

Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas

FLACSO . Biblioteca

Francisco Rojas Aravena
(editor)

Flacso-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 2000

300

11 11 11

7687

0841

© FLACSO - Chile
© Editorial NUEVA SOCIEDAD, 2000
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Henry Arrayago

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-167-4

Hecho el depósito de ley: If 6920003201197

Índice

FLACSO - Biblioteca

Agradecimientos	7
Presentación	9
Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas <i>Sonia de Camargo</i>	55
Pasado reciente y futuro del multilateralismo <i>Carlos Pérez Llana</i>	77
América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional <i>Luis Maira</i>	97
El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades <i>Olga Pellicer</i>	117
El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría <i>Gabriel Gaspar</i>	127
Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina <i>Adrián Bonilla</i>	139
América Central y el multilateralismo <i>Isayana Baldizón Navascués</i> <i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	161
Chile en el escenario multilateral <i>Paz V. Milet</i>	193
Cuba y el multilateralismo <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	205
Autores	227

Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas

Sonia de Camargo

Introducción

Las rápidas transformaciones políticas, económicas y culturales que a mediados de los años 80 irrumpen en el escenario internacional –abarcando Estados, sociedades civiles, mercado e instituciones nacionales e internacionales– impulsan el surgimiento de un pensamiento crítico en el campo de la teoría de las relaciones internacionales que, en sus varias vertientes, se propone explicar las interrelaciones entre los cambios estructurales que se estaban dando y las nuevas tendencias mundiales que se consolidaban.

En efecto, las transformaciones de esta última década, al extenderse a todos los ámbitos, el nacional, el regional y el global, cada vez más articulados entre sí por un alto grado de interdependencia, afectan a todas las sociedades y regiones del mundo, impidiendo que alguna quede fuera del proceso. Consecuentemente, surge la percepción de la necesidad, entre los estudiosos, de liberarse de presuposiciones que eran parte del antiguo orden establecido –entre las cuales estaban la de considerar la esfera doméstica separada de la internacional– y de dar nuevas respuestas interpretativas a viejas y nuevas preguntas. Por lo tanto, empiezan por cuestionar y reexaminar los dos principales paradigmas que, durante una década, habían demarcado el campo de estudio de las relaciones internacionales, el neorrealista y el neoliberal institucionalista, generando una nueva visión epistemológica, teórica y metodológica.

De esa manera, en ese contexto de revisión de los paradigmas dominantes, el multilateralismo, afectado en sus unidades constitutivas por el proceso de transición de un mundo ideológicamente bipolar hacia otro política y económicamente multilateral, también es reexaminado conceptual y sustantivamente. A la luz de ese movimiento crítico surge la idea de un “nuevo multilateralismo” que, al emerger de “una sociedad civil global” (Cox, 1997), como imaginan sus formuladores, volvería ineficaz el intento de perpetuación del conjunto existente de organizaciones internacionales, aunque modificadas, una vez que sus estructuras y procesos expresaban el antiguo discurso dominante que se apoyaba en una visión particular de Estado hegemónico (Mushakoji, 1997)¹.

1. La “Teoría de la estabilidad hegemónica” –cuyo nombre fue atribuido por Keohane a la obra de Charles Kindleberg *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, 1937, y que deriva de la tradición realista en las relaciones internacionales–, desarrolla la idea de que la existencia de un régimen internacional que funcione armónicamente y que sea capaz de garantizar la estabilidad en el escenario mundial, solo puede darse cuando un determinado país, dentro de un contexto asimétrico de poder, ejerza la condición de potencia hegemónica. Ver: R. Keohane; C. Kindleberger; R. Gilpin; S. Krasner; D. Snidal, entre otros.

En efecto, en la medida en que la aceleración de la tendencia a la globalización de la economía internacional anuncia una redefinición geoeconómica de las relaciones de poder entre los Estados, crece la percepción de la necesidad de establecer nuevas formas de gobernabilidad en el plano mundial y de regulación de las relaciones entre los Estados y los nuevos actores que emergen. Por otro lado, el fin de la Guerra Fría, mejor dicho, la disolución relativamente pacífica del bloque soviético y el subsecuente colapso de la propia Unión Soviética—resultado, en gran medida, de transformaciones políticas ocurridas en el ámbito doméstico y no de un desplazamiento significativo en la distribución de los recursos de poder— pone sobre la mesa la capacidad explicativa y de predicción de las teorías positivistas y racionalistas dominantes. Con eso queda abierto el camino para la ofensiva de las teorías críticas.

Para entender mejor el nuevo debate y el lugar conceptual y sustantivo que en él ocupa el multilateralismo, empiezo por exponer, sumariamente, las dos ortodoxias mencionadas y sus principales convergencias y divergencias referentes al tema. Luego, incorporo las corrientes alternativas que se desarrollan en los años 80 y 90 y que, aunque su bagaje proviene de diferentes tradiciones conceptuales, tienen en común la relativización de las determinaciones estructurales y una creencia en que la institucionalización de las relaciones internacionales solo puede darse en un contexto social en que la intersubjetividad sea un factor intrínseco y decisivo. Es a partir de esa nueva perspectiva que el así llamado “nuevo multilateralismo” busca sus caminos futuros.

En la última parte del trabajo intento discutir el tema del regionalismo, articulándolo con el debate anterior, partiendo de la hipótesis, bastante difundida y también cuestionada, de que las experiencias actuales de integración, particularmente los mercados comunes—cuyo ejemplo más representativo es el de la Unión Europea y el más reciente el del Mercosur— representan formas de gobernabilidad multilateral o transnacional, cuya realización se muestra más fácil que en los procesos globales. No obstante la validez de la hipótesis, no se pueden ignorar las dificultades de pretender establecer regionalmente acuerdos político-diplomáticos que aseguren la realización de un mercado común—que exige, como realización final, el ejercicio de la libertad de tránsito de servicios, bienes, personas y capitales— preservando, al mismo tiempo, intacta, la lógica de la soberanía indivisible de los Estados.

La experiencia de la UE, al superponer instrumentos institucionales nacionales, multilaterales y transnacionales, ha intentado crear una unidad político-jurídica-institucional, así como monetaria, preservando, al mismo tiempo, intereses e identidades propias de los Estados-miembros y de sus sociedades. En lo que se refiere al Mercosur, ese problema no se presenta de la misma manera, ni con la misma intensidad, en la medida que su modelo institucional de integración, al permanecer fundamentalmente interestatal, se conserva dentro de los cánones clásicos de un multilateralismo diplomático. Esa fragilidad del marco institucional del Mercosur, en el que instituciones propiamente comunitarias o supranacionales están ausentes, se halla en el centro del debate académico y aun en planteamientos de algunos sectores productivos, como empresarios y trabajadores, que se sienten perjudicados por la falta de normas claras que traigan previsibilidad al proceso, y de instrumentos institucionales comunitarios supranacionales, jurídicamente vinculantes, que permitan prevenir conflictos y solucionarlos equitativamente.

El multilateralismo en la perspectiva neorrealista

En términos cronológicos, la tradición realista en el campo de las relaciones internacionales se institucionaliza como disciplina académica en las universidades norteamericanas en los años 40, constituyéndose como el punto de partida de la reflexión teórica contemporánea sobre el orden internacional. En términos conceptuales, la corriente realista asume un mundo en el cual los Estados son las únicas entidades significativamente poderosas, con capacidad para empeñarse en relaciones globales de poder. En ese contexto, el multilateralismo es concebido como "una serie de arreglos transitorios entre más de dos Estados que, habiendo encontrado puntos de interés común, se proponen transformarlos en objetivos y acciones colectivas" (Cox, 1996).

De esa manera, hasta muy recientemente, el término multilateral estaba intrínsecamente ligado al sistema westfaliano de Estados, originario del siglo XVII, y su realización se daba mediante el uso de canales diplomáticos o de organizaciones internacionales, dando así prioridad a una modalidad de cooperación organizada de arriba hacia abajo. Paralelamente a esa utilización convencional en que el término se refiere a Estados, el multilateralismo incorporó una dimensión económica, cuya significación inicial surgió en el contexto de las negociaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña para la constitución de un orden económico mundial en la segunda posguerra. En ese sentido, se refería a relaciones entre agentes económicos de la sociedad civil, en un marco regulado por Estados y por organizaciones internacionales. En ese contexto, esa modalidad de actuación representó, específicamente, un modelo histórico de capitalismo de mercado, en el cual la sociedad civil estaba separada del Estado y se presumía que sus agentes actuaran dentro de un sistema de leyes deducidas racionalmente y orientadas para la expansión del capital en escala global, es decir, para el crecimiento de la economía mundial. Esas formulaciones nos indican que, aunque las instituciones y el derecho internacional estuvieran presentes, tenían un carácter de superestructura, es decir, eran considerados medios para alcanzar fines directamente derivados de los conflictos de interés localizados en el corazón del sistema (Cox, 1996).

