

Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional)

ESTHER BARBE*

La reciente celebración del 20 aniversario de los acontecimientos de 1968 ha traído a debate, nuevamente, el significado de dicha fecha. Desde la perspectiva del estudioso de las relaciones internacionales 1968 se ha convertido en un momento clave para señalar el inicio de una *era de cambios en la sociedad internacional*.

El mismo 1968 nos ofrece ejemplos notables: la ofensiva Têt en Vietnam supone la derrota de la potencia hegemónica en el mundo; la ocupación de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia y el abandono francés de la estructura militar integrada de la OTAN destacan las divergencias en el seno de los bloques, y el acuerdo entre soviéticos y norteamericanos para iniciar negociaciones sobre la limitación de armas estratégicas comporta el comienzo de la distensión.

Veinte años después sabemos que las relaciones Norte-Sur y el papel de los organismos internacionales habían de variar sustancialmente a lo largo de los años setenta llevados de la filosofía que impregnaba la Resolución 3201 de las Naciones Unidas sobre un Nuevo Orden Económico Internacional; conocemos el impacto sufrido por el sistema internacional a partir de la crisis monetaria y energética de principios de los setenta y, todavía, vivimos en la era Reagan que, desde el punto de vista internacional, ha supuesto el paso de una segunda guerra fría¹ a la esperanza de una nueva distensión.

En definitiva, se han producido una serie de novedades que han modificado sustancialmente las características del sistema internacional. De ahí que, llevados por los cambios de la realidad, los teóricos de las relaciones internacionales hayan generado en las dos últimas décadas nuevos instrumentos de análisis ca-

* Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.

paces de explicar la situación actual. Situación que, de modo general, se presenta bajo un calificativo: el de la complejidad.

Complejidad que se explica por el funcionamiento paralelo de diversos juegos en las relaciones internacionales contemporáneas. Entre los diversos juegos existentes hay que destacar por su papel dominante el juego de las grandes potencias centrado en la disuasión nuclear y el juego de las relaciones económicas internacionales, generador de interdependencia. Parafraseando a Henry Kissinger se puede apuntar que mientras en el primer juego, representado por el equilibrio del poder de base nuclear, el éxito se halla en el mantenimiento del «statu-quo»; en el segundo caso, el éxito de una política pensada para una situación de interdependencia se halla en la negociación permanente.

La convergencia de ambos juegos —las relaciones diplomático-estratégicas entre Washington y Moscú y las relaciones económicas internacionales— constituye hoy en día el centro de interés de un buen número de analistas. Este es el caso de los nuevos realistas, que dominan en la actualidad el panorama teórico de las relaciones internacionales en Estados Unidos.²

Desde el punto de vista analítico estos realistas de los ochenta han dotado a la teoría de las relaciones internacionales de nuevos instrumentos; entre los que destaca el *régimen internacional* que, para algunos autores, ha abierto «la línea de investigación más fecunda y sugerente»³ de los últimos años en el campo de estudio que nos ocupa.

1. ¿QUÉ ES UN RÉGIMEN INTERNACIONAL?

Antes de presentar las definiciones más habituales del concepto se puede precisar que el régimen internacional es *una construcción teórica* que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino *las situaciones de orden* (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) *existentes en un campo de actividad (issue-area)⁴ internacional.*

Por su complementariedad y su amplia aceptación se pueden recoger aquí dos definiciones sucesivas de régimen internacional. Se trata, en primer lugar, de la definición de Stephen Krasner, para quien «los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad».⁵

En segundo lugar, para Robert Keohane y Joseph Nye «los regímenes son redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en un campo de actividad».⁶

Una vez definido el concepto de régimen internacional, este artículo pretende profundizar el tema desde una doble perspectiva. En primer lugar se trata de presentar este instrumento de análisis en base a dos coordenadas (los cambios de la realidad internacional y la formulación teórica consecuente); y en segundo lugar se trata de aplicar dicho instrumento a un campo de actividad internacional concreto (el mar).

2. MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL

El concepto de régimen hace su aparición en las relaciones internacionales a mediados de los años setenta y de la mano de la aproximación sistémica.⁷

Las condiciones históricas del momento motivan la aparición de este instrumento teórico que introduce novedades respecto del paradigma del realismo, basado en la lucha por el poder, dominante en las relaciones internacionales a lo largo de toda la guerra fría. En este sentido se puede avanzar que los «usuarios del régimen como instrumento de análisis» parten de la noción de Organización Internacional (obsérvese la utilización del singular y de mayúsculas) frente a la concepción de los realistas clásicos, como Hans Morgenthau o Raymond Aron, de anarquía internacional.

