Oran R., 1983, "Regime dynamics: The rise and fall of international regimes", en Stephen Krasner, comp., *International Regimes* (Ithaca, N. Y., Cornell University Press), pp. 93-114.

CAPÍTULO 2

UNA HISTORIA INTELECTUAL PROPIA

Pocas personas estudian la política mundial por motivos puramente intelectuales. Otras disciplinas, inclusive en las ciencias sociales, ofrecen mejores perspectivas de rigor intelectual y de progreso acumulativo para resolver problemas bien definidos. Al estudiar la política mundial, examinamos las interacciones estratégicas de pequeño número de organizaciones, por lo general, Estados. Cuando las estrategias de los agentes son potencialmente "explorables" —es decir, cuando el conocimiento de las estrategias de un agente puede permitirle a sus oponentes obtener ganancias a sus expensas— cada parte tiene un incentivo para engañar y superar las expectativas del otro¹. Los estudiosos de política mundial, en consecuencia, enfrentan limitaciones propias a la predicción científica y a la explicación plenamente satisfactoria, limitaciones que es difícil que alguna vez superemos. Los economistas que examinan el comportamiento estratégico de los agentes oligopólicos enfrentan el mismo problema². Lo mismo les ocurre a los teóricos del juego, que encuentran que los jugadores interesantes rara vez tienen estrategias únicas, a menos que los demás las tengan³. La búsqueda de resultados únicos y deterministas de las interacciones estratégicas es una quimera.

¹ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (Nueva York, Basic Books, 1984), Cap. 2.

² Herbert A. Simon, "From Substantive to Procedural Rationality", en Spiro J. Latsis, comp., *Method and Appraisal in Economics* (Cambridge University Press, 1976), pp. 129-148. Reproducido en Herbert A. Simon, *Models of Bounded Rationality* (Cambridge Mass., MIT Press, 1982), pp. 424-443.

³ David M. Kreps, "Corporate Culture and Economic Theory" (Stanford, Calif., informe inédito, Facultad de Posgrado de Empresas, Stanford University, agosto 1984), pp. 12-19.