

# LOS RÉGIMENES INTERNACIONALES EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

Mariana Souto Zabaleta

En teoría de las relaciones internacionales la definición de regímenes de Krasner aparece con un alto grado de aceptación entre los estudiosos, aunque se hayan levantado en los últimos años una serie de cuestionamientos acerca de su utilidad para el análisis de los patrones de cooperación en el sistema internacional. Más allá de estos cuestionamientos, la definición a la que hacemos referencia es un punto de partida ineludible a la hora de analizar cualquier régimen internacional en los tiempos actuales. Krasner define a los regímenes internacionales como:

“...un set de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos

o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para el diseño e implementación de la acción colectiva”.<sup>1</sup>

Los elementos constitutivos de un régimen muestran por sí solos que se trata de algo más que de un mero conjunto de instituciones o acuerdos y que, en consecuencia, pueden presentarse bajo manifestaciones tanto explícitas como implícitas.

“El concepto de regímenes internacionales es un intento de capturar la noción de que la normatividad en un determinado dominio viene de algo más difuso que de una organización concreta que puede o no estar en su centro (...) el estudio de los tratados y organizaciones formales no nos dice demasiado respecto de la vida en un área temática específica (...) Debemos estar en condiciones de ver a las organizaciones formales enclavadas en una compleja red de interacciones sociales”.<sup>2</sup>

Por lo antedicho, entendemos que el análisis de cualquier régimen internacional debe tener en cuenta, en principio, dos dimensiones. En primer término, sus características observables: la densa red de acuerdos, mecanismos e instituciones explícitas consensuados por los estados frente a la problemática en cuestión. En segundo término, las prácticas concretas que devienen de tales acuerdos o que provienen de prácticas anteriores y posteriores. En tal sentido, al analizar un régimen internacional debemos observar tanto sus manifestaciones explícitas como sus prácticas implícitas de modo de detectar una dimensión formal y una dimensión material en el desenvolvimiento de los mismos.

Desde ya que las manifestaciones formales de los regímenes es una cuestión mucho más simple de observar. Se componen de una densa red de instituciones, mecanismos y acuerdos interestatales, que pueden ir desde meras declaraciones de compromiso hasta complejos mecanismos de evaluación mutua. Eventualmente pueden llegar a contemplar la aplicación de sanciones. Sin embargo, esta dimensión formal es la dimensión que menos aporta en la comprensión global de su funcionamiento. La dimensión material de los regímenes, es decir, sus prácticas concretas, es mucho más compleja de analizar y exige un detallado análisis empírico en cada caso concreto, para el que el acceso a la información no siempre es suficiente y confiable. Sin embargo, es posible establecer a priori una serie de consideraciones respecto de las puertas que quedan abiertas a partir de las manifestaciones explícitas y que sirven de guía a la hora de analizar sus manifestaciones concretas. En primer lugar, todo régimen se presenta bajo una cierta forma de ambigüedad. “Aun cuando se busca precisión, puede siempre agregar detalles sin resolver cuestiones avanzadas de interpretación que surgen cuando los actores aplican el lenguaje legal a la vida real”.<sup>3</sup> En segundo lugar, se concibe que los estados pueden enfrentar limitaciones en su capacidad de llevar a cabo los compromisos asumidos. Es por eso que la mayoría de las veces se buscan redacciones propositivas que impliquen aplicaciones progresivas de lo pactado o la instauración de períodos de transición para su cumplimiento. En tercer lugar, la práctica inevitablemente conduce a un pacto implícito entre los estados de aceptación de márgenes de variación tolerados, que se traducen en incumplimientos consentidos.

Ahora bien, previamente a la consideración de las manifestaciones explícitas e implícitas de un régimen, es necesario analizar cuáles son los factores que posibilitan su nacimiento y su mantenimiento en el tiempo.