La aparición de un nuevo instrumento de análisis en los años setenta, como es el régimen internacional, se explica en base a las condiciones cambiantes de la realidad. De este modo, el régimen internacional pretende explicar una situación para la que no existían instrumentos adecuados, pues «el impacto de los acontecimientos internacionales durante los setenta y más adelante se produjo de un modo para el que no se disponía de explicaciones elaboradas de antemano».⁸

Los acontecimientos de los setenta —la distensión USA-URSS basada en la paridad nuclear, la capacidad comercial de Europa y de Japón, la crisis del sistema monetario, la derrota de los Estados Unidos en Vietnam y la política de la OPEP de embargo y aumento de precios— tendrán consecuencias de carácter global, para el conjunto del sistema internacional. Situación que queda recogida en el «espíritu de la época»: la voz de alarma levantada por el Informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento (1972), según el cual los problemas del momento (polución, explosión demográfica, subalimentación) son de carácter planetario.

De este modo, la realidad internacional comienza a interpretarse en términos de globalidad. La teoría de las relaciones internacionales genera un nuevo paradigma de interpretación —*el paradigma globalista*— que surge frente al modelo estatocéntrico del realismo dominante durante la guerra fría y a partir del fracaso de las teorías de la integración regional, motivadas por el fenómeno comunitario, de los años sesenta.

3. VISIÓN GLOBAL, ORDENADA Y REALISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La suma de los aspectos históricos y teóricos citados hasta ahora crea el marco en el que se encuadra la noción de régimen internacional. Es un marco de *carácter global*, en el que se admite la existencia de *orden internacional* y en el que se opera con *categorías realistas*.

El carácter global está determinado por las condiciones de *interdependencia compleja* del sistema internacional que se recogen en los siguientes puntos: 1. Disminución del papel de la fuerza militar; 2. Importancia de múltiples campos de actividad, no ordenados jerárquicamente, y 3. Existencia de diversos canales de contacto entre las sociedades.⁹

A partir de lo dicho se rompe el esquema estatocéntrico (comunicación intergubernamental y prioridad de lo militar) para adoptar una visión global y pluralista de los acontecimientos internacionales.

La existencia de un cierto orden —una *Organización Internacional*— derivaría de la propia realidad. Los cambios de los setenta suponen una violación de acuerdos institucionales y una alteración de la estructura del sistema internacional (retroceso de la hegemonía americana). De hecho, el discurso sobre la erosión de la hegemonía de los Estados Unidos es un elemento central en la teoría de regímenes.

Sin embargo, y a pesar del fracaso de las instituciones formales y de la alteración sistémica, no se produce de manera generalizada una reacción centrífuga por parte de los estados. Es por ello, justamente, que los analistas han creído detectar *la existencia de un cierto orden o de un cierto gobierno* (en un sentido menos formal que el de las organizaciones internacionales institucionalizadas y alejado de las concepciones supranacionales de los integracionistas. *El concepto de régimen internacional conceptualiza dicho fenómeno*. Idea que queda bien precisada en los siguientes términos: «los regímenes continúan en cierto modo limitando y condicionando el comportamiento de los estados entre ellos a pesar del cambio sistémico y de la erosión institucional. Desde esta perspectiva se considera que los regímenes internacionales disfrutan de un grado relativo de autonomía, si bien su duración es desconocida».¹⁰

Se ha dicho que la teoría de regímenes introduce *categorías de análisis realistas*. Para ser más precisos, tal y como queda recogido en estudios recientes, «la literatura sobre regímenes ha de ser vista como un experimento que reconcilia las tradiciones del realismo y del idealismo».¹¹

En efecto, la misma idea de régimen supone que el comportamiento del estado está influido por normas de carácter internacional a la vez que es totalmente coherente con la política dictada por el interés nacional. Así, las categorías de *poder* y de *interés nacional*, propias del realismo clásico de Hans Morgenthau,¹² están presentes en el análisis de regímenes.

Se formula, por tanto, una aproximación, en la que convergen elementos del estudio de los organismos internacionales de base idealista (origen de la concepción integracionista mundial o regional) y de la visión realista de un mundo totalmente anárquico en el que el único dictado del comportamiento es la maximización del poder estatal.

4. NIVELES DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL

Este comportamiento organizado —la existencia, por tanto, de regímenes— queda limitado a algunos *campos de actividad*. De ahí que los estudios realizados se hayan centrado en temas tales como el comercio, la moneda, el petróleo o el mar. Campos de actividad en los que no se impone el determinismo estructural del modelo realista.

