
Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales (*)

Federico Steinberg

Este artículo explora los motivos por los que la cooperación y la coordinación de políticas económicas a escala internacional resulta beneficiosa, así como las razones que explican su dificultad en la práctica. Tomando como unidad de análisis al Estado-nación, mediante un análisis de teoría de juegos, se estudia cuáles son las dificultades que encuentran los Estados para alcanzar y mantener la cooperación, prestando especial atención a los incentivos para la no-cooperación y los problemas de inconsistencia temporal. Se analiza también cómo la existencia de una potencia económica hegemónica puede favorecer la cooperación y cómo las instituciones internacionales modifican los incentivos del juego al que se enfrentan los distintos Estados, facilitando la cooperación, pero nunca asegurándola.

Palabras clave: cooperación, economía internacional, economía política, teoría de juegos.

I. INTRODUCCIÓN: COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El sistema político internacional es anárquico. Su principal característica es la falta de una autoridad supranacional capaz de mantener el orden y elaborar y hacer cumplir la ley. Al contrario de lo que sucede en el interior de cada país, donde el Estado ostenta el monopolio legítimo de la violencia, elabora y hace cumplir la legislación y protege los derechos de propiedad, las relaciones políticas y económicas internacionales se caracterizan por la continua amenaza de conflicto. No existe ningún organismo interna-

(*) Quisiera agradecer a José Ramón Montero e Ignacio Urquizu su ayuda en la publicación de este artículo. También agradezco a los evaluadores anónimos de la RECP sus comentarios, que han mejorado sustancialmente el texto.

cional capaz de obligar a los países a cumplir las normas internacionales, ni siquiera cuando éstas han sido aprobadas mediante tratados.

A pesar de la anarquía y de la naturaleza no cooperativa del sistema económico internacional, existen multitud de casos en los que es posible alcanzar situaciones en las que dos o más países salgan beneficiados a través de la coordinación de sus políticas económicas nacionales. La cooperación económica internacional permite el aumento de los niveles de eficiencia, riqueza y bienestar, así como la adecuada provisión de bienes públicos globales, como la estabilidad financiera internacional, el libre comercio o la protección del medio ambiente.

La expansión de los mercados globales y el aumento de la interdependencia económica mundial han hecho cada vez más necesaria la cooperación económica internacional. Por una parte, el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría, junto al declive de la hegemonía económica de Estados Unidos y al surgimiento de actores no estatales, ha acelerado un proceso de difusión del poder en las relaciones internacionales (Strange, 1996; Evans, 1997). El aumento del número de actores con capacidad de influencia pero con intereses divergentes ha aumentado significativamente, dificultando las posibilidades de cooperación multilateral (entre estos nuevos actores hay desde economías emergentes y organizaciones supranacionales hasta empresas multinacionales, ONG, mafias o redes terroristas transnacionales). Por otra parte, el aumento de la globalización económica ha provocado que las políticas económicas nacionales (sobre todo las de los Estados con mayor peso) tengan efectos cada vez más importantes sobre el conjunto del sistema económico internacional, lo que requiere de un mayor esfuerzo de coordinación y cooperación si se pretenden maximizar los beneficios de la interdependencia y minimizar sus efectos adversos.

En definitiva, en un mundo económicamente cada vez más integrado e interdependiente, los países, a pesar de tener intereses contrapuestos, están condenados a cooperar. La cooperación económica internacional es la única forma de establecer una gobernanza económica global legítima, que se hace cada vez más necesaria según se reduce el poder relativo de los Estados con respecto al de los mercados y al de los nuevos actores no estatales.

Este artículo expone los motivos por los que la cooperación y la coordinación de políticas económicas a escala internacional es beneficiosa, así como las razones que explican su dificultad en la práctica. Tomando como unidad de análisis al Estado-nación, mediante un análisis de teoría de juegos, se estudia cuáles son las dificultades que encuentran los Estados para alcanzar y mantener la cooperación, prestando especial atención a los incentivos para la no-cooperación y los problemas de inconsistencia dinámica. Se estudia también cómo la existencia de una potencia hegemónica puede favorecer la cooperación y cómo las instituciones internacionales modifican los incentivos del juego al que se enfrentan los distintos Estados, facilitando la cooperación, pero nunca asegurándola. Aunque el análisis es esencialmente teórico, a lo largo del texto se recurre a casos de estudio para ilustrar los argumentos.

II. RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE ESTADOS: CONFLICTO Y COOPERACIÓN

En un sistema interdependiente como la economía mundial las acciones de cada Estado tienen efectos sobre las economías de los demás. Por ejemplo, una reducción de los tipos de interés del Banco Central Europeo aumentará la demanda de dólares y disminuirá la de euros, haciendo que el dólar se aprecie y que las exportaciones de Estados Unidos se reduzcan, con lo que el crecimiento, la renta y el empleo en Estados Unidos se verán afectados. Asimismo, un aumento del proteccionismo agrícola en la Unión Europea o Estados Unidos reducirá las exportaciones de los países en desarrollo que tengan ventaja comparativa en la producción de estos bienes y reducirá su nivel de empleo y sus posibilidades de crecimiento y desarrollo. En muchas ocasiones, sin embargo, los Estados actúan de modo unilateral, sin considerar los efectos que sus acciones tendrán sobre otras naciones. En otras, se intenta alcanzar la cooperación económica para reducir los efectos adversos que vienen implícitos en las acciones unilaterales.

La cooperación económica internacional tiene un carácter eminentemente político y sólo es alcanzable mediante la negociación intergubernamental. Aun aceptando que exista una “mano invisible” que haga posible que la búsqueda del interés económico propio de cada individuo dentro de cada país resulte en el máximo bienestar para todos los individuos (Smith, 1776), esta armonía de intereses no existe entre países.

Si partimos de la premisa de que todo Estado persigue su propio interés y que empleará todos los medios a su alcance para alcanzar sus objetivos (Waltz, 1979) y a la vez reconocemos que existe una estrecha relación entre poder y riqueza, entonces comprenderemos que resulte habitual que aparezcan conflictos transnacionales. Tal y como lo expresa Waltz (1959: 182): “en la anarquía no hay una armonía automática”. Esta falta de armonía lleva a que las acciones de cada Estado tiendan a entrar en conflicto con las de los demás, e implica también que la coordinación económica internacional requiera del ajuste de políticas entre países.

Cada Estado, al buscar su propio interés, tiene incentivos para intervenir en la economía mundial, ya sea a través de la política comercial, monetaria o cambiaria, para aumentar su riqueza y poder en los casos en los que tenga la posibilidad de hacerlo, aun a costa de perjudicar a otros. La cooperación internacional intenta evitar esta situación, pero, como veremos, es difícil de alcanzar y de sostener a lo largo del tiempo.

Podemos definir la cooperación política internacional como aquella situación en la que las políticas de los Estados se ajustan entre sí (en mayor o menor medida) a través de un proceso de negociación. Como resultado, dichas políticas serán distintas de las que los gobiernos habrían puesto en práctica si hubiesen actuado de modo unilateral¹.

1. Véase Putnam y Bayne (1984: 2), Cohen (2000:246) o Keohane (1984: 51) para otras definiciones del término cooperación política internacional.

El grado de ajuste entre las políticas de los Estados no será el mismo para todos, sino que vendrá determinado por el poder relativo y la capacidad de persuasión y negociación de cada uno, así como por los costes de oportunidad a los que se enfrente.

Por ejemplo, en las negociaciones de los acuerdos de Bretton Woods, que en 1944 sentaron las bases del sistema financiero internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, el número y grado de las concesiones que hicieron los cuarenta y cuatro Estados que firmaron el acuerdo fue muy distinto debido a la posición dominante de Estados Unidos y a la necesidad de liquidez de los demás. Mientras que Estados Unidos logró la mayoría de sus objetivos y cedió poco en su posición negociadora inicial, el Reino Unido tuvo que renunciar a la mayoría de sus demandas, como la de crear un Banco Central Mundial y una moneda única internacional. Mayores concesiones se vieron obligados a realizar los otros cuarenta y dos países que participaron en las negociaciones, que aceptaron prácticamente en su totalidad el acuerdo que alcanzaron Estados Unidos y el Reino Unido².

Del mismo modo, en las negociaciones de liberalización comercial de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el poder relativo de los países desarrollados es mayor que el de los países en desarrollo. Sin embargo, desde el inicio de la ronda en 2001 algunas economías emergentes como Brasil, India y China están logrando formar coaliciones que les permiten tener una posición negociadora más sólida, lo que muestra que la relación de fuerzas entre los distintos países no es estática, sino que puede modificarse a lo largo del tiempo.