Varias aproximaciones teóricas han sido propuestas para explicar el origen de los regímenes internacionales. En la diferenciación de estas aproximaciones se suele recurrir a diversos criterios clasificatorios con sus variados rótulos para la identificación de cada una de ellas. Por ejemplo, algunos

autores afirman que de acuerdo a las variables explicativas que esas teorías enfatizan, pueden clasificarse en aproximaciones basadas en el poder, aproximaciones basadas en el interés, y aproximaciones basadas en el conocimiento. En realidad, se refieren a tres escuelas de pensamiento dentro del estudio de los regímenes internacionales: realistas, que se centran en las relaciones de poder; neoliberales; que basan su análisis en las constelaciones de intereses; y cognitivistas, que enfatizan la dinámica del conocimiento, la comunicación y las identidades.<sup>4</sup>

Generalmente la oposición entre diferentes enfoques tiende a presentarse bajo la forma de un debate central entre corrientes de corte racionalista (incluyendo al neorrealismo y al neoliberalismo) frente a corrientes de corte sociológico, entre las que se presentan al cognitivismo, al constructivismo, o al propio institucionalismo sociológico.

Aunque sean varias las aproximaciones, cada una de estas perspectivas aporta elementos interesantes a la hora de analizar la génesis de un régimen internacional. De hecho no resulta difícil encontrar autores que, más preocupados por un análisis empírico de un régimen particular que por respetar las pretendidas fronteras cerradas entre las diferentes aproximaciones, recurren a varios elementos explicativos destacados por cada una de ellas para arribar a una comprensión cabal del origen de los regímenes internacionales. A modo de ejemplo, De Nevers plantea que varios factores son importantes en la formación de los regímenes, dependiendo en como se conciba la naturaleza del sistema internacional. Primero, un acuerdo en la necesidad y el valor de los regímenes debe preceder la formación de cualquier régimen; si los estados/actores no aceptan la importancia de los regímenes, la cooperación es poco probable. Segundo, está generalmente aceptado que un poder hegemónico puede ayudar en la formación de regímenes, tanto introduciendo la creación del régimen como asumiendo la mayoría de los costos. El poder hegemónico tomará esta carga porque espera beneficiarse sustancialmente del régimen. Tercero, shocks o crisis empujan a los estados a alcanzar acuerdos a través de regímenes, desde que los mismos ayudan a los estados a centrarse en sus intereses comunes. Similarmente, la incertidumbre acerca del futuro de los propios intereses, así como el de los otros estados, puede ser un incentivo para establecer un acuerdo aceptable para estados con un amplio rango de intereses. Esto impulsa a la formación de regímenes y puede también hacerlos más efectivos una vez que son establecidos. Cuarto, los esfuerzos de las comunidades epistémicas<sup>5</sup> pueden ser decisivos, porque las comunidades epistémicas ayudan a promover normas y valores o al aprendizaje en un área particular, ayudando al establecimiento del régimen.<sup>6</sup>

No obstante, y como ya ha sido anticipado, en un intento por simplificar y ordenar el universo teórico abocado al análisis de los regímenes internacionales, se destaca la tendencia a diferenciar dos grandes posturas: un enfoque racionalista y un enfoque sociológico. Robert Keohane, por ejemplo, diferencia entre enfoques racionalistas y enfoques reflexivos en el análisis de las instituciones internacionales. Desde su punto de vista, las teorías realistas y neorrealistas son confesadamente racionalistas. El enfoque racionalista:

“supone la escasez y la competencia tanto como la racionalidad por parte de los agentes. En consecuencia, parte de la premisa de que si no hubiera ganancias potenciales que pudieran obtenerse de los acuerdos en la política mundial... no habría necesidad de instituciones internacionales específicas”.<sup>7</sup>

Por otra parte, el enfoque sociológico: “...subraya el papel de las fuerzas sociales impersonales tanto como el efecto de las prácticas, normas y valores culturales que no se derivan del cálculo de intereses”.<sup>8</sup>