Tal y como expone Kal J. Holsti, «es un error creer actualmente que la estructura del poder y de la influencia en el mundo polariza todos los campos de actividad, ya que existen problemas a los que deben enfrentarse estados de características muy diferentes y en los que las dos grandes potencias no ocupan,

o no se han apropiado, las posiciones dominantes. En resumen, la estructura del poder y de la influencia en el mundo (...) aparece bajo formas diferentes según el campo de actividad que se toma en consideración». ¹³

Se excluye, por tanto, el análisis en términos de régimen internacional en aquellas áreas que tengan relación directa con «la lucha por el poder y por la paz» (formulación clásica de Morgenthau). Si bien la mayor parte de autores lo hacen así, en algunos casos el concepto de régimen se ha ampliado hasta llegar a confundirse con la propia estructura del sistema internacional, hablándose de régimen bipolar tal y como hacen algunos teóricos italianos. ¹⁴

Al margen de ejemplos concretos como el anterior, interesante para nosotros por la proximidad del marco académico en el que se produce, se pueden establecer tres grandes grupos a partir de la visión que se ha adoptado del régimen internacional.

El primero de dichos grupos está formado por aquellos autores que *supeditan la existencia del régimen al equilibrio del poder* y a la expresión de los intereses nacionales, negándole autonomía en todos los campos de actividad. De este modo, el régimen es un instrumento inútil para el análisis. Esta posición ha sido defendida en los últimos años por teóricos norteamericanos de primera línea, como Kenneth Waltz, ¹⁵ o por autores británicos como Susan Strange. ¹⁶

El segundo grupo divide su análisis entre el modelo realista, aplicado a los campos de actividad en los que la seguridad se ve afectada (juegos de suma nula o situaciones de maximización de poder) y el modelo de la interdependencia compleja. En los campos de actividad en los que se da esta última situación (comercio, petróleo y moneda, entre otros) el régimen pretende explicar la *armonización de los comportamientos estatales para conseguir los resultados deseados en campos concretos de actividad*.

De este modo, el régimen actúa al margen de la estructura internacional y tiene por función aumentar beneficios a partir de una actuación coordinada. Ésta es la posición que defienden Ernst Haas ¹⁷ y Robert Keohane. ¹⁸ El trabajo teórico de este último ¹⁹ resume las dos corrientes (no excluyentes) de mayor novedad en el panorama teórico de las relaciones internacionales en Estados Unidos: el realismo estructuralista (que comparte con autores anti-régimenes como Kenneth Waltz) y la teoría de regimenes.

Finalmente, el tercer grupo defiende la idea antes recogida por la escuela italiana de que los «regimenes existen en todas las áreas de las relaciones internacionales, incluso en aquellas en las que hay mayor rivalidad entre potencias, tradicionalmente consideradas como claros ejemplos de anarquía». ²⁰

De este modo, el término de régimen es utilizado de manera puramente descriptiva para agrupar una serie de comportamientos estatales en un campo concreto de actividad aplicándose, como han hecho algunos autores, a fenómenos tales como el colonialismo, el Concierto Europeo del siglo XIX o la disuasión nuclear. Esta última interpretación es la menos aceptada entre los estudiosos.

5. ESTUDIO NEOREALISTA DEL MAR

De lo dicho anteriormente se desprende que la noción de régimen se aplica a campos específicos de la actividad internacional. En concreto, la teoría de regíme-

nes ha sido ampliamente aplicada a lo largo de los años setenta al estudio del mar. De ahí que existan diversos estudios sobre el *régimen de los océanos* (oceans regime). Antes de profundizar en ellos hay que precisar que el concepto de régimen no responde a formulaciones jurídicas;²¹ si bien en el caso del mar coincide con la fórmula de régimen jurídico adoptada en la Convención de Montego Bay (1982).

Entre los estudios existentes hay que destacar el análisis realizado por Robert Keohane y Joseph Nye en su famoso trabajo de 1977, *Power and Interdependence*, hoy convertido en un clásico de las relaciones internacionales. A pesar del tiempo transcurrido y de que el tema del mar ha sido uno de los más afectados por la «era Reagan» y su aplicación de política de gran potencia, que ha moderado la lógica interdependentista de los setenta en este campo de actividad, el trabajo de Keohane y de Nye mantiene su validez. Su interés analítico y el hecho de que sea prácticamente desconocido en España, dada la poca difusión de las obras teóricas actuales en relaciones internacionales, justifican la referencia al mismo en estas páginas.

