

LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES Y SU INFLUENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PAISES.

Prof. Dr. Ramiro Anzit Guerrero

Introducción.

Intentar analizar la importancia de las Instituciones Internacionales (ONU, OEA, OTAN, Mercosur, OPEP, CPI, etc.) en este preciso momento de la historia es harto complicado. Para ello, se comenzará enmarcando a las Instituciones Internacionales en un contexto no temporal y más relacionado con los grandes cambios acontecidos durante el último siglo.

Se abordará el presente análisis tomando las investigaciones llevadas a cabo por diferentes autores, los cuales no necesariamente comporten criterios respecto a este tema, lo que hace más rico el debate. Antes de hablar de Instituciones Internacionales se debe circunscribir el campo de observación a aquellas entidades que están conformadas por diversos actores de diferentes Estados con uno o unos fines comunes.

Las instituciones Internacionales están estrechamente ligadas a momentos críticos de la historia¹ en los cuales se hizo imprescindible un cambio en el orden mundial². Estos cambios de orden estuvieron enlazados a la finalización de grandes contiendas bélicas (Ej. 1919, 1945)³, las cuales obligaron a reedificar las

¹ Díez de Velasco Vallejo, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid, 1997.

² Chomsky, Noam *El Nuevo Orden Mundial (y el Viejo)*. Critica. Barcelona, 1996.

³ Anzit Guerrero, Ramiro. *Temas de Seguridad Internacional*. SyD. Buenos Aires, 2006.

estructuras sobre las que se venían desarrollando, hasta ese momento, las relaciones entre los Estados.

Importancia de las Instituciones Internacionales.

Hecha esta introducción, se puede comenzar a analizar a las Instituciones internacionales. Una primer visión, obliga a encarar a estas de acuerdo a como surgieron. Como primera afirmación se puede expresar que las instituciones internacionales surgen como el esqueleto que sostiene a la cooperación internacional. Pero ¿qué es la cooperación?.

Para entender a que se hace referencia con *Cooperación*, se debe abordar dos conceptos fundamentales como son la armonía y la discordia: La primera se refiere a una situación en la que las decisiones de los actores, al buscar su propio interés, ayudan a la concreción de logros en otro actor. En el caso de la discordia sería una situación en la cual los gobiernos piensan que las políticas 'del otro' obstaculizan el logro de las metas propias. La discordia lleva a un actor a querer convencer a otro de que cambie sus políticas.

Es aquí donde la idea de cooperación se hace presente, representando a la negociación resultante de la falta de armonía. Como se destaca, la cooperación se produce por negociación cuyo fin es que la falta de armonía, por la cual las políticas de uno tiene consecuencias negativas en el otro, tenga carácter benigno y equilibrado. La cooperación se hace por medio de la coordinación de políticas.

Si, en el marco de un régimen internacional un Estado no está dispuesto a adaptar sus políticas a los objetivos de todos, se produce discordia.

Para resumir, la armonía es apolítica, no se necesita comunicación ni ejercer influencia sobre otro actor. La cooperación es política, debe alterar los esquemas

de conducta utilizando el medio que sea necesario. La cooperación no significa ausencia de conflicto, refleja los esfuerzos por superarlo o evitarlo. Esto no ocurre en armonía. Cuando se coopera se habla de una reacción ante el conflicto.

Estos conceptos acercan un poco más a la noción de Institución Internacional, tal como fue concebida por la Sociedad de las Naciones y tantos otros organismos. Ante una primera mirada se puede observar, como estas son un esfuerzo por lograr entendimientos entre actores (en este caso Estados) minimizando los costos que implica la negociación bilateral directa. A esta cuestión de la importancia de las Instituciones se hará referencia en el punto 1.8.3.

Tipos de Instituciones Internacionales

Los institucionalistas neoliberales dicen que la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el ser humano, las cuales varían en su historia, temas, naturaleza y fuerza.

Para comprender mejor la naturaleza de las instituciones y su verdadera importancia se debe hacer una distinción entre los distintos tipos de Instituciones Internacionales.