A partir de esa perspectiva, en que los realistas demarcan la relación entre política y economía, podemos retomar el análisis del multilateralismo en el marco de un sistema de Estados soberanos, empezando por presentar las principales premisas e hipótesis sobre las cuales se apoya esta tradición. La primera indicación es que los actores del sistema internacional, como ya fue señalado, son los Estados, cuyas relaciones se establecen, soberanamente, sobre la base de una estructura sistémica anárquica, relaciones, por su propia naturaleza, competitivas y conflictivas. Es dentro de ese horizonte conceptual que las instituciones multilaterales, percibidas como formas de expresión de vínculos de poder entre los Estados, fueron concebidas, lo que las vuelve impotentes para promover la cooperación. Como consecuencia, las prácticas multilaterales pierden significación como fuerza efectiva de dilución de los conflictos y como instrumento de regulación del sistema internacional (Grieco, 1993).

Eso es particularmente claro si se toma como ejemplo a la Organización de las Naciones Unidas, cuyas actividades están orientadas hacia objetivos formalmente definidos según el sistema de valores occidentales modernos, para el cual la idea de desarrollo es identificada con crecimiento industrial, la de paz

con seguridad interestatal y la de derechos humanos con derechos legales individuales (Mushakoji, 1997). La relación del sistema de Naciones Unidas con EEUU constituye, en ese sentido, un ejemplo paradigmático, tomándose en cuenta que la posición predominante de ese país en el sistema mundial, inevitablemente afecta la naturaleza y el desarrollo del multilateralismo.

No podemos olvidarnos que las Naciones Unidas son, en gran medida, una creación norteamericana, creación que se volvió posible gracias al liderazgo que EEUU asumiera inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Además, tampoco podemos olvidar el hecho de que "la fuerza de las Naciones Unidas, como sistema, se apoya en el isomorfismo con sus Estados-miembros" (Mushakoji, 1997, p. 85), lo que significa, generalizando la idea, que las instituciones internacionales no son autónomas, sino dependientes de los Estados, particularmente de los más fuertes, en términos de recursos políticos, económicos e ideológicos. Consecuentemente, los organismos que componen las Naciones Unidas, en particular su Consejo de Seguridad, han actuado como expresión de los intereses de las grandes potencias, especialmente del Gobierno norteamericano, lo que compromete fuertemente la funcionalidad del multilateralismo y su propio futuro, impidiéndole percibir las aspiraciones y peculiaridades de otras culturas que no encuentran expresión en el discurso occidental moderno (Jacobson, 1997).

Esa evaluación de "isomorfismo" entre las organizaciones internacionales y los Estados permite explicar cómo se procesa la relación de EEUU con el sistema de las Naciones Unidas, es decir, las varias crisis sufridas por el multilateralismo en el curso de la existencia de esta organización, entre ellas la de los años 60 y primera mitad de los 70, cuando las nuevas naciones recién independientes de África se vuelven miembros de la ONU, juntándose a las de Asia y América Latina, ya incorporadas en el primer momento del proceso de descolonización. A mediados de los años 60 esas tres regiones, que ya sumaban, en términos de votos, los 2/3 exigidos para la adopción de resoluciones en la Asamblea General, forman el Grupo de los 77, cuyas posiciones, en beneficio del Tercer Mundo enfrentan una resistencia creciente de EEUU. Como consecuencia este país, considerando que la Asamblea General era dominada por la fuerza de la mayoría tercermundista y que el Consejo de Seguridad era controlado por el bloque soviético que la apoyaba, se aleja de las Naciones Unidas y adopta un unilateralismo cada vez mayor en la esfera política y de seguridad.

En efecto, en la segunda mitad de los años 60, EEUU, ignorando a las Naciones Unidas como centro de la actividad multilateral, desarrolla acciones unilaterales en varias partes del mundo en las cuales la ONU no estaba presente, como en los casos de la operación militar en Vietnam y de la invasión de los *marines* norteamericanos a la República Dominicana, en 1965. Con el transcurso del tiempo, el unilateralismo estadounidense se expande hacia el área económica, cuyo mejor ejemplo es la acción del presidente Nixon que, después de largas e inconclusas negociaciones multilaterales, decide suspender de manera unilateral, en 1971, la convertibilidad del dólar al oro, forzando así la adopción de un sistema de cambio flexible en la economía mundial (Jacobson, 1997).

Un segundo ejemplo de crisis del multilateralismo puede ser tomado de los años 80 cuando, después de un periodo de tregua en que James Carter, electo presidente de EEUU en 1976, y su representante en Naciones Unidas, Andrew Young, intentan una aproximación más flexible con esta organización, nuevas

confrontaciones se desarrollan, fruto de la actuación del nuevo presidente Ronald Reagan y de su representante en la ONU, Jeanne Kirkpatrick. Nuevamente EEUU se aleja de la ONU, dejando incluso de pagar una parte significativa de su contribución, y desarrolla, una vez más, acciones unilaterales, como el apoyo dado a los contrarrevolucionarios nicaragüenses afincados en Honduras, en pleno momento de apogeo de la crisis en Centroamérica, y a los de Angola, que estaba en guerra civil.

Podríamos tomar varios otros ejemplos, pero lo que queremos señalar es que, en cualquiera de los casos aquí mencionados, esos momentos significaron situaciones de crisis para el multilateralismo en que las Naciones Unidas tuvieron un papel crecientemente marginal en la política de seguridad colectiva, sirviendo, más que nada, de escenario para confrontaciones retóricas entre EEUU y el Grupo tercermundista de los 77. En lo que se refiere a la esfera económica, el FMI, el Banco Mundial y el GATT siguieron siendo importantes para EEUU siempre y cuando sus objetivos coincidieran, como quedó demostrado en la operación financiera unilateral de 1971 (Jacobson, 1997). Por otro lado, quisiéramos señalar que, además de EEUU, los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad no han cesado de utilizar a las Naciones Unidas de modo selectivo para legitimar la defensa de sus intereses estratégicos (Guerra del Golfo), para ocultar su denegación de responsabilidades internacionales (guerra de Yugoslavia), y para realizar operaciones de mantenimiento de la paz que respondan a sus preocupaciones de política interior (Haití).

Lo que queda en evidencia en esta larga digresión es que, para el discurso occidental moderno que sirvió de marco para la construcción del sistema westfaliano de Estados en el siglo XVII, y que permaneció vigente como horizonte epistemológico y teórico en las ortodoxias dominantes en relaciones internacionales, la cuestión de la hegemonía es determinante para el multilateralismo. Es sobre esa base que las relaciones de EEUU y de las demás potencias centrales con el sistema de Naciones Unidas y demás instituciones multilaterales, fueron siempre ambiguas y discontinuas y que lo seguirán siendo, así como el multilateralismo en general, en la medida en que la lógica clásica de la estabilidad hegemónica siga expresando, efectivamente, la única manera en que se establecen las relaciones entre los Estados.

El mundo contemporáneo, sin embargo, nos muestra un panorama internacional que contiene diferentes realidades en que la gran mayoría de los actores que están involucrados en el sistema no utilizan el discurso occidental moderno. La dificultad epistemológica de las Naciones Unidas y del proceso multilateral a ella ligado tiene como base, justamente, su compromiso con un discurso que es esencialmente ahistórico e inmutable.

Cerrando el paréntesis y volviendo al examen de la tradición realista vemos que, a comienzos de los años 70, esta corriente se bifurca produciendo un ramo paralelo que, aunque apoyándose en los principios básicos de sus antecesores, se separa de ellos al querer dar un carácter más científico a sus análisis². En

2. Entre los neorealistas, algunos nombres pueden ser destacados: Kenneth Waltz, Robert Keohane, Stephen Krasner, Robert Gilpin, George Modelski, Charles Kindleberger. Aunque estos autores tengan sus raíces en la tradición realista clásica, lo que permite reunirlos alrededor de algunas ideas comunes, difieren en varios puntos específicos importantes.

efecto, los neorrealistas abandonan el enfoque histórico y la relación dialéctica entre subjetividad y objetividad y se proponen construir una ciencia que fuera válida para todos los tiempos y que permitiera calcular, con precisión, y de manera técnica y universalista, el poder de los Estados. Según nos dice Robert Cox, uno de los principales críticos de la vertiente neorrealista, para esos neófitos "los principios básicos de la política habían sido entendidos, en su totalidad, por Tucídides, habiendo permanecido inmutables a lo largo del tiempo" (1997)³.