El trabajo de Keohane y Nye se sitúa en el marco teórico del nuevo realismo o neorealismo en relaciones internacionales. Esto es, que combina el modelo realista clásico con el de la interdependencia compleja, cuyas características han sido anotadas anteriormente. En este marco, la función analítica del régimen es la de «dotar a los neorealistas de un vehículo útil para explorar los límites de la cooperación en un mundo inherentemente conflictivo».²²

Para los autores de «Power and Interdependence», los océanos constituyen un «campo de actividad» —base para la existencia de un régimen— que se determina de manera subjetiva. Así, según ellos, «los actores políticos establecen relaciones entre los temas de los océanos y, en consecuencia, los agrupan. Por ejemplo, hay muy poca relación funcional directa entre los derechos de pesca y las reglas para acceder a los minerales de los fondos marinos (...) mientras las actividades en los océanos sean consideradas de manera colectiva, se puede decir en nuestra terminología que existe un "campo de actividad" de los océanos».²³

Dicho campo de actividad merece en el análisis de «Power and Interdependence» una aproximación histórica. De ahí que Keohane y Nye centren su estudio en la evolución de los principios, normas, reglas y procedimientos (el régimen, por tanto) que se da en el tratamiento del mar.

El análisis está dividido en tres periodos (1920-1945; 1946-1967 y 1967-1975) que se justifican así: «en el medio siglo que sigue a la Primera Guerra Mundial, el principio de la libertad de los mares ha declinado desde el status de un régimen al cual se adhería la práctica totalidad de los estados relevantes (hasta 1945) a un régimen casi fuerte al que se adhería en principio la mayor parte de estados, pero existían desafíos importantes (1946-1966) y finalmente, a un régimen casi débil en el que los desafíos son tan grandes que el status de las reglas se ha puesto en duda (desde 1967) (...) El principio de la libertad de los mares ha sufrido una erosión gradual haciendo la identificación de los periodos del régimen un tanto arbitraria. Sin embargo, dos momentos decisivos —la Declaración Truman y el discurso de Pardo— son suficientes para permitirnos identificar los tres periodos del régimen».²⁴

El primero de dichos momentos (la Declaración Truman de 1946) responde a un comportamiento clásico —el apetito económico y territorial de una nueva gran potencia (en este caso las demandas de los Estados Unidos sobre la plataforma continental)— mientras que el segundo (el discurso del embajador Pardo, en 1967) responde a un comportamiento revolucionario en el marco internacio-

nal (la filosofía de la redistribución de la riqueza aplicada a la explotación de los fondos marinos).

El objetivo de Keohane y de Nye —a partir de su estudio de la evolución del régimen de los océanos— es demostrar que este campo de actividad está más próximo del modelo de la *interdependencia compleja* que del modelo realista.

La situación de *interdependencia* se habría generado sobre todo a partir de 1967. El momento simbólico de 1967 comporta el paso de un juego de suma no nula (por ejemplo, la regulación del tráfico en los mares es una ganancia para todos los usuarios) a un juego de suma nula (así, en una distribución de recursos limitados la ganancia de un usuario comporta la pérdida o no-ganancia de los restantes).

La *complejidad* en este campo de actividad se debe tanto a razones objetivas (la tecnología incorpora nuevos temas de discusión a la política del mar) como a razones subjetivas (la voluntad política de los nuevos estados tendrá un peso importante).

La nueva situación en las relaciones internacionales, propia de los años setenta y bien recogida en el caso de la evolución del régimen del mar, lleva a algunos autores a afirmar que se está generando una *nueva conciencia*. Explicación a múltiples preguntas, como las que plantea Ernst Haas: ¿Qué causa el cambio hacia las zonas de conservación para la pesca, las zonas libres de polución, las restricciones en el tránsito y los controles internacionales en la explotación de los fondos marinos? ¿Quién es responsable de la norma de que los océanos sean «patrimonio de la humanidad», un bien público por excelencia? Mientras el régimen en evolución está lejos de crear reglas que reconozcan esta norma por completo o de institucionalizar el bien público, ello representa sin embargo un progreso en nuestro pensamiento acerca de la pesca, los productos químicos, el precio del manganeso y la seguridad de los petroleros. Estos temas, antes de 1970, no se veían ligados entre sí. Los cambios inconexos en la manera de pensar, hoy en día, acerca de los recursos, de la economía del desarrollo, de las dietas y de la toxicidad se presentan juntos en *un síndrome nuevo, una nueva conciencia* considerada *conocimiento para adaptarse* por todos aquellos que piensan que estos temas deberían estar ligados.²⁵

Complejidad e interdependencia serían, por tanto, dos conceptos que podrían aplicarse, a partir de la nueva conciencia existente, al mar como campo de actividad. Ese es el objetivo de Keohane y Nye: elaborar para el estudio de los océanos un modelo alternativo al generado por los realistas clásicos, centrado en la utilización militar del mar por parte de las grandes potencias.