Hasenclever, Mayer y Rittberger presentan más claramente la diferenciación entre estos dos tipos de enfoques. El racionalismo en la teoría de las relaciones internacionales supone que los estados son actores que buscan metas de acuerdo a su propio interés y cuyo comportamiento puede explicarse en términos de maximización de beneficios individuales. De acuerdo al racionalismo, las políticas exteriores así como las instituciones internacionales son el producto de cálculos de beneficios realizados por las unidades de toma de decisiones nacionales. Estos cálculos, a su vez, están informados, aunque no determinados, por las preferencias de los estados. Los racionalistas suponen que las preferencias de los actores exhiben un alto grado de estabilidad a través del tiempo. En realidad, la versión más dura del racionalismo supone que las preferencias no sólo son estables en el tiempo sino también entre actores.<sup>9</sup> En definitiva, los regímenes internacionales serían creados y mantenidos por estados racionales y egoístas simplemente porque de alguna u otra manera son útiles para la consecución de lo que es percibido como su interés nacional.

Un enfoque sociológico, en cambio, entiende que los regímenes internacionales están enclavados en estructuras normativas de la sociedad internacional más amplias y que esas estructuras escapan a la teorización realista porque el racionalismo fracasa en problematizar las pre-condiciones que deben reunir los agentes racionales para involucrarse en un comportamiento optimizador. En particular, los racionalistas son cuestionados por ignorar que la racionalidad individual siempre presupone sociabilidad, y que no hay optimización sin socialización previa. Para el institucionalismo sociológico el comportamiento de los estados, como cualquier otro comportamiento social, presupone estructuras normativas que deben ser analizadas en sí mismas.<sup>10</sup>

Sin caer en un intento de construcción de híbridos superadores, e intentando una simplificación que posibilite

la tarea analítica, resulta inevitable la observación de que optar exclusivamente por una u otra perspectiva dificulta en lugar de esclarecer el análisis de un régimen internacional en particular. Como señalan Hasenclever, Mayer y Rittberger:

“...teniendo en cuenta que el poder, los intereses y el conocimiento interactúan en la producción de regímenes internacionales, continuar invirtiendo grandes cantidades de los recursos intelectuales de cada escuela en demostrar diferencias tajantes y demostrar superioridad por encima de los competidores oscurece en lugar de profundizar nuestra comprensión de las instituciones internacionales”.<sup>11</sup>

Los autores citan a Kenneth Boulding cuando afirma que ninguna de las tres escuelas por sí sola (se refiere al neorrealismo, al neoliberalismo y al cognitivismo) es capaz de capturar todas las dimensiones esenciales de los regímenes internacionales.<sup>12</sup>

Admitiendo lo anterior, repasar algunos elementos centrales de cada enfoque puede ser altamente útil para abordar el análisis del régimen internacional en materia de prevención y control del lavado de dinero. Sin una conjunción de tales elementos, ese análisis sería casi imposible y seguramente incompleto.

De acuerdo al neorrealismo, la posibilidad y la naturaleza de la cooperación institucional entre estados está altamente condicionada por la distribución de poder y la configuración de intereses prevalecientes. La cooperación institucional se considera más factible en condiciones hegemónicas, cuando un estado dominante puede crear y reforzar las normas del sistema internacional, y los estados dominantes tienden a crear y mantener aquellas instituciones que profundizan sus intereses y maximizan su poder.<sup>13</sup> Es decir, detrás de este enfoque subyace la idea de que necesariamente en el origen de cualquier iniciativa de cooperación internacional existe uno o más estados que cuentan con la capacidad de imponer acuerdos conducentes a la realización de lo que perciben como sus intereses.

Sin descartar la naturaleza anárquica del sistema internacional, la naturaleza auto interesada de los estados, o la importancia del poder, el neoliberalismo argumenta que las instituciones facilitan los acuerdos elevando los costos de violar los derechos de propiedad de otros estados, alterando los costos de transacción a través del encapsulamiento de temas, y proveyendo información confiable a sus miembros.<sup>14</sup> Los neoliberales afirman que las instituciones internacionales desempeñan una significativa influencia en las relaciones internacionales, permitiendo a los estados, como actores racionales, resolver sus problemas cooperativos y realizar las metas que la autonomía y la auto-ayuda no puede proveerles.