Por otro lado, los neorrealistas, también llamados realistas estructurales, se diferencian de sus antecesores en la medida que consideran que el factor de continuidad del sistema internacional no es constituido por la naturaleza humana y que, por lo tanto, no es este el elemento determinante de la construcción política de los Estados. Para ellos, liderados por Kenneth Waltz, este factor se localiza en la estructura anárquica del sistema internacional y en la interacción entre unidades con funciones similares, ambos elementos considerados como la fuerza vital y permanente, responsables por la construcción y la acción de los Estados. Paralelamente, además de esos dos elementos constantes de la estructura internacional, Waltz incorpora un elemento variable constituido por la distribución de recursos de poder entre los Estados, distribución que varía de acuerdo con la configuración del sistema y a lo largo del tiempo (Keohane, 1989). Para los neorrealistas, las estructuras "son definidas no por todos los actores que florecen en el sistema, sino por los más poderosos", cuyo número y grado de interdependencia determina la forma en que el sistema se organiza (Waltz, 1979).

En lo que se refiere al tema del multilateralismo, ya vimos que, en la percepción de los realistas clásicos, las instituciones internacionales son impotentes para impulsar formas de cooperación entre Estados y prácticas multilaterales efectivas. Los neorrealistas, sin embargo, relativizan esa percepción al reconocer que los Estados, justamente por vivir en una situación de anarquía que no les permite contar con cualquier autoridad central que pueda cohibir el uso de la violencia, o de amenaza de violencia, se muestran más receptivos a soluciones cooperativas. En otras palabras, a partir de la comprensión realista de la anarquía, en la cual los Estados solo cuentan con su propia ayuda, la sobrevivencia pasa a ser, según la nueva corriente, su interés prioritario, volviéndolos sensibles frente a cualquier erosión de sus recursos de poder, última garantía de su seguridad e independencia.

De esa manera los neorrealistas, al definir a los Estados como agentes que actúan en función de objetivos propios buscando la maximización de sus beneficios individuales, preservan de los realistas clásicos el principio de la racionalidad en la conducta estatal. Pero, al mismo tiempo, al percibir que el orden del sistema internacional es definido y mantenido por la acumulación de poder en manos de uno o de un grupo de Estados, avanzan al intentar explicar cómo se genera la posibilidad de construir instituciones internacionales y

3. Este comentario de Cox se refiere a la cita de Tucídides, presentada por Robert Gilpin en *The Richness of the Tradition of Political Realism: "men are motivated by honor, greed, and, above all, fear"* (Tucídides, c. 400B. C.), en Robert O. Keohane (ed.): "Structural Realism and Beyond", en *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, 1986.

diferentes formas de arreglos multilaterales. En otras palabras, van más lejos al proponerse examinar cómo se crean patrones institucionalizados de cooperación que les permitan entender las formas en que el multilateralismo se realiza.

Esos intentos llevan a los neorrealistas a incorporar la idea de regímenes, aunque identificándolos con la clásica caracterización de organizaciones internacionales. La dificultad en diferenciar conceptual y analíticamente estos dos tipos de cooperación está en el hecho de que regímenes efectivos –definidos “como un conjunto explícito o implícito de principios, normas, reglas y procedimientos decisorios alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen”– solo pueden existir cuando el patrón de conducta de los Estados es el resultado de decisiones tomadas en conjunto y no de forma independiente (Keohane, 1989). En un mundo en que la conducta internacional de cada Estado es el resultado de decisiones independientes y libres de cualquier restricción, no puede haber regímenes internacionales. En resumen, en lo que se refiere a la teoría de los regímenes, la cuestión que se plantea para los neorrealistas es explicar cómo el concepto legal de soberanía y la práctica concreta de la autonomía del Estado pueden coexistir con la realidad de la interdependencia económica y estratégica entre Estados (Stein, 1993).

Incorporando esa dificultad conceptual a sus análisis, los neorrealistas dirigen sus estudios hacia las organizaciones internacionales, apoyándose en los principios clásicos de racionalidad, de cálculo y de auto-preservación, ya examinados. Es esta perspectiva la que los lleva a pensar que, en ausencia de una autoridad jerárquica, esas instituciones desarrollan las funciones de estabilizar expectativas, producir información y crear condiciones bajo las cuales la reciprocidad puede operar. En efecto, dentro de un contexto de soberanía y autonomía del Estado, los costos de las negociaciones no son despreciables en la medida en que siempre es difícil comunicarse, controlar las acciones de los demás y, sobre todo, imponer la aceptación de las reglas. Por esa razón, reconocen que los efectos de las instituciones internacionales no son políticamente neutrales. De ellas se espera que favorezcan a aquellos Estados a quienes se les da acceso y parte de la autoridad política. En general, las reglas de cualquier institución reflejan la posición relativa de poder de sus miembros actuales y potenciales, lo que disminuye el espacio posible de negociación y afecta sus costos (Keohane, 1989).

En resumen, y anticipando el debate entre neorrealistas y neoliberales institucionalistas, es posible decir que, sobre la base común de la lógica del poder y de la soberanía de los Estados, las diferencias entre esas dos corrientes –en lo que se refiere al lugar que ocupan las organizaciones y los regímenes en la política internacional– apuntan para el grado de “institucionalismo” con que son percibidos. De un modo general, si se adopta la definición de “institucionalismo” como la percepción de que las instituciones internacionales importan –yendo esta importancia de mínima a máxima– se puede decir que, en las teorías de base realista que asumen que los Estados buscan ganancias tanto relativas como absolutas, los Estados se inclinan menos a adjudicar un grado considerable de significación causal a las instituciones internacionales. Eso no impide que algunos neorrealistas, frente a la presencia de formas de cooperación interestatales no reducibles al modelo clásico de equilibrio externo, asuman que están delante de un rompecabezas que tiene que ser incorporado a su agenda de investigación.

A partir de esos desafíos los neorrealistas se acercaron a los neoliberales institucionalistas quienes, aunque aceptando la existencia de diferencias en la distribución de los recursos de poder entre los Estados, consideran que los intereses comunes que impulsan la cooperación son tan o más importantes que la simple competición por el poder, en lo individual. Una aproximación gradual entre esas dos corrientes se volvió entonces, posible, lo que las va a convertir en el blanco común de las escuelas críticas que surgen a lo largo de los años 80, que denuncian que el elemento central que unifica a los neorrealistas y los neoliberales institucionalistas es el enfoque positivista con el cual analizan el orden internacional (Smith, 1996).

El multilateralismo en la perspectiva neoliberal institucionalista

En los años 70 dos escuelas de pensamiento, el neorrealismo y el neoliberalismo dominaban, en las universidades norteamericanas, en el campo de los estudios de relaciones internacionales. Durante esa década esas dos tradiciones, que inicialmente eran vistas como ámbitos separados de reflexión, empiezan a acercarse, llevadas por la percepción de la presencia de elementos conceptuales comunes. En efecto, en los primeros años de los 70, la separación entre esos dos paradigmas era nítida, produciendo un debate conceptualmente rico en el cual la vertiente liberal, de la mano de Keohane y Nye, presentaba argumentos que se apoyaban en estudios sobre relaciones transnacionales y transgubernamentales y acuñaba el término "interdependencia compleja" para describir lo que pensaban era la "nueva red de articulaciones entre comercio, finanzas y recursos dentro de las cuales los Estados estaban siendo crecientemente aprisionados" (Payne/Gamble, 1996).

Sin embargo, esas ideas no tuvieron fuerza para imponerse frente a la contraofensiva de los neorrealistas, inspirados en Krasner, cuya obra tuvo particular influencia en la nueva ortodoxia al combinar factores políticos, como la división internacional del poder o la relación entre el Estado y el sector privado, con el principio económico occidental de la racionalidad de los Estados comprometidos con la maximización de sus beneficios (1996). De esa manera, al final de la década, una base común, organizada alrededor de tres puntos focales –teorías de la acción racional del Estado, teoría de la estabilidad hegemónica y teoría de los regímenes– permitió una convergencia cada vez más visible entre las dos escuelas, diluyendo, de alguna manera las fronteras conceptuales que las separaban. Aun así, persistieron puntos de divergencia, no tanto en términos de principios, sino del grado en que esos principios condicionaban la acción individual y/o colectiva de los Estados.