Su objetivo responde, claramente, a las necesidades del momento. Sobre todo, si tenemos en cuenta que a lo largo de los años setenta los mismos clásicos del realismo americano, como Hans Morgenthau, reconocen la existencia de nuevas temáticas externas al modelo bipolar del mundo, en general, y del mar, en particular, y a las que se da un tratamiento casi-idealista: por ejemplo, la proposición de Morgenthau de crear agencias supranacionales para gestionar diversos temas (la polución, la energía, los fondos marinos, etc.).²⁶

6. APLICACIÓN DEL MODELO DE INTERDEPENDENCIA COMPLEJA AL ESTUDIO DEL MAR

El trabajo empírico de Keohane y Nye sobre el régimen de los océanos está centrado en dos aspectos fundamentales. Se trata, en primer lugar, de demostrar que el campo de actividad de los océanos se ajusta al modelo de la interdependencia compleja y, en segundo lugar, de explicar la evolución del régimen a partir de 1967 en base a varios modelos de interpretación (recogidos más adelante).

¿Por qué el modelo de la interdependencia explica mejor que el realista —basado en el uso de la fuerza, el predominio de lo militar y las relaciones intergubernamentales— el campo de actividad de los océanos durante los años setenta?

En primer lugar, Keohane y Nye consideran que *el papel de la fuerza ha variado en el campo de actividad de los océanos*, entendiéndose que se trata de la utilización del espacio y de los recursos en tiempo de paz. Este cambio se traduce en tres fenómenos: 1. la fuerza está presente en este área pero es más utilizada por los pequeños que por los grandes países; 2. la aparición de nuevas problemáticas relacionadas con los cambios tecnológicos o con la erosión del régimen invalidan la eficacia del recurso a la fuerza y 3. la fuerza se usa cada vez menos y en cualquier caso no es el factor determinante en el resultado.

En segundo lugar, porque *ha aumentado el número de temas de negociación*, como muestra el análisis histórico-comparativo de los foros en los que se ha abordado el Derecho del Mar (la Conferencia de La Haya de 1930 abordó seis temas centrales mientras que en la reunión de Caracas de 1974 la agenda negociadora tenía 25 temas centrales y 100 subtemas), y *no existe orden jerárquico entre ellos*. La aparición de nuevos temas está ligada a las innovaciones tecnológicas y a la erosión del régimen producida por los actores internacionales en alza durante los setenta (los estados jóvenes y las firmas multinacionales).

La ausencia de jerarquía significa que el supuesto militar (libertad de acción de las flotas) no se impone sistemáticamente frente a otros supuestos (económicos, tecnológicos). Keohane y Nye extraen esta conclusión del comportamiento negociador norteamericano durante la Tercera Conferencia sobre Derecho del Mar. Apuntan al respecto que «la defensa de la libertad de acción por parte de la Marina no siempre ha tenido una prioridad superior a la de los intereses económicos en la explotación de los recursos oceánicos o a la de las preocupaciones ecológicas respecto de la polución. La Marina, las grandes firmas petrolíferas y el Club Sierra a menudo no están de acuerdo y el gobierno de los Estados Unidos no ha sido capaz de mantener una jerarquía constante entre los diversos temas».²⁷

En tercer lugar, porque *se ha multiplicado el número de vías de contacto* en el campo de los océanos. Hay que destacar el aumento de relaciones transgubernamentales (entre burocracias nacionales), el papel cada vez más amplio de las organizaciones internacionales y la difusión de la actividad transnacional (compañías petrolíferas, por ejemplo).

Todo ello incide en la política exterior de los grandes estados democráticos. En concreto, los autores de «Power and Interdependence» estudian este tema en el caso de la delegación americana durante las reuniones de Caracas de la III Conferencia sobre Derecho del Mar. La suma de diversos intereses, representados en la delegación, genera contactos transgubernamentales y favorece las relaciones transnacionales, dificultando la elaboración de una política de estado coherente.

7. MODELOS DE EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL MAR

Para explicar la evolución sufrida por el régimen de los océanos —dividida, como se ha visto, en tres períodos— Keohane y Nye han aplicado cuatro modelos sucesivos de interpretación, denominados: modelo del proceso económico, modelo de la estructura global, modelo de la estructura funcional y modelo de la organización internacional.

1. Según el *modelo del proceso económico*, el cambio de régimen consiste en una reacción ante innovaciones económicas y tecnológicas. Esta explicación está presente en muchos momentos (la filosofía de «patrimonio común de la humanidad», aplicada a los fondos marinos, está basada en la percepción de los beneficios derivados de los avances tecnológicos) pero no es suficiente. Obvia, por completo, el marco político.