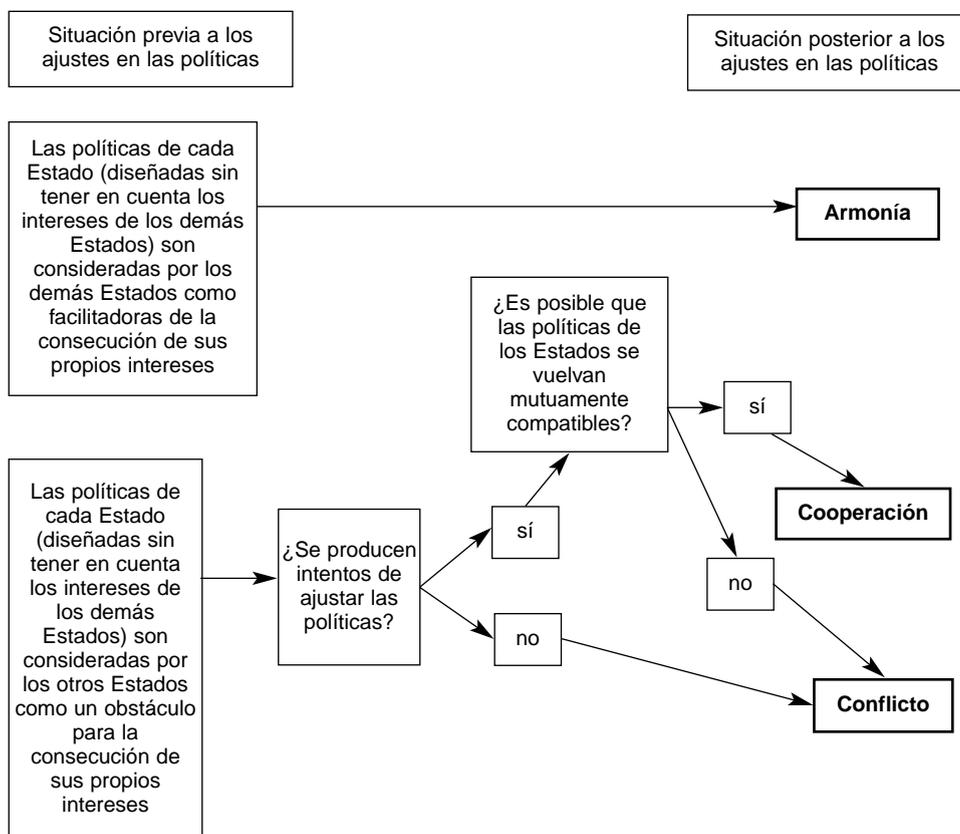
El cuadro 1 permite diferenciar entre las distintas formas de interacción entre países en el ámbito internacional. Estas relaciones pueden ser armónicas, cooperativas o conflictivas. La cooperación requiere de la existencia de un conflicto de intereses entre Estados y de la superación del conflicto mediante la negociación política. Es importante resaltar la diferencia entre la armonía y la cooperación, que son conceptos distintos ya que, como indica Keohane (1984: 53): “La armonía es apolítica. No requiere de ninguna comunicación ni del ejercicio de influencia política alguna. Por el contrario, la cooperación es política: de alguna forma los patrones de comportamiento [de los países] deben ser modificados”. Para que se produzca la cooperación es necesario que todos los actores tengan algo que ganar a través de la negociación, es decir, que no nos encontremos ante un juego de suma cero.

Aun aceptando la proposición central de la escuela realista de relaciones internacionales, que sostiene que los Estados que integran un sistema anárquico intentarán aumentar su poder y riqueza actuando siempre de modo oportunista, en ocasiones es posible llegar a un acuerdo que beneficie a todos mediante la negociación si sus intereses son

2. Véanse Walter (1991) y Gilpin (1987 y 2000) para un detallado estudio de las negociaciones de Bretton Woods.

CUADRO 1.

ARMONÍA, COOPERACIÓN Y CONFLICTO



Fuente: Adaptado de Keohane (1984: 53).

compatibles³. Esta compatibilidad de intereses no siempre existe, lo que explica que la cooperación internacional no sea constante sino variable.

A pesar de lo difícil que resulta alcanzar un acuerdo internacional, desde la Segunda Guerra Mundial los episodios de coordinación de políticas económicas nacionales han sido mayores que en ningún otro período de la historia. La Ronda Uruguay del

3. Algunos realistas señalan que los Estados se preocupan por las ganancias relativas y no por las ganancias absolutas porque como cualquier otro Estado es un enemigo potencial, no resulta racional llegar a un acuerdo que permita a otros países una ganancia mayor que la propia. Sin embargo, como en la cooperación económica internacional resulta difícil medir las ganancias y muchas veces la cooperación se produce entre aliados militares (como sucede en las cumbres del G-7), es posible llegar a acuerdos que no produzcan una distribución equitativa de ganancias. Véanse Grieco (1990) y Gilpin (1987 y 2000) para un análisis de este tema.

GATT (que creó la OMC) constituye el acuerdo comercial multilateral más importante alcanzado hasta la fecha, tanto por el número de países firmantes (111 en 1995, 150 en 2007) como por la gran diversidad de temas acordados. Asimismo algunas de las cumbres del G-7/8, especialmente la de Bonn de 1978, han tenido como resultado acuerdos que implican un gran nivel de coordinación de las políticas nacionales⁴. En el plano financiero, los acuerdos del Plaza en 1985 y los del Louvre en 1987 lograron un realineamiento de los tipos de cambio entre el dólar, el yen, el marco y la libra, mientras que en el seno del FMI y del Banco Mundial se han producido multitud de acuerdos, algunos de ellos no exentos de polémica (Woods, 2006; Stiglitz, 2006). A escala regional estamos asistiendo a la creación de un creciente número de áreas de libre comercio, lo que muestra que los países geográficamente próximos tienen mayores incentivos para entrar en acuerdos de cooperación económica (Lawrence, 1995; Banco Mundial, 2005).

Sin embargo, la cooperación no ha sido la norma y en todos los acuerdos alcanzados subyacen intereses contrapuestos. Si la cooperación permite explotar nuevas ganancias conjuntas los pactos entre países podrán sobrevivir y renovarse. Los casos de la Unión Europea o de la OMC constituyen buenos ejemplos. Ambas instituciones de cooperación continúan consolidándose a pesar de los problemas que han experimentado recientemente (crisis de la Constitución en el caso europeo y dificultades para cerrar la Ronda de Doha en el caso de la OMC). Pero si no es posible lograr beneficios mutuos los países se verán abocados a la ruptura y al unilateralismo. A continuación utilizaremos la teoría de juegos para mostrar de un modo analítico los dilemas de acción colectiva a los que se enfrentan los Estados y cómo estos dilemas dificultan la cooperación.

III. LAS DIFICULTADES DE LA COOPERACIÓN: UN ENFOQUE DE TEORÍA DE JUEGOS

La teoría de juegos es una herramienta útil para modelizar situaciones de interacción estratégica. Sin embargo, debe ser empleada con cautela cuando se aplica a la economía política internacional porque muchos de los supuestos sobre los que se asienta no siempre están presentes en la interacción política intergubernamental.

En primer lugar, la teoría de juegos asume que todos los jugadores son iguales en términos de poder, y que sus acciones vendrán determinadas exclusivamente por sus cálculos coste-beneficio, mediante los cuales seleccionan las estrategias que maximizan su utilidad esperada. Pero en la política internacional los jugadores no son individuos

4. Véanse Putnam y Bayne (1984) y Bayne (2000) para un detallado estudio de los resultados de todas las cumbres del G-7 y Wilkinson (2006) y Steinberg (2007) para un análisis de las negociaciones del GATT/OMC. Ruggie (1982) explica cómo las democracias desarrolladas lograron cerrar acuerdos de cooperación económica internacional al tiempo que mantenían su autonomía política interna en lo que se conoce como el compromiso del "liberalismo enmarcado" o pacto keynesiano.

sino Estados, y no todos tienen el mismo poder político ni la misma capacidad de negociación. De hecho los teóricos de la “dependencia” argumentan que los países de la periferia, que sufren la explotación de los países del centro, sólo pueden aceptar las condiciones impuestas por la estructura económica mundial o aislarse, pero nunca pueden negociar en igualdad de condiciones en foros internacionales. Desde esta perspectiva, los modelos de teoría de juegos, que no tienen en cuenta las relaciones de poder entre los actores, no serían un instrumento metodológico adecuado para estudiar las relaciones económicas internacionales (Leys, 1995).

En segundo lugar, la teoría de juegos se basa en unos supuestos que no se cumplen en las negociaciones políticas internacionales. Los negociadores muchas veces no son maximizadores de utilidad perfectos, se preocupan por valores éticos no incluidos en la matriz de pagos, están sometidos a restricciones de tiempo y a presiones políticas para llegar a un acuerdo —aunque éste no sea plenamente satisfactorio—, y muchas veces la empatía o la mala relación personal con los otros negociadores puede facilitar o dificultar la cooperación. A pesar de que algunos juegos modelizan procesos de negociación sofisticados, ninguno es capaz de capturar plenamente la dinámica y la flexibilidad que caracteriza las negociaciones en la práctica⁵.

Tercero, los Estados no son actores unitarios, sino que son estructuras poliárquicas dentro de las cuales existen multitud de intereses contrapuestos (Dahl, 1971). La teoría de juegos asume que cada actor tiene una función de utilidad bien definida. En el caso de los Estados, este supuesto es claramente irreal. Por ejemplo, como demuestra Frieden (1994), los distintos sectores productivos tienen intereses muy distintos sobre el nivel deseado del tipo de cambio de la moneda nacional, y en muchas ocasiones presionan al gobierno para que modifique el valor de la moneda a través de la negociación internacional. Los sectores orientados a la exportación presionan al ejecutivo para que favorezca la depreciación de la moneda, mientras que los importadores prefieren una moneda fuerte.