Tomando ese debate como referencia, empiezo por discutir aquellos puntos a partir de los cuales se da el encuentro entre las dos ortodoxias. El primero es el de la anarquía que, aunque asumido por los neoliberales institucionalistas como la característica constitutiva del sistema de Estados, en cuanto a su significación y fuerza de determinación en la política internacional no tiene la misma importancia que en la vertiente neorrealista, así como tampoco son las mismas interpretaciones sobre el porqué la anarquía es importante. De un modo general, los neoliberales consideran que los neorrealistas, al no considerar el lugar de la interdependencia como factor de transformación de la

conducta de los Estados, exageran el lugar que ocupa la anarquía en la política internacional (Baldwin, 1993). Esta evaluación tiene sentido si tomamos como referencia a Waltz, quien nos dice que, "en relaciones internacionales, la interdependencia económica es siempre una cuestión marginal", argumentando que una interdependencia más estrecha, al significar un contacto más cercano, aumenta la posibilidad de un conflicto ocasional, al contrario de una más holgada que disminuye esta posibilidad (1979).

Arthur Stein asume esta crítica dirigida a los neorealistas y contrapone la idea de decisiones tomadas en conjunto, como en el caso de los regímenes internacionales, a las decisiones tomadas de manera independiente por los Estados, lo que dificulta la cooperación. Sugiere que, justamente por ser un sistema anárquico, sin un poder normativo central, la percepción de que los Estados autónomos tienen de sus propios intereses los impulsa a crear regímenes internacionales con fuerza efectiva, a pesar de las dificultades para su formación, tan enfatizadas por los realistas en general (Stein, 1993). Ese mismo argumento sirve para explicar la existencia de las demás formas de cooperación y para marcar la diferencia con los neorealistas, en la medida en que estos, aun aceptando abstractamente la posibilidad de que los Estados cooperen, consideran la cooperación "difícil de alcanzar, más difícil aún de mantener, y más dependiente del poder del Estado" (Grieco, 1993).

Directamente ligada al tema de la mayor o menor posibilidad de que los Estados cooperen, la cuestión de los beneficios relativos versus los beneficios absolutos obtenidos por la cooperación también suscita controversias. La discusión puede ser planteada en los siguientes términos: en la visión neorrealista, la inseguridad general creada por la anarquía internacional conduce a los Estados a preocuparse, no solamente de qué manera cada Estado, individualmente, saldrá beneficiado de la cooperación (beneficios absolutos), sino en qué proporción se dará ese beneficio, cuando sea comparado a los demás Estados (beneficios relativos). En ese contexto, Estados que salgan desproporcionadamente beneficiados en sus relaciones con otros pueden adquirir una superioridad que amenace los objetivos y aun la seguridad de las otras partes, impidiéndolas de cooperar (Snidal, 1993). De eso se infiere que cuanto mayor sea el número de Estados que se disputan los beneficios relativos, mayor será la probabilidad de que este beneficio sea visto como una pérdida para el otro y, por lo tanto, mayor la dificultad de cooperación (Powell, 1993).

Las formulaciones de los neoliberales institucionalistas cambian de eje asumiendo que los Estados orientan su foco, prioritariamente, hacia sus beneficios individuales absolutos, mostrando indiferencia respecto de los beneficios de las otras partes. En otras palabras, si la cooperación resulta en una pérdida o ganancia relativa eso no es demasiado importante para un Estado, en la condición de que este obtenga un beneficio absoluto. Esta percepción parte de la idea de que "la sombra del futuro puede impulsar a los Estados egoístas a cooperar", en la medida en que interacciones repetidas dan a cada actor la habilidad para castigar una conducta no cooperativa en el presente con sanciones en el futuro. De esa manera, el énfasis en la idea de intereses -calculados según diferentes plazos-, sobreponiéndola a la de poder, despejó el camino para que los neoliberales institucionalistas pudieran volverse hacia el análisis de los regímenes internacionales de manera más consistente (Powell, 1993).

Otro punto merece ser destacado. Las dos corrientes, al apuntar su atención hacia los arreglos cooperativos o, por lo menos, regulados, están de acuerdo en que tanto el objetivo ligado a la seguridad, como el relacionado al bienestar económico son importantes, aunque difieran en el énfasis dado a cada uno de ellos. En efecto, las dos asumen que la tendencia actual es dar una atención creciente a las posibilidades de creación de normas y construcción de instituciones internacionales y multilaterales, por más frágiles y circunstanciales que puedan ser. Sin embargo, difieren al asumir que las expectativas estables creadas en el contexto de negociaciones repetidas y que pueden servir de base para diferentes arreglos institucionales, produzcan la misma extensión reguladora y el mismo grado de institucionalización cuando son referidas a cuestiones de seguridad o cuando son referidas a cuestiones de economía internacional (Lipson, 1993).

De un modo general se puede decir que la tradición realista –dado que la definición de anarquía que postulan requiere Estados preocupados, fundamentalmente, por su poder relativo, su seguridad y su sobrevivencia– estuvo siempre más comprometida, en sus estudios, con los temas de seguridad que con los de economía internacional. Eso se explica por el hecho de que, aunque conflicto y cooperación son inherentes a ambas áreas de actividad, las formas típicas ideales de interacción estratégica de cada una difieren entre sí. La actividad económica se procesa, en gran parte, mediante la formación de redes, reglas, normas e instituciones, apoyadas en expectativas razonablemente estables y convergentes, al contrario de lo que ocurre en el área de seguridad en que los objetivos son inherentemente más conflictivos y el equilibrio entre ellos menos estable. Como consecuencia, en la percepción de los realistas, la posibilidad de crear regímenes en el área de seguridad se vuelve excepcional, aunque pueda existir un conjunto significativo de reglas y normas estables en áreas definidas (mas no permanentes), como la de proliferación nuclear, el control de armamentos y otras. De todas maneras presentan, como argumento empírico, la constatación de que, en el área de seguridad, hay pocos arreglos internacionales equivalentes, en extensión y poder de regulación, a los que existen en el área comercial y monetaria (Lipson, 1993).

Si esta opción analítica de los realistas por cuestiones de seguridad fue visible en los años 50 y 60 cuando la Guerra Fría dominaba el interés de los académicos y la atención de los políticos, en los años 70 el foco de atención se amplía absorbiendo, de forma creciente, el área de la economía política internacional. Al lado de razones puramente académicas, entre las cuales se cuenta el agotamiento de la vieja agenda de política internacional y la ausencia de investigaciones sistemáticas sobre el creciente desarrollo de la economía global, razones ligadas a acontecimientos políticos y económicos concretos explican la ampliación del debate sobre relaciones internacionales. En efecto, acontecimientos como el colapso de Bretton Woods, en 1971, la brusca subida de los precios internacionales del petróleo, en los años 73 y 74, y la reivindicación del Tercer Mundo por un Nuevo Orden Económico Internacional, en la segunda mitad de la década, crean nuevas investigaciones, que van a alimentar el debate entre neorealistas y neoliberales institucionalistas sobre la posibilidad de creación de instituciones internacionales y diferentes formas de cooperación internacional.

En resumen, como conclusión de esta parte del trabajo, destacaría los principales puntos comunes que permitieron el acercamiento entre neorealistas

y neoliberales institucionalistas. En primer lugar ambas corrientes asumen que los Estados son los principales actores en la política mundial y que actúan, soberanamente, de acuerdo con la percepción de sus intereses particulares. Por otra parte, desarrollan la tesis de que la distribución relativa de los recursos de poder sigue siendo un elemento estructural básico del sistema y que los Estados deben confiar en sí mismos si quieren que los beneficios de la cooperación les sean asegurados. Pero, al mismo tiempo, los neoliberales institucionalistas dan más énfasis al papel de las instituciones y demás arreglos internacionales que los neorrealistas, aunque reconocen que no se puede esperar que la cooperación sea una tarea fácil. Argumentan, sin embargo que, fácil o difícil, los Estados han cooperado y cooperan, de diferentes maneras y con diferentes objetivos, a lo largo del tiempo, de lo contrario la política mundial se constituiría en un estado de guerra permanente. El desafío está, justamente, en encontrar los factores que promuevan la cooperación bajo una situación estructural de anarquía y, en esa búsqueda, los institucionalistas liberales van más lejos que los neorrealistas, en la medida en que el grado de institucionalismo implícito y explícito en sus formulaciones es superior a la de la otra corriente (Axelrod/Keohane, 1993).