2. El *modelo de la estructura global* reposa sobre la premisa de que el fuerte hace las reglas. De este modo, el cambio de régimen estará determinado por la distribución del poder militar en el sistema internacional.

Keohane y Nye hacen una observación interesante sobre la aplicación de este modelo a partir de 1945: «Como poder nuclear, limitados por su condición de líder en una alianza dentro de un sistema militar bipolar, los Estados Unidos tienen menos margen para ejercer su potencial hegemonía naval que el que tuvo Gran Bretaña. En el sistema militar multipolar del siglo diecinueve esta última no se tuvo que preocupar por las objeciones de sus aliados o por las amenazas nucleares.»²⁸

3. El *modelo de la estructura funcional* reposa sobre la misma premisa que el anterior, pero en este caso lo importante es la capacidad no a nivel global, sino dentro del campo de actividad. De ahí que se precise, a modo de ejemplo, que «el modelo de la estructura funcional concuerda con la primera época de la política de los océanos. De hecho, cuando el régimen de la libertad de los mares fue establecido existía un equilibrio del poder de tipo multilateral en el sistema militar global pero el poder naval era unipolar.»²⁹

Una vez aplicados los tres modelos anteriores, los dos autores consideran que los mismos no explican suficientemente la evolución del régimen de los océanos entre 1967 y 1975. Quedan dudas como las siguientes: «¿Cómo se explica la incapacidad del estado naval dominante (Estados Unidos) para impedir el uso de la fuerza contra su flota pesquera en un área geográfica (América Latina) donde su poder hegemónico global es importante? (...) ¿Cómo explicar el hecho de que la minúscula Islandia prevalezca sobre Gran Bretaña en las guerras del bacalao? ¿Cómo explicar que las dos potencias navales dominantes, Estados Unidos y la Unión Soviética, hayan estado a la defensiva en las negociaciones sobre la ordenación de los espacios y de los recursos marinos?»³⁰ En definitiva, se observan incongruencias entre la estructura (global y/o funcional) y el funcionamiento del régimen.

4. De ahí que se necesite un cuarto modelo, útil para explicar esa incongruencia a partir de componentes del propio régimen. Se trata del *modelo de la organización internacional*, que explica la evolución del régimen a través de los cambios operados en las normas y en los procesos organizativos de la política mundial.

Así, en el caso del régimen de libertad de los mares, la erosión se ha debido a las normas y a los procesos políticos generados en Naciones Unidas. De tal modo que a partir del proceso iniciado por la Asamblea General para celebrar una Conferencia sobre Derecho del Mar «las cuestiones de los océanos fueron determinadas tanto por los procedimientos organizativos igualitarios y por la confrontación entre naciones ricas y naciones pobres como por la potencia naval».³¹

Lo que viene a decirnos que a lo largo de los años setenta se produce una *divergencia entre la capacidad global* de una gran potencia (se piensa en los Estados Unidos) y *su influencia en la evolución de un régimen particular* (caso concreto del régimen del mar).

De lo que se deduce, tal y como se apuntaba al inicio de este artículo que la teoría de los regímenes está ligada a una interpretación específica del actual sistema internacional: la interpretación centrada en *la crisis de la hegemonía americana en el mundo*. Problemática que, como sabemos, ha impregnado la filosofía de la política exterior de los Estados Unidos desde la llegada del presidente Reagan a la Casa Blanca.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Antes de entrar en las consideraciones políticas de la teoría de los regímenes internacionales en la actualidad, se puede finalizar la presentación del análisis de Keohane y Nye recordando sus objetivos y viendo en qué medida los resultados de su trabajo se ajustan a dichos objetivos.

Los objetivos de «Power and Interdependence» se pueden sintetizar en dos puntos: 1. elaborar un modelo complejo como alternativa al modelo realista, calificado por Keohane y Nye de simple y parcial (la perspectiva bipolar centrada en la capacidad militar de las grandes potencias) y 2. ofrecer un análisis que responda a las características del momento (interdependencia compleja) en el que los Estados Unidos han de aprender a ejercer su liderazgo sin contar con una capacidad hegemónica.

En el primer caso, el del modelo complejo, se debe criticar el análisis de estos autores porque al igual que el realista es parcial y simple. Así, cuando Keohane y Nye exponen su modelo de la organización internacional para explicar la evolución del régimen del mar desde 1967 olvidan el tema de *las flotas militares*, como si se tratara de un factor ajeno al «uso de los mares en tiempo de paz» (supuesto de su análisis). De este modo, reproducen en su análisis el carácter «invisible» —obvian la importancia por omisión— de los temas militares en la Conferencia.³² En su modelo, la influencia de las superpotencias en la utilización militar es simplista quedando reducida al uso posterior de la fuerza caso de que los acuerdos no convengan a sus intereses.