Por último, cualquier negociador en un foro internacional tiene en cuenta cómo se va modificando la correlación de fuerzas dentro de su país a lo largo del tiempo, especialmente en el caso de negociaciones que duran varios años como las comerciales. Por lo tanto su función objetivo no es estable y puede verse modificada durante el proceso de negociación (Putnam, 1988; Bayne y Woolcock, 2003).

A pesar de estas limitaciones, a continuación utilizamos la teoría de juegos para realizar una primera aproximación a la dinámica de la cooperación⁶.

La teoría de juegos sirve para estudiar de modo estructurado, sencillo y analítico multitud de situaciones de interacción estratégica. En un extremo están los juegos de

5. Véanse Bayne y Woolcock (2003), Odell (2000), Putnam (1988) y Evans *et al.* (1993) para distintas aproximaciones a las dinámicas de la negociación en el marco de las relaciones económicas internacionales.

6. Para una explicación técnica de los fundamentos de la teoría de juegos véase Gibbons (1992). Dixit y Nalebuf (1991) ofrecen un análisis más simplificado y con multitud de ejemplos.

puro conflicto o suma cero, en los que las ganancias de uno de los jugadores son iguales a las pérdidas para el otro. Estos juegos no ofrecen posibilidad alguna de cooperación ya que los intereses de los jugadores son absolutamente incompatibles entre sí, como ocurre con el ajedrez, en el que la victoria de un jugador implica necesariamente la derrota de su contrincante.

En el extremo opuesto se encuentran los juegos de pura coordinación, en los cuales los intereses de los jugadores son no sólo idénticos, sino que además resulta necesario que para que uno de los jugadores gane los otros también lo hagan. Un ejemplo de estos juegos es el planteado por Schelling en su *Strategy of Conflict* (1960), según el cual dos individuos deben encontrarse un día determinado en Nueva York, pero ninguno de los dos sabe dónde ni cuándo. En este juego ambos ganan si se encuentran y ambos pierden si no lo hacen, pero al no existir *a priori* ningún lugar ni ninguna hora predeterminada para la cita, el juego tiene equilibrios de Nash tanto en el caso de que ambos se encuentran como en el caso de que no. Schelling utilizó este ejemplo para crear el revolucionario concepto de “punto focal”, que es el lugar que más probablemente elegirían ambos individuos para encontrarse (en el ejemplo de Schelling el lugar era la estación de trenes *Grand Central* a las doce del mediodía). El concepto de “punto focal” hace referencia al lugar que con mayor probabilidad elegirán todos los jugadores que participen en el juego, para lo que resulta necesario incorporar a sus estrategias no solo el comportamiento racional maximizador, sino las creencias acerca de cómo se comportarán los otros individuos dados sus valores o costumbres, es decir, por qué es más probable que todos piensen que el mejor lugar para encontrarse es *Grand Central* y no el *Empire State*⁷.

Los juegos que resultan más interesantes para estudiar las relaciones internacionales no son los de puro conflicto ni los de pura coordinación, sino los llamados “*mixed-motive games*”, que son juegos caracterizados por una situación de “dependencia mutua y conflicto, asociación y competición” (Schelling, 1960: 89). En estos juegos los intereses de los jugadores son compatibles, pero todos pueden obtener una mayor utilidad no cooperando con los rivales, siempre y cuando éstos continúen cooperando. El dilema del prisionero es uno de estos juegos, y describe una situación en la que se produce un problema de acción colectiva en la cual los jugadores son incapaces de alcanzar una situación óptima en términos de Pareto a pesar de que existe una gran convergencia entre sus intereses. La estructura de este juego resulta muy fácil de aplicar a la cooperación económica internacional. A continuación pasamos a discutirlo, tanto en su versión más sencilla como en sus desarrollos posteriores, en el marco de los problemas de acción colectiva.

7. Un caso similar es aquel en el que un conductor debe decidir si circula por la izquierda o por la derecha en una carretera poco transitada y sin señalización. Evidentemente se fijará en qué hacen los demás conductores para tomar su decisión. Véase Dixit y Nalebuff (1991) para una discusión de éste y otros juegos similares.

El dilema del prisionero plantea una situación en la que dos individuos, que han cometido conjuntamente un robo, son detenidos por la policía e interrogados por el fiscal separadamente y sin posibilidad de saber qué declarará el otro. Ambos tienen dos opciones idénticas: pueden cooperar con el otro prisionero, lo que implica no revelar ninguna información al fiscal, o pueden no cooperar con su compañero y contarlo todo al fiscal. Por lo tanto el conjunto de estrategias para ambos jugadores es, en este caso, muy sencillo: cooperar o no cooperar. Si los dos prisioneros cooperan (no confiesan), el fiscal no tendrá pruebas para condenarlos, por lo que podrán salir libres y disfrutar del botín, lo que les reporta a cada uno diez unidades de utilidad. Por el contrario, si ninguno de los dos coopera (los dos confiesan), el fiscal tendrá pruebas para condenarlos y sólo podrán disfrutar del botín tras pasar un tiempo en la cárcel, lo que le reporta a cada uno cinco unidades de utilidad. El fiscal sabe que si no ofrece otras alternativas, ninguno de los prisioneros confesará y ambos saldrán libres, por lo que plantea a ambos prisioneros la siguiente posibilidad: si uno de ellos confiesa (no coopera con el otro prisionero) entonces saldrá libre mientras que su compañero será condenado a una larga pena de cárcel. En este caso, el que sale libre disfruta en solitario del botín, lo que le reporta quince unidades de utilidad, mientras que el otro obtiene cero al quedarse en prisión.

Las opciones para los dos prisioneros vienen representadas en la tabla 1. Asumiendo que los dos individuos se comportan de modo racional y egoísta, lo que implica que maximizan su utilidad y que no les preocupa la suerte que corra su compañero, el dilema del prisionero tiene un único equilibrio de Nash, que viene determinado por las estrategias no cooperativas para ambos jugadores, que son estrategias dominantes. El equilibrio viene representado por la casilla inferior derecha de la matriz de pagos (5,5).

En este juego el equilibrio es claramente ineficiente en términos de Pareto, ya que ambos jugadores podrían mejorar su situación si eligieran la estrategia cooperativa, lo que les daría unos pagos mayores correspondientes a la casilla superior izquierda de la matriz de pagos (10,10). El dilema del prisionero pone de manifiesto que existe un problema de coordinación entre los jugadores, que se deriva de que no pueden comunicarse y negociar, que los compromisos que podrían alcanzar no serían creíbles y que el juego no se repite a lo largo del tiempo.

TABLA 1.
EL DILEMA DEL PRISIONERO

		Prisionero 1	
		Cooperar	No cooperar
Prisionero 2	Cooperar	10,10	0,15
	No cooperar	15,0	5,5

Esta situación suele emplearse como paradigma en política internacional para explicar la inherente dificultad para que los países alcancen acuerdos. Sin embargo, también es posible extraer conclusiones más alentadoras con respecto a las posibilidades de cooperación.

Lo que el dilema del prisionero pone de manifiesto es que el resultado no cooperativo no se deriva de la naturaleza de los actores, sino de su modo de interactuar y de la ausencia de mafias que impidan denunciar por miedo a las represalias. Más específicamente, como indica Keohane (1984: 69): “El dilema del prisionero resalta cómo las barreras a la información y a la comunicación en la política internacional pueden impedir la cooperación y crear conflictos incluso cuando existen intereses comunes”. Dado que la comunicación y la negociación están presentes en las relaciones económicas internacionales, y dado que existen multitud de casos en los que los Estados pueden beneficiarse de la cooperación, podemos esperar que ésta pueda alcanzarse cuando existen intereses comunes, siempre y cuando se superen los problemas de coordinación.

La teoría de juegos ofrece además una visión optimista de la cooperación en el caso en el que el dilema del prisionero se repita un número indeterminado de veces. La cooperación económica internacional es un juego que se repite, por lo que no estamos abocados al equilibrio no cooperativo. Veamos por qué. Axelrod realizó un experimento de laboratorio a principios de los años ochenta para determinar cuál es la mejor manera de jugar al dilema del prisionero si el juego se repite un número indeterminado de veces. Aunque su experimento dista mucho de parecerse a la compleja realidad en la que se desarrolla la política internacional, su resultado constituyó una revolución en el modo de pensar acerca de los problemas de coordinación.