El multilateralismo en una perspectiva crítica

Al principio de los años 80 corrientes heterodoxas, al proponerse formular un pensamiento crítico en el campo de la teoría de las relaciones internacionales, denuncian que, por debajo de la aparente diversidad de voces del discurso dominante anterior, apoyado en una visión particular de Estado hegemónico, lo que efectivamente existía era una ortodoxia epistemológica y metodológica claramente positivista en que la producción de conocimiento se apoyaba en la creencia de la separación entre sujeto y objeto y entre hechos y valores. En otras palabras, las vertientes críticas pospositivistas partieron del postulado de que el conocimiento es una construcción históricamente determinada, no divorciada del tiempo y del espacio. Consecuentemente, las percepciones sobre el mundo tienen sus raíces en la nación, clases sociales, condición de dominación o de subordinación y otros factores, es decir, no surgen de una posición neutral del sujeto frente a una realidad objetiva, sino que reflejan intereses y objetivos sociales pre-existentes (Payne/Gamble, 1996).

Además de la denuncia de positivismo, otros aspectos fueron objeto de cuestionamiento por parte de la teoría crítica, tanto en su primera fase, de orientación predominantemente marxista, surgida en los años 80, como en la que, en los 90, se expresa bajo el rótulo de constructivismo. Sin entrar en el debate que pone frente a frente a esas dos vertientes y otras que acompañan a la gran familia crítica que tuvo su origen en el llamado "Tercer Gran Debate" –en la medida en que todavía sus fronteras están mal definidas– destacaré algunos aspectos que pueden ayudarnos en la reflexión sobre el multilateralismo.

Como cuestión inicial ambas vertientes se preguntan hasta qué punto las estructuras representan un constreñimiento efectivo y definen las acciones de los actores o, en otras palabras, hasta qué punto pueden los actores desviarse de los constreñimientos de la estructura. Como principio, cuestionan la idea de que las estructuras del mundo social sean inmutables, contra-argumentando que esa afirmación de fijación no es solamente una conveniencia metodológica sino

un desvío ideológico que sirve de justificación y vuelve inalterables las desigualdades de poder y de riqueza entre los hombres y los pueblos (Cox, 1986). Consecuentemente, se oponen al discurso de que el margen de libertad en las relaciones entre los Estados es determinado únicamente por la posición estructural relativa o absoluta, en términos de poder, que disponen en el sistema.

De esa manera los enfoques críticos, al examinar la posibilidad de un mayor grado de libertad inminente en las relaciones sociales existentes, sobreponiéndose a la rigidez de los constreñimientos estructurales, sean políticos o económicos, permiten una opción normativa en favor de un orden social y político alternativo, lo que los aleja de la tradición realista. Pero, al mismo tiempo, aunque conteniendo un elemento de utopía, su posible carácter idealista es neutralizado por la comprensión del proceso histórico que no permite alternativas improbables (Linklater, 1990).

Por otro lado, en lo que se refiere al tema específico del multilateralismo, la teoría crítica, en las dos vertientes arriba señaladas, al evaluar que la forma de multilateralismo vigente era inadecuada para representar la totalidad de las fuerzas que eran capaces de impulsar cambios estructurales en el orden internacional, incorporó al debate dos aspectos interrelacionados: la institucionalización y la regulación del orden establecido y el ámbito en que se dan las interacciones para la transformación del orden existente.

A partir de esa perspectiva, la propuesta de constituir un "nuevo multilateralismo", que se articulara con los cambios estructurales vividos por el orden mundial en estas dos últimas décadas trajo, como fruto, estudios que adoptaron nuevos abordajes y nuevos focos de análisis, apoyados en una percepción más diversificada y dinámica del funcionamiento de las organizaciones internacionales y de los acuerdos multilaterales. En efecto, si el pensamiento positivista afirmaba que solo existía una única realidad, el pensamiento historicista de las vertientes críticas percibe "la realidad como siendo constituida y transformada por la experiencia colectiva de las comunidades humanas a lo largo del tiempo, es decir, por una conciencia colectiva que define la intersubjetividad real del mundo" (Cox, 1997).

Como subsidio para la discusión del multilateralismo bajo la perspectiva de los enfoques alternativos que surgen en los años 80 y 90 voy a tomar, como referencia inicial, la vertiente de inspiración marxista que abre el debate, volviéndome, después, hacia la vertiente constructivista. Empiezo, así, con las formulaciones de Robert Cox quien, utilizando un enfoque ligado al materialismo histórico, analiza los caminos alternativos de desarrollo económico y elabora proyectos para una política de emancipación universal. En un artículo publicado en la revista *Millennium*, en 1981⁴, Cox inaugura el debate planteando que las formulaciones teóricas dominantes de los años 70 tomaban las estructuras del orden internacional, históricamente constituidas, como dadas y, por lo tanto, no susceptibles de transformación. Consecuentemente, en términos de

4. Robert W. Cox: "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en *Journal of International Studies: Millennium*, verano 1981. Este artículo también fue publicado, bajo el mismo título, en Robert O. Keohane (ed.): *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.

orientación normativa, concentraban su atención en encontrar formas de corregir aquello que consideraban disfunciones del orden internacional vigente, lo que les permitía coexistir, teóricamente, con la reproducción de las formas de poder existentes sin que se sintieran obligados a reexaminarlas históricamente y reformarlas estructuralmente.

Como contrapropuesta epistemológica, los autores críticos neomarxistas proponen alejarse analíticamente del orden mundial prevaleciente y preguntarse cuáles fueron los condicionantes que produjeron las distintas configuraciones con que el orden mundial capitalista se ha venido revistiendo a lo largo del tiempo, y cuáles las formas posibles de su transformación. A partir de esas preocupaciones, desarrollan una teoría de la historia ligada tanto al pasado como a un proceso continuo de cambio (Gilis, 1997).

Por otro lado, como rechazo a la tradición realista y liberal constitucionalista que abstrae el sistema internacional de las fuerzas sociales domésticas y de los procesos globales de cambio político y económico, los neomarxistas se proponen explicar las conexiones entre esas tres dimensiones explorando la posibilidad de que los actores fueran capaces de moverse más allá de las estrategias convencionales para preservar la seguridad nacional y el orden internacional. En otras palabras, asumen que el sistema internacional debe ser entendido como "una combinación entre Estado/sociedades complejas" y no como un agregado de "unidades iguales" (Cox, 1981). Ese enfoque trae la factibilidad de identificar la emergencia de estructuras rivales que pueden expresar posibilidades alternativas de desarrollo, aunque ellas, en términos de éxito real, hayan demostrado ser remotas. Como consecuencia, el impacto de la internacionalización de la producción sobre las estructuras de los Estados periféricos es tan importante para la teoría crítica cuanto lo es el conflicto entre Estados para las ortodoxias dominantes anteriores (Linkiater, 1990)⁵.

Simultáneamente, críticas a lo que consideraban ser debilidades del marxismo ortodoxo surgen de esos mismos autores, impulsándolos a reconstruir el materialismo histórico sobre nuevas bases. Las principales limitaciones señaladas, se localizan en el énfasis dado por algunas vertientes marxistas al paradigma de la producción y al del conflicto de clases, lo que tuvo como consecuencia que otros factores como raza, nación, género, cultura, moralidad, construcción del Estado, guerra, hayan permanecido relativamente inexplorados. En ese sentido, los autores neomarxistas de los años 80 incorporaron algunas de las

5. Para ilustrar esas afirmaciones Cox ofrece, en su artículo, dos ejemplos históricos: uno referente a la crisis del sistema económico liberal internacional al final del siglo XIX, en un momento en que la ideología dominante del periodo de la hegemonía británica es desafiada por nuevas sociedades complejas que emergen en el mundo capitalista. En respuesta a las demandas de las clases trabajadoras organizadas, los Estados empiezan a asumir responsabilidades orientadas al bienestar social y volverse hacia políticas proteccionistas, marcando el comienzo de una fase intensamente nacionalista en las relaciones internacionales; en el segundo ejemplo, Cox discute la emergencia de fuerzas nacionalistas y socialistas en el Tercer Mundo y su resultante desafío para el sistema económico internacional contemporáneo. Con eso emerge una contrahegemonía apoyada en una coalición tercermundista contra la dominación de los países centrales y a favor de un desarrollo autónomo de los países periféricos (Linkiater, 1990).

críticas hechas por los realistas dos o tres décadas antes, cuando estos afirmaban que el marxismo había subestimado el impacto de la competición estratégica y de la guerra en la historia humana (Linkiater, 1990).

A partir de ese cambio de perspectiva, la vertiente neomarxista reafirma la permanencia del Estado, es decir, de la interrelación entre los Estados, como orientación para los estudios de las relaciones internacionales, en una época en que estas unidades, comúnmente bajo la forma de Estados-nación, aún constituyen las principales unidades de poder político. Eso tiene, obviamente, implicaciones prácticas extremadamente importantes en la medida en que lo que está verdaderamente en juego en esa discusión es la guerra y la paz. Pero esa revitalización del interés de los neomarxistas por el Estado no los hace desconocer la emergencia de nuevos actores en el escenario internacional, de diferente naturaleza y apoyados en diferentes procesos sociales, así como la diversificación de los objetivos buscados, la creciente complejidad de las formas de interacción y la creación de instituciones internacionales a partir de las cuales la acción tiene lugar (Cox, 1986).