Desde una perspectiva opuesta al racionalismo, se argumenta que la demanda de regímenes internacionales depende de las percepciones sobre los problemas internacionales de los actores internacionales, que, en parte, es producida por sus creencias causales y normativas. Es decir, antes de que las elecciones que involucran la cooperación puedan ser hechas, las circunstancias deben darse y los intereses identificarse. La interpretación, a su vez, se supone dependiente del cuerpo de conocimiento que los actores tienen en un tiempo y espacio determinados. Este cuerpo de conocimiento moldea la percepción de la realidad e informa a los tomadores de decisiones respecto de las vinculaciones entre causas y efectos y entre medios y fines...<sup>15</sup> Así, una perspectiva sociológica destaca el papel de las creencias causales y normativas en la propia definición de intereses y presenta con claridad que, para dar inicio a una actividad cooperativa, debe existir una circunstancia particular que enmarque la percepción de un problema.

Algunos autores destacan en este punto la importancia de los significados intersubjetivamente compartidos tanto para la formación como para la posterior performance del régimen. Como afirma Peter Haas:

“Antes de que los estados puedan concordar en cómo enfrentar colectivamente un problema específico, deben alcanzar algún consenso sobre la naturaleza y alcance del problema y también sobre la manera en la que el problema se vincula con otras preocupaciones en la misma y otras áreas”.<sup>16</sup>

Entonces, un mínimo de comprensión colectiva concerniente a los temas en cuestión se supone condición necesaria para la elección de un cuerpo de reglas sustantivo. Para que el conocimiento tenga un impacto en la formación del régimen, debe ser ampliamente compartido por los tomadores de decisiones centrales. Debe haber un conocimiento compartido tanto de la naturaleza del problema a ser resuelto por la cooperación intergubernamental como de los medios apropiados para alcanzar los fines propuestos. Algunos autores afirman que las comunidades epistémicas son cruciales canales a través de los cuales nuevas ideas circulan desde las sociedades a los gobiernos así como de país a país. Con los beneficios de las modernas comunicaciones y el relativamente libre flujo de información estas redes de especialistas a menudo operan transnacionalmente. Nuevos hallazgos son alcanzados y discutidos a través de las fronteras nacionales.<sup>17</sup>

Resulta interesante complementar estos aportes con la diferenciación que realiza Thomas Risse de las tres lógicas de interacción social en el análisis de la controversia entre perspectivas racionalistas y constructivistas. La lógica del “consecuencialismo”, perteneciente al ámbito de las aproximaciones racionalistas, toma a los intereses y preferencias de los actores como mayormente estables durante el proceso de interacción. Los enfoques racionalistas se centran en las acciones estratégicas en las que los actores participan sobre la base de intereses y preferencias dadas e intentan realizarlos a través de un

comportamiento estratégico. Este es el ámbito de la racionalidad instrumental donde la meta de la acción es maximizar u optimizar los propios intereses y preferencias. En tanto eso sólo sea posible a través del comportamiento cooperativo, los maximizadores de utilidades egoístas colaborarán o coordinarán su comportamiento con otros. La mayoría de los constructivistas enfatizan una racionalidad diferente: la lógica de la apropiación. Se trata de una racionalidad normativa que otorga efectos constitutivos a las normas e instituciones, desde que las reglas no sólo regulan el comportamiento, esto es, tienen efectos causales, sino que también definen identidades sociales. El constructivismo subraya el rol de los factores ideacionales. Las ideas socialmente compartidas, sean normas (expectativas colectivas acerca del comportamiento apropiado) o el conocimiento social respecto de relaciones causa efecto, no sólo regulan el comportamiento sino que también constituyen la identidad de los actores. Las normas colectivas no sólo constituyen las identidades sociales de los actores sino que también definen las reglas de juego básicas que los actores encuentran en sus interacciones. El constructivismo, de este modo, insiste en la mutua constitución entre agentes y estructuras sociales.<sup>18</sup>