Axelrod pidió a varios especialistas en teoría de juegos provenientes de distintas disciplinas académicas que propusieran la mejor forma de jugar al dilema del prisionero, sabiendo que la estrategia que presentasen tendría que enfrentarse 200 veces con cada una de las restantes⁸. La estrategia ganadora era sencilla y planteaba jugar de modo cooperativo la primera vez y luego hacer lo que el rival hubiera hecho la última vez (fue bautizada como *tit for tat*, es decir, “te doy y me das” u “ojo por ojo y diente por diente”). Esta estrategia vence a todas las demás salvo a la depredadora que no coopera nunca. Además parece justa: sólo no coopera si antes ha sido “atacada” y lo hace sólo una vez, es muy fácil de aplicar y no hay incentivos para ocultarla, más bien podemos decir que es bueno exhibirla ya que cuando se enfrenta a sí misma el resultado siempre es mutuamente beneficioso. En palabras de Axelrod (1984: 207): “si todos los jugadores utilizan el *tit for tat* y el futuro es suficientemente importante, entonces ninguno puede mejorar cambiando a otra estrategia”. La existencia de una estrategia cooperativa que es robusta y estable demuestra que desde un punto de vista teórico es posible que

8. Axelrod realizó tres experimentos consecutivos. En todos ellos la estrategia triunfadora fue la misma. Los detalles del experimento pueden verse en Axelrod (1984).

los beneficios esperados de la cooperación en el largo plazo sean mayores a los beneficios a corto plazo que se derivan de tomar la opción no cooperativa, lo que implica que no estamos abocados *a priori* a un equilibrio ineficiente⁹.

El dilema del prisionero es un modo de ilustrar los dilemas de acción colectiva que emergen a la hora de proveer un bien público, que en este caso es la cooperación económica internacional. En teoría, todos los actores tienen incentivos para comportarse como *free-riders* y no contribuir a su producción, esperando que los demás actores se ocupen de su provisión. Sin embargo, los problemas de acción colectiva son relativamente fáciles de resolver cuando el número de actores es pequeño, ya que en estos casos es posible diseñar mecanismos de control de unos agentes sobre otros (Olson, 1965). Dado que muchas de las negociaciones económicas internacionales se producen entre un número relativamente pequeño de Estados, no resulta difícil alcanzar la coordinación cuando los intereses subyacentes de los jugadores clave son compatibles.

Por ejemplo, a pesar de que en las Rondas del GATT participaban un gran número de países, las reducciones de aranceles se negociaban fundamentalmente entre Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá, para posteriormente ser extendidas al resto de naciones a través de la cláusula de la nación más favorecida (Krueger, 1995; Wilkinson, 2006). Al existir un firme propósito político en avanzar en la liberalización comercial y en mantener un orden económico internacional abierto y liberal, los intereses comerciales básicos de los países industrializados eran compatibles, por lo que fue posible resolver el problema de acción colectiva. Como veremos en la sección siguiente, el establecimiento de regímenes internacionales facilita todavía más la superación de los dilemas de acción colectiva y aumenta los incentivos para la cooperación¹⁰.

Antes de ocuparnos de las funciones que cumple una institución internacional analizaremos bajo qué condiciones surgen los regímenes internacionales. Para ello realizaremos una revisión crítica de la teoría de la estabilidad hegemónica, que es la que más atención ha generado entre los investigadores de la nueva economía política internacional.

IV. ESTABILIDAD HEGEMÓNICA Y REGÍMENES INTERNACIONALES

Durante la década de los setenta se produjo el surgimiento de la Nueva Economía Política Internacional (IPE por sus siglas en inglés). Esta disciplina académica, que ha

9. Este argumento solamente es válido si la interacción es indefinida. Si tiene límite en el tiempo, la cooperación no podrá sostenerse.

10. En la literatura académica anglosajona sobre relaciones internacionales se utiliza el término *régimen* (*regime*) para referirse de forma amplia a las instituciones internacionales, incluyendo aquellas que no tienen personalidad jurídica. En la próxima sección estudiaremos los regímenes con más detalle. Véanse Krasner (1983) y Milner (1992).

tenido un gran desarrollo en las últimas décadas, intenta conjugar la teoría económica, las relaciones internacionales y la política comparada para llenar el vacío investigador que se produjo por el paulatino distanciamiento de los modelos económicos de los problemas del mundo real (Gilpin, 1987; Strange, 1988 y Cohen, 2007). Las crisis del petróleo de los años setenta y la ineffectividad de las políticas macroeconómicas keynesianas, que habían permitido un crecimiento económico sostenido desde la Segunda Guerra Mundial pero que fueron incapaces de resolver los problemas de estanflación, fomentaron el nacimiento de teorías que estudian “la interacción entre la economía y la política en el ámbito internacional” (Frieden y Lake, 2000: 1). Retomando la tradición de la economía política clásica de Smith, Mill y Marx, e incorporando desarrollos posteriores de distintas disciplinas como la teoría de bienes públicos, la nueva economía institucional, las teorías de la negociación o el comportamiento de los grupos de presión en las democracias avanzadas, se comenzó a estudiar cuáles eran los determinantes de las decisiones de los Estados en materia económica y cómo éstas servían para dar forma al sistema económico internacional¹¹.

La principal pregunta que abordan estas investigaciones es bajo qué condiciones es posible mantener un orden económico liberal y abierto. El análisis parte de la observación empírica de que los períodos de paz y estabilidad internacional (finales del siglo XIX y 1945-1973) coincidieron con un auge del comercio y de los movimientos internacionales de capital y de la existencia de regímenes de cooperación transnacional, mientras que el periodo de entreguerras se caracterizó por la recesión económica, el unilateralismo y la ruptura de un orden económico internacional liberal, abierto y cooperativo. Por lo tanto los análisis se centraron en determinar si es la estructura de la economía mundial la que determina las políticas económicas nacionales o si, por el contrario, la estructura del sistema político internacional no es más que el resultado de las políticas nacionales de los distintos Estados.

A continuación revisaremos las dos teorías principales que han intentado responder a esta pregunta, centrándonos en sus implicaciones sobre las posibilidades de aumentar la cooperación intergubernamental.

IV.1. *La teoría de la estabilidad hegemónica*

En su estudio de la crisis del 1929, titulado *The World in Depression* (1973), el historiador económico Kindleberger explicó la crisis económica global por la falta de una potencia hegemónica capaz de estabilizar el sistema político internacional y de propor-

11. Véase Frieden y Martin (2002) para un análisis de la evolución del pensamiento científico en la subdisciplina de la economía política internacional.

cionar el liderazgo necesario para fomentar la cooperación entre Estados¹². Su hipótesis era que durante el periodo de entreguerras, Gran Bretaña, que había sido la potencia hegemónica desde el final de las guerras napoleónicas y que había ejercido el liderazgo político fomentando el libre comercio y la movilidad internacional de capitales, estaba en declive, mientras que Estados Unidos, la potencia hegemónica en auge, no tenía todavía ni la capacidad ni la voluntad política de ejercer el liderazgo internacional. Como consecuencia del vacío de poder hegemónico, los Estados respondieron a la crisis aumentando el proteccionismo, restringiendo los movimientos de capital y poniendo en práctica políticas de “empobrecer al vecino”, que tuvieron como resultado una prolongación de la recesión y contribuyeron al estallido de la Segunda Guerra Mundial¹³.

Según Kindleberger (1973: 305), “para que la economía mundial sea estable, alguien debe estabilizarla, un Estado debe estabilizarla”, lo que implica que la cooperación económica internacional requiere de la existencia de una única potencia hegemónica porque las dificultades y los costes de negociación entre dos o más países la dificultan. Según esta hipótesis, la existencia de una única potencia hegemónica es condición necesaria y suficiente para la estabilidad del sistema.

La lógica en la que se basa el argumento de Kindleberger, que fue bautizada por Keohane como teoría de la estabilidad hegemónica, es una combinación de las teorías de los bienes públicos y del liderazgo. Según este enfoque, la estabilidad del sistema internacional liberal requiere de la existencia de una infraestructura económica que todos puedan utilizar, que debe ser producida por un Estado que cuente con los recursos y la voluntad para ejercer el liderazgo político. Como señala Gilpin (1987: 72), la teoría no dice que una potencia hegemónica sea necesaria para que el sistema económico internacional exista, sino que enfatiza que para que éste sea liberal y abierto —y por tanto se maximicen el crecimiento y la estabilidad— un líder resulta indispensable. Además, el hegemón debe estar comprometido con el liberalismo político y con la economía de mercado, lo que exige que sus valores sociales internos y su distribución doméstica de poder deben favorecer el establecimiento de un orden económico internacional liberal. De lo contrario nos encontraremos ante sistemas internacionales de tipo imperial, en los cuales el hegemón impone restricciones económicas y políticas sobre los Estados más débiles.

La infraestructura económica necesaria de la que debe ocuparse el líder se basa principalmente en la existencia de un sistema comercial abierto y de una moneda estable.

12. Existen otras muchas explicaciones de la crisis de los años treinta. Las más importantes son las propuestas por Keynes (1936), basada en la falta de demanda y en la rigidez de los salarios y la de Friedman y Schwartz (1963), que culpa a la Reserva Federal de Estados Unidos por no proporcionar suficiente liquidez. Nuestro objetivo no es evaluar estas hipótesis, sino estudiar el desarrollo posterior del planteamiento de Kindleberger.

13. Aunque Gilpin (1971) fue el primero en comenzar a estudiar la relación entre el poder político y el nivel de apertura del sistema económico internacional, Kindleberger fue el primero en plantear que la existencia de un hegemón es condición necesaria y suficiente para estabilizar la economía mundial.