Lo que aparece con claridad en este debate es que la vertiente crítica neomarxista asume las relaciones de poder como elemento constitutivo del orden internacional. Sin embargo, considera que estas relaciones, fruto de una interpenetración e identidad crecientes entre Estado y sociedad civil, son diferentes, en el presente, de las que fueron asumidas como dominantes en el pensamiento convencional Estado-céntrico. En términos del multilateralismo, al estar éste asociado, en su forma clásica, al orden hegemónico mundial vigente, la tendencia de las vertientes críticas es percibirlo, especialmente ubicado en la esfera global, como factor creciente de polarización entre ricos y pobres, poderosos y débiles. Por esa razón, los autores neomarxistas defienden la posibilidad del surgimiento de nuevas modalidades de relaciones multilaterales que emergerían de abajo hacia arriba, es decir, de la sociedad civil, constituyéndose, no como formas modificadas de las organizaciones intergubernamentales existentes, sino como nuevas formas de expresión social (Cox, 1997).

Es importante señalar que esa incorporación de la sociedad civil al nuevo modelo de multilateralismo trae desafíos no visualizados anteriormente, especialmente desde el punto de vista de una propuesta de investigación. En efecto, el rompecabezas que se presenta para los investigadores críticos y que exige soluciones no convencionales tiene, como elemento central, la cuestión de cómo se incorpora y se trabaja el tema de la intersubjetividad y de la identidad en el plano de la política mundial y como se puede tratar el de la política y la cultura domésticas en la teoría de relaciones internacionales.

Los constructivistas, para quienes ese *impasse* es aún más desafiante, creen poder resolverlo ofreciendo un programa de investigación que incluye la reconceptualización de las teorías clásicas del equilibrio de poder, del dilema de seguridad, de la cooperación neoliberal y de la paz democrática⁶. Según ellos, la principal diferencia con la vertiente crítica anterior es que ésta "tomó más la

6. En la nueva generación de los teóricos críticos que surgen en los años 90, podemos destacar a: Jean Bartelson, Daniel Deudney, Audie Klotz, Karen Liftin, Richard Price, Christianm Reus-Smit, Janice Thompson, Wendt y Weber.

forma de un proyecto metateórico apoyado en la crítica de las formulaciones prevaletentes sobre el conocimiento, la naturaleza del mundo social y las perspectivas de la teoría, que de un análisis sustantivo de las relaciones entre los Estados". Su mérito principal fue, más que de desarrollar teorías comprobadas y de definir su alcance, el de "fracturar y desestabilizar" la hegemonía racionalista/positivista de las corrientes dominantes de los años 70, abriendo paso para nuevas perspectivas en los estudios de política internacional (Price/Reus-Smit, 1998).

No pretendo profundizar el análisis del debate entre las vertientes críticas de los años 80 y de los 90, específicamente porque cuando estas últimas se refieren a las insuficiencias teóricas y/o empíricas de las primeras, traen, como excepción, a Cox, Gilis y otros de la misma corriente. De todos modos quisiera apuntar, como referencia histórica, que la controversia es marcada por la forma hostil en que algunos teóricos críticos de la primera hora recibieron a los recién llegados, aduciendo que éstos enmascaraban, bajo la etiqueta de constructivismo, la misma visión epistemológica positivista y racionalista de las ortodoxias dominantes anteriores (Campbell, 1996; George, 1994). Eso no impidió, sin embargo, que los constructivistas se autoidentificaran con la ancha familia de las teorías críticas del "Tercer Debate" y que consideraran que estaban aportando una importante contribución al análisis de la política internacional al ofrecer percepciones cruciales que, sin apartarse de los principios de sus antecesores, abrían nuevas perspectivas teóricas para ese campo de estudios (Price/Reus-Smit, 1998).

Básicamente, el discurso de los constructivistas da prioridad a cuestiones como identidad, valores, intersubjetividad, patrones estables de conducta, ofreciendo, con eso, explicaciones alternativas a la significación clásica de anarquía, de equilibrio de poder, una nueva formulación del poder y nuevas perspectivas de cambio en la política mundial (Hopf, 1998). En efecto, los constructivistas van a desarrollar su reflexión a partir del supuesto de que conductas o acciones solo adquieren sentido en un contexto social de intersubjetividad, es decir, cuando normas y prácticas sociales, constituidas sobre identidades compartidas, mediatizan las relaciones entre los actores y agentes. Es ese sistema de significaciones el que define de qué manera los actores interpretan su entorno material o, como nos dice Wendt, los "recursos materiales solo adquieren sentido para la actividad humana a través de la estructura de conocimiento compartido dentro de la cual están sumergidos", lo que da a la sociedad una estructura reconocible por cualquier observador (1992). Como consecuencia teórica la anarquía, componente principal de la estructura en las teorías dominantes de relaciones internacionales, adquiere para los constructivistas un carácter indeterminado, es decir, se vuelve potencialmente portadora de diferentes significaciones según los diferentes actores que, apoyados en sus propias comunidades de identidades y en prácticas intersubjetivas, aportan contenidos no definidos anteriormente (Wendt, 1992).

A la luz de esas formulaciones, la vertiente constructivista plantea la necesidad de constituir una nueva agenda a partir de la cual se propone presentar alternativas a algunos de los dilemas encontrados por las teorías dominantes anteriores y a plantear nuevos problemas y desafíos que exigen una nueva estrategia de investigación. Sus principales investigaciones tienen que ver con la manera en que las identidades son construidas, cuáles normas y

prácticas acompañan su reproducción y cómo estas dos dimensiones se construyen mutuamente. Partiendo del supuesto de que las identidades son potencialmente parte de las prácticas constitutivas de los Estados, y que los Estados, a su vez, al reunir diferentes identidades, toman la forma de diferentes actores en la arena internacional, se proponen entender de qué manera fenómenos como nacionalismo, etnia, género, religión, sexualidad y otras comunidades formadas intersubjetivamente, se inscriben en la política mundial (Hopf, 1998). Y, en tanto estrategia analítica, desarrollan abordajes que implican colaboración con diferentes disciplinas y áreas de conocimiento que pueden o no estar dentro de las ciencias políticas como, por ejemplo, la psicología social, la cultura política, los procesos de decisión y otras. Con eso refuerzan la percepción de otras vertientes críticas que plantean que el constructivismo, siendo más un enfoque que una teoría, tendría que adoptar, para desarrollar su trabajo, alguna teoría de la política.

De todas maneras, resumiendo lo que hasta aquí se ha expuesto sobre las dos vertientes principales de la teoría crítica, se podría decir que, a la luz del conjunto de críticas, autocríticas y percepciones nuevas sobre las cuales se apoyan, buscan una síntesis entre las múltiples lógicas que estuvieron y están presentes en la formación del mundo contemporáneo. En esa discusión, un énfasis particular es dado a la reestructuración del orden global, especialmente en aquellos aspectos que tienen que ver con las estructuras de poder en el plano mundial y con la fuerza de determinación de esas estructuras. Por otro lado, dan prioridad, en sus análisis, a un conjunto de temas tales como la internacionalización del Estado, los procesos de regionalización, las fracturas sociales, el surgimiento de nuevos actores, la formación de nuevas identidades y la relación entre internacionalización y exclusión, visualizados como un conjunto de procesos político-sociales, articulados entre sí y que se desarrollan en diferentes contextos—el local, el regional y el global—y como esferas interrelacionadas de la acción humana colectiva, es decir, producción, formas de Estado y orden mundial (Gilis, 1997).

En lo que se refiere específicamente al multilateralismo en su fase actual, el problema está en que, dada la complejidad y diversidad de aspectos, dimensiones y determinaciones del nuevo orden internacional, su realización se da en un contexto de transición de un periodo de relativa estabilidad en lo que se refiere a las entidades y leyes que gobiernan la política internacional hacia otro de cambios profundos y de incertidumbre. Por esa razón, como nos recuerdan Gilis y otros autores críticos, el “nuevo multilateralismo” puede significar diferentes cosas para diferentes personas (Gilis, 1997).