En primer lugar están los organismos intergubernamentales formales y organismos no gubernamentales internacionales.

En segundo lugar están los regímenes internacionales, los cuales merecen un análisis particular debido a su gran importancia en las relaciones interestatales, análisis que será desarrollado en el punto 1.8.4. Son un concepto más amplio que los anteriores ya que en éstos se enmarcan las relaciones internacionales.

Por último están las convenciones, éstas son instituciones informales con reglas y entendimientos implícitos que reflejan las expectativas de los agentes. Les permite entenderse y coordinar su comportamiento.

De esta manera se puede decir que las Instituciones Internacionales son importantes para las acciones de los Estados, porque de alguna manera neutralizan los incentivos que se oponen a los mismos. Es así como las Instituciones permiten tomar a los Estados decisiones que de otra manera serían impensadas.

Las instituciones tienen además una función regulatoria ya que ayudan a determinar, como se interpretan las acciones y como definir intereses.

En algunos casos las instituciones no necesariamente ayudan a la cooperación, pero todos los esfuerzos de cooperación tienen lugar dentro de un marco institucional.

Una manera de entender la importancia de las instituciones es analizar el cambio institucional y como este afecta las relaciones entre los actores.

Se puede hacer una diferenciación de dos acepciones cuando se hace referencia al término 'Instituciones':

- De modelo general: entendimientos o aceptaciones muy generales (idea de soberanía, diplomacia). Normas aplicables a múltiples situaciones.
- De arreglo particular: son específicas (Iglesia, un acuerdo, etc.). Estas son tomadas para los análisis de importancia.

Ambas tienen en común que se refieren a conjuntos de reglas persistentes que establecen maneras de comportamiento, restringen actividades y arman expectativas. En el caso de las de *modelo general*, son más heterogéneas pues están compuestas por muchas entidades, y cada una puede ser a su vez una institución.

Cuando se hace referencia a las de *arreglo particular*, se está hablando de instituciones específicas, éstas pueden definirse por sus reglas. Pueden ser implícitas o explícitas, formales o informales. Las reglas deben ser durables y dar patrones de comportamiento además de restringir actividades y proporcionar expectativas.

Visiones sobre la Importancia de las Instituciones Internacionales.

Existen dos corrientes de pensamiento respecto a la importancia y origen de la Instituciones:

Las teorías *Racionalistas*, respecto de las instituciones específicas, dicen que estas afectan los costos de transacción (costos de especificar y hacer cumplir los contratos) y la incertidumbre. Según éstos, con las instituciones los costos son más bajos que con el simple intercambio.

Esta teoría señala que la influencia de las instituciones está relacionada con el 'tamaño' de los beneficios anticipados que esta supone. Sin beneficios anticipados no habría instituciones. Este pensamiento no explica completamente todos los casos de surgimiento de instituciones y puede que tenga demasiada simulación en sus supuestos.

Por otro lado, las Teorías *Reflexivas* consideran que las instituciones no surgen tan conscientemente. Desde el parámetro de los beneficios las explicaciones

tienen ciertos obstáculos que no pueden superar. Esta teoría remarca el factor cultural, que no mencionan los racionalistas para quienes las instituciones previas, generan incentivos y restricciones que afectarán la emergencia o evolución de las que vendrán después.

De modo que la dinámica endógena es la que las teorías racionalistas no analizan, con esto se entiende a la reflexión individual y social que lleva a cambios en las preferencias o en los puntos de vista de la causalidad.

Los Regímenes Internacionales.

Como se expresó antes, se debe otorgar particular atención a cierto tipo de instituciones que son los regímenes internacionales⁴.

Para una mejor comprensión de la temática, cabe aclarar que cuando se habla de regímenes internacionales se hace referencia a un conjunto de principios, normas, reglas y mecanismos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada. Por principios se entiende creencias sobre hechos, causas, o ideas. Con normas se expresa estándares de comportamiento referidos a derechos y obligaciones. Reglas son permisos o prohibiciones, y mecanismos de toma de decisión son prácticas vigentes para implementar decisiones comunes.