Más específicamente, Kindleberger (1981: 247) define cinco condiciones necesarias para que el sistema sea estable, que son la provisión de un mercado que absorba los bienes producidos, la generación de un flujo constante de capital, la provisión de un mecanismo que proporcione liquidez al sistema cuando se producen situaciones de crisis de pagos, el manejo de una estructura de tipos de cambio relativamente estables y el establecimiento de una estructura de incentivos para que exista coordinación entre las políticas monetarias nacionales. A estas funciones Lake (1993: 462) añade la de definir y proteger un sistema básico de derechos de propiedad para los bienes y el capital que se mueve entre distintos países.

Estas funciones, así como la existencia de una economía de mercado liberal y abierta, cumplen las características de los bienes públicos (no rival en el consumo y no excluible vía precios), por lo que los Estados tienen incentivos para no contribuir a su producción y comportarse como *free-riders*. Para que el hegemón los provea, los beneficios que espera obtener deben ser suficientes para compensar los costes de producirlos. También es necesario que el líder esté dispuesto a sufrir costes a corto plazo, como por ejemplo abrir sus mercados a las importaciones sin reciprocidad inmediata, o poner en práctica una política monetaria que no coincida necesariamente con sus necesidades internas coyunturales.

Pues bien, a pesar de que la liberalización comercial unilateral resulta beneficiosa desde un punto de vista estrictamente económico (aunque no político) y de que el monopolio de emisión de la moneda principal del sistema monetario internacional reporta grandes beneficios para el país que la emite (como los derechos de señoría o la capacidad de utilizar el crédito como arma política)¹⁴, los costes para el hegemón de sostener esta infraestructura tienden a superar los beneficios esperados en el medio y largo plazo.

Por lo tanto, para entender cuándo un país con los recursos necesarios para ser una potencia hegemónica decide asumir el liderazgo, es necesario considerar, además de variables económicas, factores militares y de seguridad. Gran Bretaña a finales del siglo XIX y, especialmente, Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial fueron hegemones económicos y militares simultáneamente. Ambos estaban comprometidos con el liberalismo, la economía de mercado y la democracia, pero sólo estuvieron dispuestos a soportar los costes de proveer la infraestructura económica cuando hacerlo cumplía una función geo-estratégica que les permitía mantener su superioridad militar, reforzar sus alianzas y aislar a sus potenciales enemigos (Keohane, 1984: 40).

Por ejemplo, Estados Unidos, que ha sido el último hegemón, fomentó el establecimiento del GATT, dotó de medios al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial y puso en marcha el Plan Marshall con la intención de frenar la expansión del comunis-

14. Para un análisis del poder político asociado a la emisión de una moneda de reserva internacional véase Kirshner (1995 y 2003).

mo a Europa Occidental y no porque los beneficios económicos a largo plazo de estas políticas fuesen mayores que los costes (Walter, 1991). Asimismo, como señala Gowa (1994), el liderazgo político de Estados Unidos en todas las rondas de liberalización comercial que tuvieron lugar durante la Guerra Fría tuvo como principal objetivo aumentar la eficiencia y los lazos económicos entre los países de la OTAN a través del aumento del libre comercio para liberar recursos hacia la industria militar, reforzar la alianza entre los países de la OCDE y aislar al bloque soviético. De modo similar, Estados Unidos utilizó su política económica exterior, instrumentada a través del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la política comercial y la ayuda oficial al desarrollo, como un arma diplomática para acercar a los países en desarrollo no alineados y evitar que el bloque soviético los absorbiera¹⁵. Por último, Estados Unidos utilizó su poder militar para asegurarse el acceso a los recursos petrolíferos de Oriente Medio a lo largo de su período de hegemonía hasta el punto de que, en 1974, el Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger advirtió que Estados Unidos utilizaría su fuerza militar si los países exportadores de petróleo amenazaban con estrangular al mundo industrializado¹⁶.

La teoría de la estabilidad hegemónica ha gozado de un estatus privilegiado entre los investigadores debido a su sencillez, claridad y a que parece ajustarse relativamente bien a la realidad. A pesar de la dificultad de contrastarla debido a la ambigüedad de los conceptos “hegemón” y “sistema económico internacional liberal y abierto”, se han realizado multitud de estudios que intentan determinar hasta qué punto la teoría es falsable¹⁷. Éstos arrojan resultados poco concluyentes sobre la validez de la teoría, especialmente en las etapas en las que el hegemón está en declive.

El cuadro 2 relaciona los niveles de crecimiento económico con la existencia de una potencia hegemónica. En principio, el poder explicativo de la teoría durante el último siglo y medio es alta, ya que las etapas de los dos periodos de mayor crecimiento de la economía mundial, 1853-1873 y 1950-1973, coinciden con los periodos de hegemonía y liderazgo de Gran Bretaña y Estados Unidos, mientras que el periodo de menor crecimiento, 1914-1951, se corresponde con la ausencia de una potencia hegemónica¹⁸.

15. En muchos casos la diplomacia económica no fue suficiente, por lo que Estados Unidos utilizó su poder militar y otro tipo de tácticas disuasorias, como en los casos de Corea, Vietnam o en general en América Latina. Sin embargo, el recurso a la fuerza sólo fue empleado tras el fracaso de otras medidas con menor coste social, como las económicas. Véanse Baldwin (1985) y Bayne y Woolcock (2003) para una extensa discusión de la diplomacia económica como instrumento de política exterior.

16. Citado en Keohane (1984: 40).

17. Los más destacados análisis y contrastaciones generales de la teoría son Keohane (1984), Krasner y Webb (1989), Lake (1993) y Snidal (1985). Para una aplicación de la teoría al sistema comercial internacional véase Krasner (1976) y para una evaluación crítica de la teoría aplicada a las relaciones monetarias internacionales véase Walter (1991).

18. Es importante mencionar que el poder del que disfrutó Estados Unidos durante su período de hegemonía fue mucho mayor que el de Gran Bretaña. Véanse Lake (1991) y Keohane (1984) para una comparación de ambos periodos de hegemonía.

CUADRO 2.
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y HEGEMONÍA POLÍTICA

Crecimiento económico	Alto			1853-1873
	Medio		1873-1913	1950-1973
	Bajo	1914-1951	1973-2006	
Hegemonía de Estados Unidos:				
Hegemonía de Gran Bretaña:				
		Inexistente	En declive	Fuerte
		Hegemonía política		

Fuente: Adaptado de Gilpin (1987: 103). El crecimiento económico se refiere a la media mundial siempre y cuando existan datos disponibles; los datos están tomados de Maddison (1998) y ampliados por el autor.

Sin embargo, la teoría plantea problemas en los periodos de declive del hegemon, especialmente el correspondiente a los últimos treinta años. Durante esta etapa la hegemonía de Estados Unidos ha sido notablemente menor en el terreno económico aunque no en el militar, mientras que las tasas de crecimiento descienden durante el periodo 1973-1981, aumentan levemente en el periodo 1981-2000 y se aceleran de forma considerable a partir de 2003.

Asimismo, durante la década de los ochenta, diversos autores encabezados por Gilpin (1987) formularon la hipótesis de que Japón sería la nueva potencia hegemónica en el terreno económico a pesar de no contar con capacidad militar. La historia reciente ha demostrado que esta hipótesis era incorrecta. El lento crecimiento y la deflación que experimentó la economía japonesa durante los años noventa, el relanzamiento del crecimiento económico de Estados Unidos tras la revolución de la nueva economía, la consolidación de la Unión Europea como potencia económica y el espectacular crecimiento que han experimentado los países del sudeste asiático, China e India dibujan un panorama multipolar con hegemones económicos regionales y un único hegemon militar (Estados Unidos), lo que hace imposible contrastar la teoría durante las últimas décadas.

El declive del liderazgo económico de Estados Unidos ha servido para diferenciar entre hegemones benevolentes y coercitivos. Durante los periodos en los que el líder está en su máximo apogeo, que suelen coincidir con las décadas posteriores a grandes

conflictos bélicos, las potencias hegemónicas cuentan con una absoluta superioridad tecnológica, productiva y comercial¹⁹. En esta etapa se comportan de forma benévola, al proveer la infraestructura económica internacional de modo unilateral o asumiendo la mayor parte de los costes de producir los bienes públicos para el sistema, mientras los demás Estados se comportan como *free-riders* totales o parciales. Por el contrario, en los periodos de declive, el hegemón utiliza su liderazgo para explotar la estructura del sistema económico internacional en su propio beneficio y puede incluso abandonar el multilateralismo y romper los acuerdos de cooperación internacional que fomentó en periodos de auge, como sucedió con el abandono del patrón oro-dólar por parte de Estados Unidos en 1971-1973.

Durante las fases de declive el análisis de la teoría de juegos discutido anteriormente es apropiado para ilustrar la interacción entre Estados. El hegemón tiende a comportarse de modo no cooperativo pero sigue contando con más recursos que los demás Estados, por lo que es capaz de imponer acuerdos que le beneficien de modo desproporcionado o de exigir a otros que incurran en costes para mantener la infraestructura económica internacional. Como resultado, la teoría predice que cuando el hegemón entra en declive y se comporta de modo coercitivo, el sistema económico internacional tenderá a la fragmentación y a la ruptura (Krasner, 1976: 318).