De cualquier modo, independientemente de la significación que se le dé al término, los estudiosos sobre multilateralismo no pueden dejar de preocuparse, como enfoque central, en el proceso de globalización y en la forma como las organizaciones internacionales mediatizan y articulan los cambios estructurales, canalizándolos e institucionalizándolos. En este nuevo marco conceptual y empírico, es posible imaginar un sistema de múltiples niveles y formas de regulación en el cual micro y macrorregiones, así como diferentes modalidades de asociaciones, organizaciones y redes de ciudadanos que emergen como nuevas unidades políticas, pueden contribuir a la reconstitución de la política global en términos más democráticos y socialmente menos excluyentes.

Incorporando, una vez más, a la discusión sobre multilateralismo el ejemplo concreto de las Naciones Unidas, sabemos que desde su creación, en la segunda posguerra, ha sido más una organización dependiente del sistema interestatal que un centro autónomo, con autoridad y legitimidad mundiales. A mediano plazo, su papel posiblemente continuará siendo ambiguo ya que seguirá persistiendo un multilateralismo con dos frentes. En otras palabras, de un lado, el sistema de Naciones Unidas, en sus funciones políticas manifiestas, permanecerá subordinado al presente sistema de Estados, responsable de la actual configuración de poder. Por otra parte, algunos de sus segmentos y agencias, que ya se volvieron interlocutores de los nuevos actores y de las nuevas fuerzas sociales, pueden impulsar cambios en la forma y función de los Estados y en la naturaleza del sistema internacional. A largo plazo, no obstante, fuerzas de acción contraria, surgidas del proceso de globalización, pueden entrar en escena, no siempre bajo la forma de presión sobre el Estado para que corrija las inequidades de un capitalismo no regulado, sino contra el propio Estado, pudiendo ocurrir, paralelamente, una descomposición del orden social y un retorno creciente a un sector informal en el área de la seguridad personal o colectiva (Cox, 1997).

Multilateralismo y regionalismo

Es justamente en la fase en que el multilateralismo se presenta con un doble rostro que el regionalismo puede tener un papel importante, sea como un objetivo en sí mismo, sea como una forma de transición hacia un nuevo universalismo. Retomando formulaciones de las vertientes críticas que desarrollaron la idea de un "nuevo multilateralismo", fuerzas populares que aumentaron su poder dentro de sus respectivas regiones pueden cumplir un rol central en la formación y recomposición de la sociedad civil, en el plano regional y, como desdoblamiento, en la transición hacia una nueva forma de relaciones multilaterales en el plano mundial (Cox, 1997). En ese contexto, el así llamado "nuevo regionalismo" –fruto, al mismo tiempo, de los cambios en la economía política capitalista global que demanda políticas económicas más agresivas y competitivas, y de las presiones ejercidas por la base de la sociedad que identifica entidades regionales con fuerzas populares– es percibido como un trayecto más corto y más fácil hacia prácticas multilaterales de distinta naturaleza.

No obstante, cabe señalar el hecho de que fenómenos como el de la exclusión y marginación social, por ser percibidos subjetivamente, de forma creciente, en términos de identidades –sea de género, religión, etnia u otras– plantean un problema particular para el multilateralismo, justamente porque éste "depende de la capacidad de transformar la concepción exclusivista de identidad en el reconocimiento de la diferencia" (Cox, 1997). Con esto llegamos, obligatoriamente, a la idea de pluralismo, definido como una forma de coexistencia entre civilizaciones o culturas con diferentes ideas y valores. Consecuentemente, el multilateralismo que emerge de esta perspectiva solo será realizable sobre la base de un reconocimiento mutuo de la integridad y equidad de los diferentes sistemas de valores. En ese sentido, el "nuevo regionalismo", definido por las vertientes críticas como producido de abajo

hacia arriba, también se encontrará con los mismos desafíos y problemas que rodean al "nuevo multilateralismo".

De todas maneras, en una coyuntura mundial en que la globalización de los mercados financieros y de las comunicaciones pareciera estar produciendo una intensificación de los intereses privados y, simultáneamente, el debilitamiento del poder de gestión interna de los Estados nacionales, la formación de acuerdos multilaterales entre Estados de una misma región aparece como una de las formas más eficaces para administrar y gobernar el proceso de transición, ubicándolo por encima de una pura anarquía y por debajo de un poder mundialmente centralizado. Esos acuerdos, especialmente en la forma de mercados comunes o de procesos de integración económica, funcionarían como sistemas de regulación de las relaciones políticas y económicas y de las transacciones entre actores y agentes que, aun teniendo sus raíces ancladas en el espacio nacional, desplazarían sus horizontes más lejos, incorporando perspectivas, lealtades, formas de conducta y acciones compatibles con las de sus socios regionales (De Camargo, 1997).

Esa perspectiva, que va en dirección contraria a la idea de una estructura mundial unipolar hegemónica y del triunfo final del mercado, nos indica que los procesos de regionalización pueden ser vistos como complementarios entre sí y en lo que respecta al sistema global y mutuamente sujetos a modificaciones en el curso de la formación del nuevo orden mundial. En ese contexto, regiones mundiales, al lado o por encima de Estados nacionales, pueden pasar a constituir las unidades básicas de un futuro orden mundial multilateral. En ese sentido, las vertientes críticas identifican al regionalismo con la idea de una forma de gobierno global, definiéndolo como un conjunto de procedimientos y prácticas que se desarrollan en el plano regional, destinados a coordinar, de manera articulada y no jerárquica, cuestiones políticas, económicas y sociales, antes adscritas al ámbito del Estado nacional.

Si, por otro lado, examinamos la lectura que las corrientes clásicas dominantes que precedieron al movimiento crítico hacen del regionalismo, vemos que, para las de tradición realista, este fenómeno, al aglutinar los Estados más importantes de una misma región y formar con ellos grupos con mayor o menor cohesión bajo el liderazgo de un Estado regionalmente hegemónico, ejerce una doble función respecto al conflicto: por un lado, lo simplifica, volviéndolo explícito y con contornos definidos, por otro, dada la mayor proximidad con el "diferente", es decir la proximidad con aquel con quien compete, lo intensifica completamente (Payne/Gamble, 1996). En contraposición a esa visión, los neoliberales institucionalistas argumentan que, a medida que la economía se vuelve más interdependiente en el plano global y, especialmente en el ámbito de los acuerdos regionales, los conflictos tienden a declinar, lo que indica que los Estados que optaron por regionalizarse consideran como más racional preferir la cooperación al conflicto. Plantean la idea de que esos Estados, mediante acuerdos referentes a nuevas instituciones y normas, podrán hacer frente a los problemas comunes crecientes, sustituyendo la percepción de que el juego internacional es siempre un juego de suma cero, por la posibilidad de un juego de suma positiva en el cual más de un Estado podrá salir beneficiado (Paine/Gamble, 1996).

Examinando la diversidad de los "nuevos regionalismos" —cuya emergencia se da en la segunda mitad de los años 80 sobre el telón de fondo de la

posguerra fría y de recomposición de la unidad de la economía capitalista bajo la forma de una creciente globalización— algunas características básicas los distinguen de modalidades anteriores. Sin extenderme demasiado en este punto, quisiera señalar dos categorías fácilmente diferenciadas: de un lado las organizaciones subregionales o microrregionales que tienden a expandirse, de otro, esquemas macrorregionales o “regionalismos de bloques”, constituidos alrededor de los centros dominantes, Europa occidental, EEUU, Asia-Pacífico. Ambas tienen diferentes grados de institucionalización y presentan un carácter multidimensional, dando un mayor o menor énfasis al aspecto político o al económico, aunque la frontera entre esas dos dimensiones no es nítida en la medida en que el regionalismo actual expresa tanto el fin de la bipolaridad estratégica, como la evolución del sistema económico global (Hurrell, 1995). Por otro lado, como ya ha sido señalado cuando examinamos el nuevo multilateralismo, el tema de la identidad y el sentimiento de “pertenencia” están presentes en algunos procesos regionales, lo que, si por un lado puede constituir un elemento de mayor cohesión, por otro puede resultar en una mayor incompreensión y dificultad de aceptación del “otro”, creándose bolsones de discriminación y de exclusión en el propio espacio regionalizado.

Los procesos de integración latinoamericanos de los años 80 y 90 se inscriben dentro de la modalidad de esquemas sub o microrregionales, específicamente en la categoría de “integraciones abiertas”⁷, constituyéndose como una alternativa, en términos de principios, procedimientos y objetivos, a las experiencias de integración desarrolladas en el continente en los años 60. Como esquema básico, se propusieron industrializar la región mediante la producción de los bienes antes importados, significando, en ese sentido, una contratendencia respecto a la liberalización creciente de los mercados internacionales. Sin embargo, a medida que este proyecto empieza a perder fuerza, es decir, cuando el modelo de “industrialización sustitutivo” entra en crisis —crisis que se desarrolla en el contexto de transformaciones estructurales en el sistema de acumulación capitalista global— los proyectos subregionales de integración empiezan a buscar nuevos instrumentos y procedimientos capaces de volver la región más competitiva y más apta para integrarse para los mercados globales.