De acuerdo a Risse podría presentarse una tercera lógica de la interacción social: la lógica de la argumentación. La acción comunicativa se centra en la argumentación en la que los participantes justifican sus reclamos de validez frente a una audiencia ideal. La meta de la interacción discursiva es alcanzar un consenso argumentativo con el otro, no empujarlo a la propia visión del mundo o a los propios valores morales. Un alto nivel de institucionalización internacional provee una arena en la que la deliberación puede tener lugar.<sup>19</sup>

Siguiendo al mismo autor, el proceso de argumentación en las negociaciones internacionales debe analizarse diferenciando diferentes etapas. La primera fase en la que la argumentación resulta relevante se refiere al proceso de “sentarse a la mesa de negociaciones”. Esto involucra tanto el establecimiento de la agenda como el desarrollo de un “conocimiento común” acerca de la situación y de los principios subyacentes que posibilitan el proceso de negociación. Para el establecimiento de la agenda los actores deben estar convencidos de que existe un problema a resolver en un proceso cooperativo antes de sentarse a negociar. La argumentación en este punto es relevante en términos de la introducción de nuevos problemas en la agenda de las relaciones internacionales. La fase de pre-negociación también involucra el establecimiento de un “conocimiento compartido”. La argumentación introduce confianza entre los actores a la luz de la creencia mutua en la veracidad de los respectivos discursos y en la autenticidad de los interlocutores. Una vez que este conocimiento compartido es establecido, los actores pueden continuar con las negociaciones incluyendo el regateo distributivo siguiendo la lógica del consecuencialismo. El próximo paso en la negociación son los asuntos vinculados a la resolución de problemas, la búsqueda de una solución al problema de acción colectiva.<sup>20</sup>

No debe olvidarse que las diferentes lógicas de interacción social representan tipos ideales que rara vez se presentan en forma pura en la realidad. A menudo se actúa tanto racional como discursivamente, esto es, se utilizan los argumentos para convencer al otro de que nuestras demandas están justificadas, y al hacer tal cosa seguimos normas que posibilitan nuestra interacción. En consecuencia, el comportamiento comunicativo en las relaciones internacionales involucra las tres lógicas de la interacción social. La lógica del consecuencialismo está presente en el sentido de que los actores utilizan la retórica para convencer a otros de modificar sus intereses o visiones del mundo. La lógica de la apropiación prescribe lo que es considerado legítimo en un discurso público dado y circunscribe las fronteras de ese discurso. Finalmente, la lógica de la argumentación tendrá lugar si los actores tienen incertidumbre respecto de sus propios intereses y visiones del mundo y/o si los argumentos retóricos están sujetos al escrutinio.<sup>21</sup>

Para muchos autores, cuando los estados formulan, mantienen y redefinen las normas, reglas y principios que facilitan la cooperación internacional se involucran en un proceso de acción comunicativa. Esto es, sus representantes debaten cómo los estados legítimos deberían o no actuar. Los teóricos de la acción comunicativa ofrecen tres aspectos relevantes para la comprensión del discurso práctico que rodea la construcción de instituciones internacionales. Primero, un acuerdo comunicativamente alcanzado debe basarse en ciertos razonamientos. Las partes tienen que justificar los principios particulares que advocan, el debate girar en torno a los méritos de las razones particulares, y los acuerdos estables, resultantes en normas legitimadoras de conducta, finalmente descansar en aquellas razones de mayor peso. Segundo, no todas las razones tienen igual peso: sólo aquellas consistentes con los valores más altos preexistentes y mutuamente reconocidos son considerados válidos. Tercero, las razones con mayor peso en el discurso práctico son aquellas que apelan a ideas profundas y colectivamente compartidas que definen lo que constituye un agente social legítimo.<sup>22</sup>