Los autores no consideran la influencia de las grandes potencias para actuar con éxito (tema de los estrechos, por ejemplo) en su modelo de la organización internacional. Así pues, no tienen en cuenta el papel de los Estados Unidos y de la Unión Soviética —por acción o por omisión— para defender sus intereses militares a lo largo del proceso político que debía conducir a la formalización jurídica del régimen del mar.

De este modo, Keohane y Nye reducen la influencia de las grandes potencias

al ejercicio de la fuerza en un modelo estructural (basado en la distribución de la capacidad militar). Con ello, dan claras muestras de parcialidad, alejando a los dos grandes del marco político negociador y centrando su actuación en el uso «a posteriori» de sus fuerzas navales. En consecuencia, el modelo elaborado en «Power and Interdependence» padece del mismo mal que el modelo realista: la parcialidad del análisis.

En el segundo caso, se entra en un tema que conecta con la actualidad política, antes anunciada: *la cuestión de la hegemonía americana*. En su análisis sobre la evolución del régimen del mar Keohane y Nye destacan la erosión que sufre, a partir del desafío del Nuevo Orden Económico Internacional, el «status» internacional de los grandes estados democráticos industrializados (especialmente Estados Unidos) durante la Conferencia sobre el Derecho del Mar.

Los autores de «Power and Interdependence» abundan en la idea de que los países del Tercer Mundo tienen en una situación de interdependencia compleja como la tratada en la Conferencia factores a su favor —la composición de la misma conferencia diplomática o la incoherencia en la política de los grandes estados democráticos— que facilitan la adopción de principios contrarios al régimen tradicional de libertad de los mares.

En este caso, al igual que en el anterior, los autores llevan a cabo un análisis parcial. Análisis reducido al terreno de los principios que no toma en consideración las realidades económicas derivadas «a posteriori» de las demandas de los países del Tercer Mundo que, en muchos casos, han favorecido más a los grandes estados industrializados que a los propios impulsores de las demandas como ha ocurrido con la explotación de los recursos en la zona económica exclusiva.³³

A finales de los ochenta, el estudio de Keohane y de Nye sobre el régimen del mar ha quedado desbordado por la realidad de los hechos. Como sabemos, la militarización de este campo de actividad ha llevado al uso de la fuerza por parte de las superpotencias (por ejemplo, el tema del golfo de Sidra ha jugado un papel importante en el contencioso entre Estados Unidos y Libia que llevó al bombardeo americano de territorio libio en abril de 1986).

El alejamiento del campo de actividad del mar del modelo de la interdependencia compleja y su aproximación al modelo realista (predominio del tema militar y uso de la fuerza) está íntimamente conectado a la formulación de la política exterior de los Estados Unidos. En cualquier caso, cuando se aborda el análisis de Keohane y de Nye hay que tener en cuenta la dimensión política del mismo, su carácter de propuesta para la elaboración de la política exterior americana. Propuesta pensada para una situación concreta (la presidencia Carter y los Estados Unidos del síndrome Vietnam). No en vano el mismo Joseph Nye fue asesor del presidente Carter.

Ahora bien, aunque el momento y la propuesta política sean diferentes el modelo de «Power and Interdependence» introduce elementos permanentes hoy en día. Ese es el caso del discurso sobre la pérdida de la hegemonía americana. Del discurso de Keohane y Nye —la función de las organizaciones internacionales es contraria a los intereses de la política exterior americana— la presidencia Reagan extraerá conclusiones prácticas: el caso de la UNESCO es elocuente en este sentido.

Asimismo, este discurso se verá ampliado, con una dimensión propia del modelo realista de la guerra fría. La ocupación de Afganistán por las tropas soviéticas resitúa a partir de 1979 el tema de la hegemonía, ya no en la dimensión económico-política Norte-Sur sino en la dimensión político-militar Este-Oeste.