Es a la luz de esa perspectiva que se constituye el Mercosur, formalizado mediante la firma del Tratado de Asunción, en 1991, en una coyuntura en que los países que se proponían integrarlo (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) ya se habían democratizado. Algunos años han transcurrido desde el momento inicial en el cual se formula el proyecto de un mercado común subregional,

7. El concepto de “regionalismo abierto” fue propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “como manera de conciliar la disciplina determinada por la apertura de las economías con el tratamiento preferencial dado a los productos de la región, en el contexto de acuerdos intergubernamentales”. Según esa formulación, es plenamente justificable, en una economía internacionalizada y transnacionalizada, orientada estratégicamente hacia una mayor interpenetración de los mercados mundiales, la preservación de un acceso preferencial a los mercados que integran la región, aunque se mantenga, como referencia, la penetración futura en los mercados de terceros países. Sobre ese tema, consultar documentos producidos por la Cepal, especialmente el de fecha 24 de mayo de 1996, bajo el título “El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional”.

suficientes como para poder evaluar si se ha avanzado respecto a los objetivos propuestos o si se los ha perdido de vista. De todas maneras, no cabe aquí examinar al Mercosur en todas sus dimensiones y aspectos. De un modo general se puede decir que la perspectiva desarrollista que el proyecto inicial presentaba, apoyada en la idea de preferencias comerciales y de promoción de complementariedades intrasectoriales que se confundían con la propia idea de integración (Ferrer, 1998), fue reemplazada por un proyecto que daba prioridad a una mejor adecuación de las economías a las exigencias de competitividad impuestas por las tendencias internacionales de liberalización de mercados y de integración global. En ese sentido, se puede decir que los objetivos fundamentalmente comercialistas del nuevo proyecto tuvieron éxito en la medida en que, en términos de comercio intrarregional, hubo avances significativos y en la medida en que el Mercosur ha llegado a constituirse como una unión aduanera, aunque parcial e imperfecta.

Sin embargo, en lo que se refiere al tema de la institucionalidad, es decir de la creación de un marco político-normativo efectivamente multilateral, el retraso es visible. En efecto, la dimensión política, en el Mercosur, ha sido relegada a un segundo plano y el tema de la gobernabilidad no parece ser prioritario, no habiendo previsión para la creación de instrumentos y procedimientos que puedan asegurar la legalidad y legitimidad del proceso, a medida que éste avance en el camino de una efectiva integración económico-social plena. No se puede dejar de tener en cuenta que la formación de un mercado común modifica la calidad de las relaciones entre los Estados-miembros y entre sus sociedades, así como el peso de los diferentes agentes productivos y la localización de sus actividades, transformando las reglas del juego político entre los actores nacionales y los que ya actúan en los planos regional y global.

Por esa razón, es decir, para que el nuevo espacio integrado se vuelva más fácilmente regulable y alcance los objetivos económicos, políticos y sociales previstos en su proyecto inicial, es necesario reestructurar su marco institucional sobre nuevas bases. Esta revisión debe orientarse hacia la constitución de una estructura institucional coordinada intergubernamentalmente o administrada supranacionalmente, apta para establecer una forma de gobernabilidad que se ubique a medio camino entre un sistema de normas y reglas que actúe exclusivamente en el ámbito nacional y una que se ejerza en el ámbito exclusivo de la esfera global. Por otro lado, es necesario también –y en ese punto nos acercamos a las vertientes críticas que proponen un “nuevo multilateralismo”– la creación de instrumentos que aseguren una mayor participación de la sociedad civil, es decir, que incorporen a los nuevos actores, de distintas naturalezas, que surgen de diferentes procesos sociales. En ese sentido, se puede pensar en mecanismos clásicos de representación, como la creación de un parlamento de carácter supranacional, o la constitución de organismos legislativos intergubernamentales que incluyan en sus agendas la compatibilización entre la lógica nacional y la lógica regional trasnacional. Y también mecanismos no convencionales, es decir, estructuras horizontales formales o informales que impliquen nuevos esquemas de solidaridad entre actores, para quienes las identidades y las lealtades locales o nacionales pueden ser ampliadas sin que sean destruidas.

Bibliografía

- Axelrod, R. y Keohane, R.: "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en D.A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Baldwin, David A. (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Campbell, David: "Political Prosaicas, Transversal Políticas and the Anarchical World", en Michael J. Shapiro y Hayward R. Alker (eds.): *Challenging Boundaries: Global Flows, Territorial Identities*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.
- Cox, Robert W.: "Reconsiderations", en *The Multilateralism and World Order*, Robert Cox (ed.): United Nations University Press, 1997.
- Cox, Robert W.: "Multilateralism and World Order", en R.W. Cox y T.S. Sudair (eds.): *Approachs to World Order*, Cambridge University Press, 1996.
- Cox, Robert W.: "Social Forces, States and World Order", en Robert O. Keohane (ed.): *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- Cox, Robert W.: "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium*, vol. 10, N° 2, 1981.
- De Camargo, Sonia: "Economía Política na Ordem Mundial Contemporânea", en *Contexto Internacional*, vol. 19, N° 1, enero-junio 1997.
- Ferrer, A.: "El Mercosur: entre el consenso de Washington y la integración sustentable", en *Negocios internacionales e integración*, Buenos Aires, 1998.
- George, Jim: *Discourse of Global Politics: A Critical (Re)Introduction to International Relations*, Lynne Rienner, Boulder, 1994.
- Gilis, Stephen: "Global Structural Change and Multilateralism", en S. Gilis (ed.): *Globalization and Multilateralism*, United Nations University Press, 1997.
- Gilpin, Robert G.: "International Institutions and State Power", en *Essays in International Relations Theory*, Washington Press, 1989.
- Gilpin, Robert G.: *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- Gilpin, Robert G.: "The Richness of the Tradition of Political Realism", en Robert O. Keohane (ed.): *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986.
- Gilpin, Robert G.: "After Hegemony: Cooperation and Discord", en *The World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984.
- Grieco, Joseph M.: "Anarchy and Limits of Cooperation. A Realistical Critic of the Newest Liberal Institutionalism", en D.A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Hopf, Ted: "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", en *International Security*, vol. 23, verano 1998.
- Hurrell, Andrew: "O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial", en *Contexto Internacional*, vol. 17, N° 1, enero-junio 1995.
- Jacobson, Harold K.: "The United States and the UN System. The Hegemon Ambivalence about its Appurtenances in the New Realism", en R.W. Cox (ed.): *Perspectives on Multilateralism and World Order*, Macmillan, 1997.
- Keohane, Robert y Nye, J.S. (eds.): *Power and Interdependence-World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977.
- Krasner, Stephen: "The Accomplishments of International Political Economy", en A. Wendt (ed.): *Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power, Politics, International Organization*, vol. 46, N° 2, primavera 1996.
- Linklater, Andrew: *Beyond Realism and Marxism. Critical Theory and International Relations*, Macmillan, 1990.
- Lipson, Charles: *The Transformation of Political Community Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Polity Press, Columbia, 1998.

- Lipson, Charles: "Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions", en David A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Mushakoji, Kinhide: "Multilateralism in a Multicultural World-Notes for a Theory of Occultation", en *The New Relations Perspectives on Multilateralism and World Order*, Macmillan, 1997.
- Payne A. y Gamble A.: "Introduction: The Political Economy of Regionalism and World Order" en A. Payne y A. Gamble (eds.): *Regionalism and World Order*, Macmillan, Londres, 1996.
- Powell, Robert: *Absolute and Relative Gains in International Relations Theory*, en David A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Price, Richard y Reus-Smit, Christianm: "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism", en *European Journal of International Relations*, vol. 4, 1998.
- Smith, Stebe: Ken Booth y Marysia Zalewski (eds.), Cambridge University Press, 1996.
- Snidal, Duncan: "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", en G.T. Crane y A. Amawi (eds.): *The Theoretical Evolution of International Political Economy. A Readers*, Oxford University Press, Nueva York, 1993.
- Stein, Arthur: "Coordination and Collaboration. Regimes in an Anarchy World", en D.A. Baldwin (ed.): *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nueva York, 1993.
- Wendt, Alexander: "Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en *International Organization*, vol. 46, N° 2, primavera 1992.
- Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics*, McGraw Hill, Nueva York, 1979.