Los principios y las normas son las características más importantes de un régimen, ya que pueden haber muchas reglas y procesos de toma de decisión que sean coherentes con un mismo régimen.

Krasner⁵ diferencia cambios 'dentro'² del régimen y cambios 'de' régimen. Al primero se refiere como cambios en las reglas y procesos. Al segundo como

⁴ Puig, Juan Carlos. *Régimen de la Comunidad Internacional*. Depalma. Buenos Aires, 1974.

alteraciones de los principios y las normas. Si los principios y las normas como las reglas y los procesos pierden coherencia entre sí o si la práctica es inconsistente con estos elementos, entonces se presenta un debilitamiento del régimen.

¿Cuál es la relación entre las capacidades originales de un actor y el régimen?
¿Cuáles son las causas que llevan a la formación, persistencia y disipación de un régimen?.

Comenzando por la segunda pregunta se puede clasificar a las causas de esta forma:

Interés egoísta: se refiere al deseo de un actor de maximizar las utilidades sin incluir las ventajas de la otra parte.

Poder político: éste puede ser entendido de la siguiente forma:

- a) Al servicio del bien común. El poder es utilizado para asegurar óptimos ingresos al sistema como un todo.
- b) Al servicio de intereses particulares. Elemento para aumentar el propio poder o para maximizar propios resultados.

Normas o principios: Hasta este momento se los tomaba como elemento endógeno al régimen, pero puede haber otra lectura referida a normas y principios externos o de otros regímenes que son tomados por otro régimen.

Usos y costumbres: refuerzan los regímenes o facilitan su aparición, son patrones de comportamiento basados en prácticas actuales, usos, y costumbres de largo tiempo.

⁵ Krasner, Stephen. *International Regimes*. Cornell University press. 1984.

² Cuando las normas y los principios son abandonados hay un cambio a un nuevo régimen o la desaparición del existente.

Conocimiento: históricamente tomado como factor externo, es útil para dilucidar las interacciones complejas que envuelven las relaciones.

A partir de lo expuesto, se deduce que los regímenes son una variable intermedia entre las capacidades de un actor y sus comportamientos y resultados en relación a los otros.

En referencia a la importancia del régimen se puede identificar cuatro teorías o visiones:

- a) Estructuralistas convencionales: Estos le restan trascendencia a las instituciones.
- b) Estructuralistas moderados: las instituciones importan pero bajo determinadas condiciones.
- c) Estructural realista: orden de Estados soberanos tratando de aprovechar intereses y poder. Para esta teoría los regímenes surgen de acuerdos entre Estados jurídicamente iguales. En un sistema así, la función de los regímenes es coordinar el comportamiento de los Estados para obtener resultados deseados.
- d) Grocianos: Dicen que los regímenes son inherentes a los patrones humanos de comportamiento. Son inmanentes de los sistemas políticos. Están en todas las áreas de las Relaciones internacionales. Los patrones de comportamiento están influenciados por las normas y éstas a su vez llevan a la formación regímenes y éstos a los patrones de comportamiento. Repudian la idea de que hay Estados soberanos, la seguridad no es el único objetivo del Estado y la fuerza no es el medio más efectivo. Reacción ante el realismo.

Críticas que se le efectúan a las Instituciones Internacionales.

Partiendo de este análisis de regímenes como factor central del concepto de Institución Internacional, se abordará las críticas que reciben las mismas en el contexto contemporáneo, a la luz de los acontecimientos trascendentes que están teniendo lugar en la escena internacional y considerando las últimas visiones desarrolladas sobre las relaciones internacionales.

Un análisis original respecto a la posible identidad de los regímenes, se encuentra en John Ikemerry. Este autor contemporáneo desarrolló una idea particular sobre el rol de las Instituciones Internacionales surgidas a partir de 1945.