La teoría no asegura, sin embargo, que la cooperación sea imposible en ausencia de un hegemón (el argumento inicial de Kindleberger hablaba de estabilidad y no de cooperación). Sí apunta que cuando el líder se comporte de modo menos benevolente e imponga costes sobre los demás Estados, éstos se sentirán explotados y, si tienen recursos, plantearán resistencia a las exigencias del líder. Asimismo, sugiere que el aumento del número de países con poder económico aumenta los costes de negociación, lo que dificulta la coordinación de políticas económicas. Como resultado la probabilidad de ruptura del orden liberal aumenta y los incentivos para la cooperación disminuyen.

Por último, hay que señalar que incluso en etapas de declive del líder es posible que se pueda mantener la cooperación si no desaparecen las instituciones internacionales creadas durante el periodo de hegemonía. En la próxima sección analizaremos cómo los regímenes facilitan la cooperación en periodos post-hegemónicos.

En definitiva, la teoría de la estabilidad hegemónica tiene puntos fuertes y puntos débiles. Nos proporciona un enfoque sistémico que ayuda a pensar en las condiciones estructurales necesarias para lograr la estabilidad del sistema económico internacional (independientemente de que sean uno o más Estados quienes se ocupen de ellas), y a entender que el auge y la caída de potencias dominantes juegan un papel importante en la dinámica del cambio estructural del sistema económico internacional (Gilpin, 1987:

19. Véanse Lake (1991) y Keohane (1984) para una discusión del nivel de recursos productivos, financieros, energéticos, tecnológicos y comerciales con los que contaban Gran Bretaña y Estados Unidos durante sus periodos de hegemonía.

92). Además, explica relativamente bien algunas de las etapas de crecimiento y recesión mundiales. Sin embargo, tiene varias limitaciones. Primero, no es capaz de explicar cuándo y por qué comienza el declive del líder y bajo qué condiciones éste se comportará de modo coercitivo o benevolente. Segundo, al considerar a los Estados como actores unitarios y no analizar los procesos de política interna dentro de cada uno de ellos, no proporciona microfundamentos para explicar cómo se determinan sus preferencias y cómo se resuelven sus *trade off* políticos internos, que son los que, en última instancia, determinan que un hegemon potencial decida comportarse como un líder. Tercero, es difícil contrastar la teoría debido a que muchas de las variables con las que trabaja son difíciles de definir con concreción, lo que provoca que su lógica sea sugerente pero que sea virtualmente imposible someterla a una contrastación empírica rigurosa. Cuarto, desde un punto de vista teórico es perfectamente posible que más de un país provea la infraestructura necesaria para el mantenimiento de la estabilidad internacional, siempre que exista una convergencia de intereses (Lake, 1993: 464). Por lo tanto la hipótesis de Kindleberger de que es necesario que exista un solo hegemon es incorrecta porque no se corresponde con la evidencia empírica en el periodo posterior a la hegemonía de Estados Unidos. Finalmente, la teoría predice que la cooperación multilateral en un mundo sin un único hegemon es muy poco probable, lo que implica un determinismo extremadamente pesimista sobre las posibilidades de crecimiento y estabilidad de la economía mundial. Este último problema ha llevado al desarrollo de teorías alternativas, que parten de la idea de hegemonía, pero que incorporan nuevas variables y llegan a conclusiones diferentes. A continuación revisaremos la teoría de los regímenes internacionales, que defiende que la cooperación es posible en ausencia de una potencia hegemónica.

IV.2. *Regímenes internacionales*

La definición generalmente aceptada de régimen internacional es la que propone Krasner, para quien “los regímenes pueden ser definidos como un conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los distintos actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983: 2). Los regímenes aparecen alrededor de temas concretos en las relaciones transnacionales. No especifican necesariamente reglas de cooperación *per se*, sino que describen áreas específicas de gobierno colectivo en temas de interés para la comunidad internacional, que van desde la promoción de un sistema comercial liberal hasta las normas de protección del medio ambiente.

Los regímenes suelen tomar la forma de organizaciones internacionales y acostumbra a tener sedes permanentes, como la OMC, el Fondo Monetario Internacional, el

Banco Mundial, la Unión Europea o la OCDE. Sin embargo, también pueden existir como una serie de cumbres intergubernamentales que se repiten a lo largo del tiempo, como el G-7/8, las reuniones sobre desarrollo sostenible impulsadas por las Naciones Unidas o las cumbres de la OPEP.

La definición de Krasner ha sido criticada por su amplitud y ambigüedad, especialmente en lo que se refiere a los términos “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión”. Existen multitud de tratados y acuerdos puntuales intergubernamentales, pero resulta difícil precisar cuándo éstos se convierten en regímenes. Los acuerdos internacionales se producen cuando uno o varios Estados aceptan un conjunto de reglas, normas y principios específicos sobre un tema transnacional concreto y en un momento determinado del tiempo. Las reglas suelen ser más precisas que las normas y que los principios, y definen las obligaciones y los derechos de los Estados. Las reglas pueden ser modificadas con mayor facilidad que las normas, ya que muchas veces es posible alcanzar los objetivos definidos en los principios del acuerdo mediante distintas reglas de comportamiento (Keohane, 1984: 58).

Para que un acuerdo puntual se convierta en un régimen, sus miembros deben reconocer la validez de los acuerdos a lo largo del tiempo y dedicar recursos a mantenerlo. Los regímenes dan lugar a la institucionalización de la cooperación y permiten a los Estados gestionar conflictos derivados de interdependencias en lugar de recurrir a estrategias unilaterales, incluso cuando estas estrategias pueden reportarles mayores beneficios en el corto plazo.

La función principal de los regímenes es la de facilitar acuerdos. Un régimen internacional no puede convertirse en un órgano de gobierno supranacional ya que, aunque los Estados que participan en ellos se sienten hasta cierto punto obligados al cumplimiento de las reglas establecidas, no existe un modo de hacer que éstas sean impuestas. Pero, aunque los regímenes no pueden obligar a los Estados a comportarse de un modo determinado, facilitan la cooperación al modificar el contexto en el que interactúan y calculan los costes y beneficios de sus acciones.

El estudio de la formación de los regímenes internacionales ha identificado tres causas de su origen: poder, convergencia de intereses y consenso derivado de los avances del conocimiento.

Las escuelas realista y marxista de relaciones internacionales sostienen que los regímenes reflejan la distribución de poder en el sistema internacional. Según esta interpretación, los regímenes se establecen para servir los intereses del actor dominante y tienden a debilitarse cuando éste entra en declive²⁰. Algunos autores como Strange (1983) o la escuela marxista sostienen que los regímenes no son más que un instrumento de las potencias dominantes para avanzar sus intereses particulares, tanto económicos como ideológicos. Desde este punto de vista, el término régimen es equívoco y analíticamente

20. Véase la discusión sobre el papel de las potencias hegemónicas de la sección anterior.

te poco útil, ya que oscurece la característica fundamental del sistema internacional, que es la anarquía, de la que se deriva la imposibilidad de la cooperación sin coerción.

La interpretación de la escuela neo-liberal de las relaciones internacionales también destaca la importancia de las preferencias de los Estados en la formación de regímenes, pero resta importancia al papel del hegemon. Aun reconociendo que suele ser una potencia hegemónica la que impulsa la creación de los regímenes, el enfoque liberal enfatiza que el declive del hegemon no implica necesariamente la ruptura de los regímenes. Como señala Keohane (1984: 50): “los regímenes internacionales son más fáciles de mantener que de crear. La cooperación es posible sin una potencia hegemónica no sólo porque los intereses compartidos puedan llevar a la creación de regímenes, sino porque las condiciones necesarias para mantener un régimen son menos demandantes que las condiciones necesarias para crearlo”. Según este enfoque los Estados, aun siendo egoístas racionales, participan en la creación de regímenes porque consideran que éstos sirven a sus intereses a largo plazo. Los regímenes son útiles para los Estados no porque tengan autoridad legal, sino porque, en general, no resulta beneficioso para los países romper la red de acuerdos internacionales que han suscrito. Más específicamente, los regímenes son útiles para los Estados porque cumplen las funciones siguientes.

Primero, reducen los costes de transacción al establecer redes de comunicación mediante el establecimiento de instituciones formales, lo que reduce los costes de la negociación al permitir a los diplomáticos un rápido acceso a normas previamente aceptadas en materias conflictivas. Ello evita que se vean involucrados en discusiones interminables o que recurran a amenazas para llegar a un acuerdo. Éste es el fundamento teórico del mecanismo de resolución de conflictos que se incorporó en la creación de la OMC en 1995. Este mecanismo facilita el cumplimiento del régimen de comercio internacional a través del establecimiento de una secuencia de reglas que culmina en un arbitraje de obligado cumplimiento llevado a cabo por un panel de expertos independientes.