De ahí que la teoría de las relaciones internacionales en los años ochenta —dominada por el nuevo realismo— combine interdependencia (basada en el mundo global y complejo de la economía, la ecología o la comunicación) con realismo (centrada en la lucha por el poder de las grandes potencias). Combinación que centra en estos momentos el debate de los ochenta entre los teóricos de las relaciones internacionales: *el debate globalismo-realismo*.³⁴

NOTAS

1. Halliday, Fred, *The making of the second cold war*, Londres, Verso, 1986 [1ª edic. 1983].
2. Keohane, Robert, *Neorealism & its critics*, Nueva York, Columbia U.P., 1986.
3. Bonanate, Luigi, y Santoro, Carlo M., *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bolonia, Il Mulino, 1986, p. 37. El compendio de mayor interés sobre regímenes internacionales es Krasner, Stephen D., *International Regimes*, Ithaca (N.Y.), Cornell U.P., 1983.
4. El término *issue*, de difícil traducción, ocupa un lugar destacado en los estudios actuales de relaciones internacionales. Se puede definir así: «[...] *issues* son problemas que conciernen a los elaboradores de la política (policy makers) y que éstos consideran relevantes para la política pública (public policy)». A lo que sigue que «cuando los gobiernos activos en una serie de *issues* los consideran altamente interdependientes y actúan con todos ellos a la vez, podemos denominar a esta serie de *issues* una *issue area*», en Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977, p. 65. En este estudio se ha adoptado la traducción «campo de actividad» para el término «*issue area*», siguiendo el ejemplo de autores de lengua francesa que han usado el concepto «*champ d'activité*» (Brecher, Michael, «Système et crise en politique internationale», *Etudes Internationales*, vol. XV, n. 4, Diciembre 1984, p. 760).
5. Krasner, Stephen D., «Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables», *International Organization*, vol. 36, n. 2, primavera 1982, p. 185.
6. Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 19.
7. Haas, Ernst B., «On systems and international regimes», *World Politics*, vol. 27, n. 2, enero 1975.
8. Kratochwil, Friedrich y Ruggie, John Gerard, «International Organization: a state of the art on an art of the state», *International Organization*, vol. 40, n. 4, otoño 1986, p. 759.
9. Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 99.
10. Kratochwil y Ruggie, *op. cit.*, p. 760.
11. Haggard, Stephen, y Simmons, Beth, *Theories of international regimes*, (inédito), p. 2.
12. Morgenthau, Hans, *Politics among Nations. A struggle for power and peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985 [6ª edic.], (trad. Buenos Aires, 1963). Sobre el realismo de Morgenthau v.: Barbé, Esther, El papel del realismo en las relaciones internacionales. [La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau], *Revista de Estudios Políticos*, n. 57, julio-septiembre 1987, pp. 149-176.
13. Holsti, Kal J., *International Politics. A framework for analysis*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1977 [3ª edic.], p. 79.

14. Bonanate y Santoro, *op. cit.*, p. 31.
15. Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Reading (Mass), Addison-Wesley, 1979, p. 118.
16. Strange, Susan, What about International Relations?, en *Paths to International Political Economy*, (S. Strange, ed.), Londres, Allen and Unwin, 1986, pp. 183-197.
17. Haas, Ernst B., Words can hurt you; or who said what to whom about regimes, *International Organization*, vol. 36, n. 2, primavera 1982, pp. 207-244.
18. Keohane, Robert, *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton U.P., 1984.
19. Keohane, Robert, Theory of World Politics: Structural Realism and beyond, en *Political Science: the state of the discipline*, (A.W. Finifter, ed.), Washington D.C., American Political Science Association, 1983, pp. 503-540.
20. Puchala, Donald y Hopkins, Raymond, International regimes: lessons from inductive analysis, *International Organization*, vol. 36, n. 2, primavera 1982, p. 270.
21. Sobre la utilización del concepto de régimen en la economía política, el derecho internacional y la ciencia política vid.: Donnelly, Jack, International Human Rights: A regime analysis, *International Organization*, vol. 40, n. 3, verano 1986, p. 600.
22. Rochester, Martin J., The rise and fall of international organization as a field of study, *International Organization*, vol. 40, n. 4, otoño 1986, p. 600.
23. Keohane y Nye, *op. cit.*, pp. 64-65.
24. *Ibidem*, p. 92.
25. Haas, Words can hurt you, *op. cit.*, p. 208.
26. Morgenthau, Hans J., Five critical problemas: Foreign policy and the next president, *The New Leader*, 16 abril 1976, p. 8.
27. Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 105.
28. *Ibidem*, p. 134.
29. *Ibidem*, p. 143.
30. *Ibidem*, p. 146.
31. *Ibidem*, p. 148.
32. V.: Pontecorvo, Giulio, A Note: Military Uses of the Ocean and the Law of the Sea Conference. En *The New Order of the Oceans. The Advent of a Managed Environment*, (G. Pontecorvo, ed.), Nueva York, Columbia U.P., 1986, pp. 60-64.
33. V.: Pontecorvo, Giulio, Division of the Spoils: Hydrocarbons and Living Resources, en G. Pon-