En su argumento, el cual trata de dar explicación a la pregunta de por qué no hubo un cambio de orden internacional después de la Guerra Fría, teniendo en cuenta que luego de las grandes guerras surgió un nuevo Estado líder, Ikemerry argumenta que esto no se dio luego de la Guerra Fría por dos motivos: El primero referido al potencial descomunal de EE. UU. frente a todos los demás Estados, diferencia de poder que no había sido tan desigual después de ninguna otra eclosión bélica. El argumento siguiente habla de lo que él llama 'constitucionalismo hegemónico', propiciado por los EE. UU.

Con este último concepto, señala que un sistema tiene como fin 'autolimitar' los retornos de poder que le brindan sus capacidades inconmensurables. Es decir controlar los beneficios que automáticamente podía recibir por ser el Estado hegemónico. Pero ¿para qué querría hacerlo? Aquí la respuesta es contundente: Para que los demás Estados, pobres, no intentaran hacer lo que en Relaciones Internacionales se llama *balancing*, es decir, formar alianzas para equilibrar la distribución de poder. De modo que EE. UU. de esta manera lograba que los demás Estados no temieran que pueda cometer abusos de poder.

Para esto, aquí radica lo importante de la crítica de Ikemerry, tejió una red de Instituciones Internacionales y pactos bilaterales (éstos con bloques) a fin de 'integrar' a todos a los procesos que fueran a darse en los tiempos siguientes. A través de éstas instituciones, los Estados que participan lo hacen con la seguridad de que sus ideas son escuchadas y que el sistema internacional no será ya más testigo de excesos de poder.³

Para ello EE. UU promueve las democracias, salvo excepciones conocidas, ya que estas formas de gobierno son las más acordes al funcionamiento de estas instituciones. Otra característica es que estas instituciones son 'pegajosas', debido a que no permiten que un Estado que ingresa pueda salir de ellas con facilidad.

Retomando la crítica hecha por los estructuralistas, especialmente por Susan Strange⁶, ella habla de *régimen* como algo que obstaculiza las relaciones interestatales ya que éstos 'ocultan' las relaciones de poder que son la motivación del comportamiento en el sistema internacional. Los regímenes no tienen efecto, para ella no hay intermediario entre las capacidades de un Estado y su comportamiento o los resultados que este alcance.

Conclusiones

Se ha intentado abordar la cuestión sobre la importancia de las Instituciones Internacionales en el marco actual. Es sin dudas difícil acertar con precisión cuál

³ " *In effect, constitutional agreements reduce the implication of 'winning' in international relations or they serve to reduce the returns to power*". Ikemerry, John. *After Victory; The Problem of order*. Princenton University Press. New Jersey, 2002. P. 32.

⁶ Strange, Susan. *La Retirada del Estado*. Icaria Editorial. Madrid, 2001.

es la verdadera razón de ser de las mismas pero sin duda son elementos necesarios para comprender la dinámica de las relaciones internacionales.

Algunos autores dirán que son muy importantes, otros que tienen importancia relativa y hay quienes les niegan trascendencia. Más allá de estos pensamientos las Instituciones Internacionales existen con sus virtudes y falencias, y sea cual fuere su importancia el ser humano debe confiar en que se desarrollen en forma progresiva, pues en cuestiones relacionadas al desarrollo o a la pacificación de zonas de posguerra, éstas ejercen un rol fundamental aunque muchas veces se desconozca el alcance de sus logros.

Está también el factor social, con esto se quiere decir que la idea de *Institución* está arraigada en las jóvenes generaciones, que ven a éstas entidades como posibles caminos para cambiar las estructuras de poder sobre las cuales se desenvuelven las relaciones internacionales. Tanto como el rol del Estado, la cuestión de las Instituciones es una realidad que debe estar siempre entre los principios y los ideales más altruistas.

Al menos la propagación y discusión de ideas dentro de las Instituciones Internacionales, algo que parece tan frecuente en Occidente, es un paso importante hacia la construcción de un sistema más equitativo en la distribución de las riquezas, motivo central en la aparición de conflictos sociales en la tierra.