Segundo, los regímenes aumentan la información y reducen la incertidumbre. Permiten organizar y estructurar la interacción repetida entre países al establecer de modo estable unas reglas de comportamiento compartidas, que permiten a los negociadores anticipar el comportamiento de sus colegas de otras nacionalidades. Asimismo, una vez que se ha establecido un régimen y que han entrado en vigor varios acuerdos, se reducirán los incentivos para que los Estados violen sus compromisos, al tiempo que aumentan los beneficios esperados de seguir operando dentro del procedimiento adoptado (Keohane, 1984: 89). Este proceso permite aumentar la información disponible e incrementar la vigilancia de unos Estados sobre otros, a la vez que aumenta los incentivos para que aquellos países no miembros de un régimen decidan incorporarse al mismo, ya que de esta forma pueden tener a su disposición mayor información sobre el comportamiento de los demás países que si negociaran con ellos de forma bilateral.

Tercero, los regímenes permiten la negociación simultánea sobre diversos temas interrelacionados, lo que facilita la formación de coaliciones entre distintos Estados con los mismos intereses y el empleo de “pagos compensatorios” que facilitan los acuerdos. Por ejemplo, en la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) se logró un acuerdo global sobre el comercio de bienes (con acuerdos específicos en agricultura y textiles), servicios, propiedad intelectual e inversión, además de la creación de la OMC. Este acuerdo fue posible gracias al intercambio de concesiones entre coaliciones de países con intereses comunes y no hubiera sido alcanzado en ausencia de un régimen comercial previamente establecido.

Finalmente, el hecho de que un Estado pertenezca a varios regímenes simultáneamente refuerza los incentivos para que adopte una actitud cooperativa en todos ellos, ya que su reputación y credibilidad en el conjunto del sistema se verán afectadas negativamente si persigue una estrategia no cooperativa en uno de ellos.

Una explicación alternativa de la formación de regímenes niega que los Estados sean actores unitarios y que se comporten siempre como entes racionales autointeresados. Este enfoque, basado en las teorías cognitivas, parte de la base de que los intereses de los Estados no son fijos, sino que se ven modificados continuamente por las ideas y el desarrollo del conocimiento, así como por las personalidades y valores de los líderes políticos (Goldstein y Keohane, 1993). Un ejemplo del papel que juegan las ideas y el conocimiento en la formación de los regímenes son las “comunidades epistémicas”, que se definen como: “un grupo profesional que cree en la misma relación causa-efecto y confía en el método para contrastar dicha creencia al tiempo que comparte valores comunes, el diagnóstico y la solución para un problema específico” (Hass, 1990: 55). Las comunidades científicas pueden contribuir a la formación de regímenes al facilitar información a los políticos, de forma que los Estados modifiquen sus intereses y preferencias en el sistema internacional.

Por ejemplo, estas comunidades tuvieron un papel prominente en la formación del régimen de protección de la capa estratosférica. El descubrimiento en 1984 por parte de la comunidad científica internacional de que las emisiones de CFCs, que provenían de diversas aplicaciones industriales, comerciales y domésticas, eran directamente responsables de la destrucción de la capa de ozono, sirvió para generar un intenso debate en las comunidades políticas y científicas internacionales acerca de la necesidad de plantear soluciones a largo plazo. La comunidad científica trabajó estrechamente con las instituciones políticas internacionales y con diversas organizaciones no gubernamentales para ofrecer a los políticos vías de solución basadas en rigurosos estudios científicos empíricamente contrastados. Como resultado, en 1985, 184 Estados participaron en la convención de Viena sobre protección de la capa de ozono, que fue el inicio de un régimen internacional que se ha visto extendido desde entonces mediante la ratificación de diversos protocolos medioambientales que limitan las emisiones de CFCs, como el de Montreal en 1987, o que abordan temas más amplios, como el cambio climático (Kioto

1997). Este ejemplo demuestra cómo los intereses de los Estados se vieron directamente afectados por la difusión del conocimiento y facilitaron la creación de un régimen internacional que se ha extendido y ampliado desde su creación.

De hecho, desde 2005 la comunidad científica internacional está presentando cada vez más pruebas de que el cambio climático está causado por las emisiones de CO₂, lo que está llevando a una mayor concienciación en la clase política mundial de que es indispensable establecer un nuevo régimen internacional para ralentizar o revertir el cambio climático²¹.

Una vez que se establecen los regímenes y que los Estados perciben que pueden avanzar sus intereses mediante su continuada utilización, adquieren una dinámica propia, evolucionan de modo autónomo y llegan a restringir las acciones de los Estados que los integran. Incluso en el caso de que los regímenes hayan sido creados por una potencia hegemónica, cuando el poder del hegemón se erosiona los regímenes tienden a sobrevivir por diversos factores, como la persistencia de intereses convergentes, la ausencia de una mejor alternativa para promover la cooperación o la propia inercia. Un ejemplo del dinamismo y del poder de los regímenes intergubernamentales lo encontramos en el proceso de integración europea. Desde los años cincuenta varios países europeos comenzaron a cooperar por motivos económicos y políticos mediante tratados en áreas muy específicas, como los mercados del carbón y del acero. La interdependencia entre los Estados europeos llevó a la firma de tratados intergubernamentales y a la creación e institucionalización de organismos como la Comisión, el Consejo y el Parlamento, que promueven la cooperación en un número de áreas cada vez mayor. Como resultado, los intereses y las políticas nacionales de los miembros de la Unión Europea se ven afectados de modo importante por las reglas de cooperación reflejadas en este régimen, que ha evolucionado y se ha transformado de un modo espectacular desde su creación²².

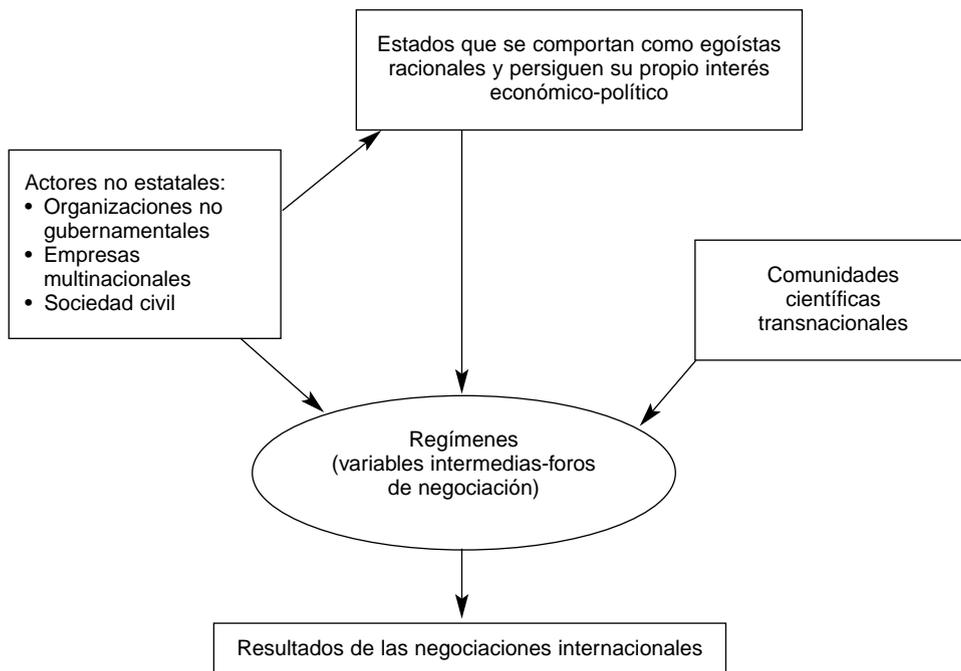
En síntesis, podemos decir que el estudio de los regímenes internacionales ayuda a entender la cooperación intergubernamental. En una situación económica internacional como la actual, en la que no existe una única potencia hegemónica, los regímenes aparecen como el modo más eficaz de que los distintos Estados que persiguen su propio interés dentro de un sistema anárquico alcancen la coordinación de sus políticas. Como ilustra el cuadro 3, los regímenes pueden ser interpretados como “variables intermedias” (Krasner, 1983), que nos ayudan a comprender cómo se alcanzan resultados cooperativos en las relaciones internacionales.

21. Los estudios más destacados han sido el llamado Informe Stern (Tesoro Británico, 2006) y el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático de Naciones Unidas (WMO/UNEP, 2007).

22. Véanse Moravcsik (1998), Tsoukalis (2005) y Wallace y Wallace (2005).

CUADRO 3.

REGÍMENES COMO VARIABLES INTERMEDIAS



Por una parte, los Estados persiguen su propio interés e intentan maximizar sus beneficios económico-políticos. El poder relativo de cada Estado es distinto y viene determinado por sus recursos económicos y militares y por la estructura del sistema político internacional. Podemos encontrarnos ante una estructura unipolar, con una única potencia hegemónica o ante una multipolar, con dos o más hegemones regionales. A pesar de que los Estados son los actores principales del sistema político internacional, debemos reconocer la importancia de actores no estatales, como las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales o la sociedad civil en general, cuyo papel en la política internacional se está volviendo más importante conforme la globalización económica avanza y el poder del Estado se diluye (Strange, 1996). Asimismo, las comunidades científicas también juegan un papel importante al aumentar la información de la que disponen los políticos en temas que requieren de la cooperación internacional, llegando a modificar las preferencias de los Estados a largo plazo.