No obstante, el peligro de estas aproximaciones de corte sociológico es desvalorizar la importancia del poder en la construcción de regímenes internacionales. Sin embargo, esta cuestión subyace de modo lógico a cualquier tipo de planteo. El neorrealismo y el neoliberalismo suponen que el poder material, ya sea militar o económico, es la fuente más importante de influencia y autoridad en la política global. El constructivismo afirma que tanto el poder material como el poder discursivo son necesarios para la comprensión de los asuntos mundiales. La noción de que las ideas son cierta forma de poder, que el poder es más que la fuerza

bruta, y que los poderes material y discursivo están vinculados, reconcilia a estas perspectivas con la noción de poder. Obviamente que contar con recursos que permitan emplear el poder discursivo –los recursos económicos y militares para sostener las instituciones necesarias para la reproducción formal de las prácticas sociales – es también parte de la historia.<sup>23</sup>

Es así que, los procesos de construcción de significado no son separables de las relaciones de poder ni de las constelaciones de intereses. Previamente al nacimiento de un régimen es necesaria la identificación de circunstancias e intereses, y en esta identificación siempre hay estados generadores y estados receptores. Más correctamente deberíamos decir “complejos estado-sociedad civil”, como resaltaremos más adelante. De hecho la percepción de un problema internacional nace de determinados estados y la fuerza con la que el régimen que en consecuencia nazca dependerá obviamente de la capacidad que esos estados tengan de imponer sus creencias causales y normativas al resto de los actores del sistema. Por tal motivo, detrás de todo régimen hay uno o más estados que lo impulsan de acuerdo a su propia identificación de intereses apoyados en su capacidad de imponer iniciativas que probablemente materialicen construyendo significados. Los estados receptores pueden compartir las creencias causales y normativas de los estados generadores, o simplemente participar en búsqueda de una reducción de incertidumbres o tan sólo por la percepción de la posibilidad de sufrir mayores costos por su exclusión del régimen. Para estados no centrales son mayores los beneficios que los costos de no participar en los mismos. Esta reflexión resulta incuestionable tanto desde una perspectiva realista frente al riesgo de exclusión como desde una perspectiva constructivista en términos de la percepción intersubjetiva que tales entramados crean en el sentido de que:

“...cuando la interdependencia se incrementa dentro de un área temática, los actores perciben una necesidad creciente de acción colectiva”.<sup>24</sup>

De este modo un análisis completo de los orígenes de los regímenes internacionales deberá transitar el triple camino de las relaciones de poder, las constelaciones de intereses y la construcción de significados. Las relaciones de poder nos permitirán diferenciar estados generadores y estados receptores e identificar para cada uno de ellos los intereses en juego. Y esta comprensión nos permitirá abordar los procesos de construcción de significado en dos instancias analíticas: la creación de significados que subyace a la definición de los intereses de los estados generadores y la creación de significados intersubjetivos que luego se derraman entre todos los actores del sistema.

## REFERENCIAS

Boulding, Kenneth (1978). *Ecodynamics. A new theory of social evolution*. Londres: Sage. De Nevers, Renée (1999). *Regimes as mechanisms for global governance*. Nueva York: Project on World Security, Rockefeller Brothers Fund. Haas, Peter (1992). “Epistemic Communities and International Policy Coordination”. En *International Organization*, Volumen 46, número 1. Estados Unidos: MIT press. Hasenclaver, Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997a). *Regimes*. Cambridge, Cambridge Studies in International relations: Cambridge University Press. Hasenclaver Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997b). *Regimes as links between states: three theoretical perspectives*. Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science. Alemania: University of Tübingen. Hopf, Ted (1998). “The promise of constructivism in international relations theory”. En *International Security*, vol. 23, n° 1. Estados Unidos: MIT Press. Keohane, Robert (1993). *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Krasner, Stephen (1983). “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. En Krasner, Stephen (Ed.). *International Regimes*. University Press. Reus-Smit, Christian (1997). “The Constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions”. En *International Organization*, n° 22. Cambridge: Cambridge University Press. Risse, Thomas (2000). “Let’s argue!: Communicative Action in World Politics”. En *International Organization*; n° 54. Massachusetts: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology. Wolfe, Robert (1999). “Rendering unto Caesar. How Legal Pluralism and Regime Theory help in understanding multiple centres of power”, trabajo presentado en Multiple Centres of Power Workshop, Canada, 13 de mayo de 1999.