Todas estas fuerzas constituyen los factores que, actuando a través de los regímenes, dan lugar a los resultados que observamos en las negociaciones internacionales. Los regímenes pueden ser considerados como el foro de debate sobre los problemas transna-

cionales en los que existen conflictos de intereses, pero sobre los que es posible llegar a acuerdos mediante el ajuste de las posturas de los Estados a través de la negociación. Por lo tanto, son elementos decisivos para la práctica continuada de la cooperación, al facilitar acuerdos y pervivir a lo largo del tiempo, incluso cuando algunas de las condiciones que permitieron su nacimiento (como la existencia de un hegemón) han desaparecido.

V. CONCLUSIÓN

Como afirma Cohen (2000: 246): “la cooperación internacional, como el amor pasional, es algo bueno pero difícil de sostener”. Cuando existen intereses compatibles entre Estados es posible ajustar las políticas nacionales para alcanzar una situación mutuamente beneficiosa. Sin embargo, ésta es difícil de mantener a lo largo del tiempo ya que los Estados tienen incentivos para romper los acuerdos cuando pueden obtener mayores beneficios en el corto plazo actuando de forma unilateral. El análisis de la teoría de juegos permite demostrar que la cooperación es difícil de alcanzar cuando el horizonte temporal para los Estados es corto debido a los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los gobiernos. La inexistencia de un gobierno global capaz de obligar al cumplimiento de los tratados, que es una característica estructural del sistema político internacional, implica que la cooperación sólo será sostenible cuando exista una continuada convergencia de intereses entre países.

El análisis de las teorías de la estabilidad hegemónica y de los regímenes internacionales ha subrayado que la existencia de un hegemón facilita la cooperación internacional al proveer la infraestructura económica necesaria para la estabilidad del sistema. Sin embargo, la existencia de una potencia hegemónica no es condición necesaria ni suficiente para alcanzar la cooperación, lo que demuestra que la teoría de la estabilidad hegemónica es útil como una primera aproximación a la cooperación, pero limitada en sus predicciones, así como difícil de contrastar. Las teorías de los bienes públicos y de los problemas de acción colectiva en grupos pequeños demuestran que es posible que un grupo de dos o más Estados provean la infraestructura económica. Empíricamente, la pervivencia de la cooperación en el período posthegemónico de las últimas tres décadas resalta las limitaciones de la teoría de la estabilidad hegemónica y obliga a estudiar la importancia de los regímenes internacionales. La teoría de los regímenes demuestra que los Estados tienen incentivos para entrar en acuerdos internacionales, así como para mantenerlos a lo largo del tiempo porque éstos les permiten defender sus intereses de un modo más eficaz que si negociaran acuerdos bilaterales o si actuaran de modo unilateral.

Una economía globalizada y multipolar necesita de cierto grado de coordinación de políticas económicas para que los beneficios derivados del libre movimiento de factores

productivos aumenten el bienestar y la riqueza a nivel agregado. Este artículo ha mostrado que la cooperación es difícil, pero no imposible.

Referencias

- Axelrod, Robert. 1984. *The evolution of cooperation*. Nueva York, Basic Books.
- Baldwin, David. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Banco Mundial. 2005. *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism and Development*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bayne, Nicholas. 2000. *Hanging In There. The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*. Londres: Ashgate.
- Bayne, Nicholas y Stephen Woolcock. 2003. *The New Economic Diplomacy: decision making and negotiation in international economic relations*. Londres: Ashgate.
- Cohen, Benjamin. 2000. «The triad and the unholy trinity: problems of international monetary cooperation», en Jeffrey Frieden y David Lake, eds., *International Political Economy*. Londres y Nueva York: Bedford, St Martin's: 245-256.
- Cohen, Benjamin. 2007. «The Transatlantic Divide: Why Are American and British IPE So Different?», *Review of International Political Economy*, 14, 2, mayo: 197-219.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy, Participation, and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Dixit, Avinash y Barry Nalebuff. 1991. *Pensar estratégicamente*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Evans, Peter. 1997. «The eclipse of the State: Reflections on Stateness in an Era of Globalization», *World Politics*, octubre: 62-87.
- Evans, Peter, Harold Jacobson y Robert Putnam, coords. 1993. *Double-Edge Diplomacy*. Berkeley: University of California Press.
- Frieden, Jeffrey. 1994. «Exchange Rate Politics», *Review of International Political Economy*, vol. 1, 1: 81-98.
- Frieden, Jeffrey y David Lake, eds. 2000. *International Political Economy*. Londres y Nueva York: Bedford, St Martin's.
- Frieden, Jeffrey y Lisa Martin. 2002. «International Political Economy: The State of the Sub-Discipline», en Ira Katznelson y Helen Milner, eds., *Political Science: The State of the Discipline*. Nueva York: W.W. Norton.
- Friedman, Milton y Anne Schwartz. 1963. *A Monetary History of the United States*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gibbons, Robert. 1992. *Game Theory for Applied Economists*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. 1971. «The Politics of Transnational Economic Relations», *International Organization*, 25, verano.

- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert. 2000. *The Challenge of Global Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldstein, Judith y Robert Keohane. 1993. *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gowa, Joanne. 1994. *Allies, Adversaries, and International Trade*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grieco, Joseph. 1990. *Cooperation among Nations*. Nueva York: Cornell University Press.
- Hass, Peter. 1990. *Saving the Mediterranean*. Nueva York: Columbia University Press.
- Hass, Peter. 1992. «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, vol. 46 (1): 1-37.
- Hoffmann, Stanley. 1960. *Contemporary Theory in International Relations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1977. *Power and Interdependence*. Boston: Little, Brown and Company.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The general theory of employment, interest, and money*. Londres: McMillan and Co. Limited.
- Kindlenberger, Charles. 1973. *The world in Depression 1929-1939*. University of California Press.
- Kindlenberger, Charles. 1981. «Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides», *International Studies Quarterly*, 25: 242-252.
- Kirshner, Jonathan. 1995. *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Kirshner, Jonathan. 2003. «Money is politics», *Review of International Political Economy*, Volume 10, Issue 4: 645-660.
- Krasner, Stephen. 1976. «State Power and the Structure of International Trade», *World Politics*, 28: 317-47.
- Krasner, Stephen, ed. 1983. *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen y M. Webb. 1989. «Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment», *Review of International Studies*, 15: 183-198.
- Krueger, Anne. 1995. *Trade Policies and Developing Nations*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Lake, David. 1991. «British and American Hegemony Compared», en Jeffery Frieden y David Lake, eds., *International Political Economy*. Londres y Nueva York: Bedford, St Martin's: 127-139.

- Lake, David. 1993. «Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential», *International Studies Quarterly*, 37: 459-489.
- Lawrence, Robert. 1995. *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington DC: Brookings Institution.
- Leys, Colin. 1995. *The rise and fall of development theory*. Bloomington: Indiana University Press.
- Maddison, Angus. 1998. *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*. Barcelona: Ariel Historia.
- Milner, Helen. 1992. «International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and weaknesses», *World Politics*, abril.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Odell, John. 2000. *Negotiating the World Economy*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Putnam, Robert. 1988. «Diplomacy and Domestic politics; the logic of two-level-games», *International Organization*, vol. 42, 4.
- Putnam, Robert y Nicholas Bayne. 1984. *Hanging together. Cooperation and conflict in the seven-power summits*. Londres: Sage.
- Ruggie, John. 1982. «International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order», *International Organization*, 36, 2, primavera.
- Schelling, Thomas. 1960/1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sindal, Duncan. 1985. «The Limits of Hegemonic Stability Theory», *International Organization*, 39, otoño.
- Smith, Adam. 1776/1997. *La riqueza de las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Steinberg, Federico. 2007. *Cooperación y conflicto: comercio internacional en la era de la globalización*, Madrid: Editorial Akal.
- Stiglitz, Joseph. 2006. *Making Globalization Work*. Nueva York: W.W. Norton.
- Strange, Susan. 1983. «Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis», en Krasner, ed., *International Regimes*.
- Strange, Susan. 1988. *States and Markets*. Londres: Printer.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tesoro Británico. 2006. *Informe Stern*. Disponible en www.hm-treasury.gov.uk
- Tsoukalis, Loukas. 2005. *What kind of Europe?* Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, William y Helen Wallace, coords. 2005. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Walter, Andrew. 1991. *World Power and World Money*. Nueva York: St. Martin's Press.

- Waltz, Kenneth. 1959. *Man, the State and War*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of World Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Wilkinson, Rorden. 2006. *The WTO: Crisis and the governance of global trade*. Londres: Routledge.
- WMO/UNEP. 2007. *Fourth Assessment Report*. Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponible en www.ipcc.ch.
- Woods, Ngaire. 2006. *The Globalizers: the IMF, the World Bank and their Borrowers*. Nueva York: Cornell University Press.

Presentado para evaluación: 16 de abril de 2006

Aceptado para publicación: 14 de mayo de 2007

FEDERICO STEINBERG

federico.steinberg@uam.es

Es investigador de Economía Internacional en el Real Instituto Elcano y profesor en la UAM.